

O I M T

**CONSEJO INTERNACIONAL
DE LAS MADERAS TROPICALES**

Distr.
GENERAL

ITTC(XXXIV)/15
22 de abril de 2003

Original: ESPAÑOL

Trigésimo-Cuarto Período de Sesiones
Del 12 al 17 de mayo de 2003
Ciudad de Panamá, Panamá

INFORME FINAL DEL ESTUDIO:

**“DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LINEAMIENTOS
DE CONTROL DE LA EXTRACCIÓN ILEGAL
PARA UN MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE EN EL PERÚ”**

Preparado por:

LA SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

Mayo 2003

INFORME FINAL DEL ESTUDIO:
**“DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LINEAMIENTOS DE CONTROL
DE LA EXTRACCIÓN ILEGAL PARA UN MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE EN EL PERÚ”**

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

Autores:

Carlos Chirinos A. (Director del Proyecto).

Manuel Ruiz M.

Consultor:

Javier Arce.

Colaboración:

Los autores agradecen la valiosa colaboración de Maritza Collantes, Isabel Lapeña y Adriana Aurazo en la preparación del presente informe.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas importantes que enfrentan los esfuerzos por conservar los distintos tipos de bosques alrededor del mundo, especialmente en el caso de los bosques tropicales, es el referido a las diferentes formas de aprovechamiento ilegal de los mismos. Estando ampliamente documentada la importancia ecológica, cultural y económica de los bosques, en términos de la diversidad biológica que albergan, los servicios ambientales que ofrecen, los productos forestales que generan y su condición de sostén básico de vida para comunidades indígenas, los efectos de las diferentes formas de aprovechamiento ilegal, incluyendo la tala ilegal, sobre estas cuatro variables son, ciertamente, muy preocupantes.

El estudio *Forest Law Enforcement* del Banco Mundial (Contreras, 2003) reconoce a la tala ilegal como la mayor amenaza para el mantenimiento y la conservación de los recursos forestales globales, documentando este problema en diversos países. En el caso de Latinoamérica, por ejemplo, se indica que el 80% del aprovechamiento de los bosques amazónicos de Brasil es ilegal mientras que en Colombia esta cifra alcanza el 42%. Aunque este reporte no incluye referencias específicas del Perú, sería muy razonable considerar como hipótesis que, al igual que los vecinos amazónicos, una gran y tal vez mayoritaria proporción de la tala forestal es ilegal. En ese sentido, desde hace mucho tiempo, en el sector forestal peruano se sostiene que un 80% si no más de la tala en el país, es de naturaleza ilegal.

Al igual que en otros países que poseen ecosistemas tropicales, la mayoría de los cuáles son países en desarrollo, el Perú enfrenta importantes problemas en la aplicación e implementación

de políticas públicas y normas orientadas a la conservación y el uso sostenible de los bosques y los recursos forestales. Muy ligado a esto, existe en el país una práctica extendida de tala ilegal de especies de alto valor orientadas a mercados muy lucrativos. Y un deficiente y siempre limitado sistema de control de los bosques productores autorizados para su aprovechamiento comercial así como de la extensión boscosa amazónica en su conjunto.

Después de casi dos décadas y media de prevalencia de un sistema de producción de maderas basado en la dispersión de pequeños contratos para la extracción forestal en áreas de menos de 1,000 has, sin exigencias de planes de manejo o de gestión sostenible del bosque, desde el 2002 se ha iniciado en el Perú la implementación de un nuevo régimen forestal promovido por la Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000, en cuya base se encuentran las *concesiones forestales* y los *planes de manejo* como instrumentos principales para promover el aprovechamiento comercial de las maderas del bosque.

Sin embargo y pese a lo reciente del sistema, las primeras concesiones otorgadas durante el 2002 enfrentan ya un serio impedimento para su operatividad, en la medida que persisten en las zonas concedidas o los alrededores, una serie de grupos de extractores ilegales - muy bien organizados en algunos casos - quienes, incluso utilizando la fuerza, medios vedados o abiertamente ilegales, continúan trabajando en lugares alejados y de difícil acceso, para extraer las últimas poblaciones de especies de alto valor como la caoba¹.

La presente investigación tiene por objeto describir y analizar la situación de la extracción y comercialización ilegal de especies forestales maderables en el Perú, identificando los problemas y limitaciones existentes en la normativa forestal vigente. Entendiendo esta situación y los problemas que se plantean a nivel de políticas públicas y la normativa, se espera contribuir al proceso ajuste y mejoramiento de estas últimas.

II. EL CONTEXTO FORESTAL EN EL PERÚ.

El sector forestal en el Perú refleja décadas de políticas públicas orientadas a la promoción de prácticas extractivas en el bosque, especialmente en la vertiente oriental de los Andes y el llano amazónico.

La historia del bosque tropical en el Perú podría resumirse muy brevemente en tres etapas : una primera etapa pre-colonial donde el hombre amazónico vivía en relativa armonía con su

¹ Según la *Comisión Ad Hoc para el Concurso Público de Concesiones Forestales con Fines Maderables*, para el 2002 se habían concesionado formalmente 3'130,671 has, de bosques naturales amazónicos, en los departamentos de Madre de Dios y Ucayali, a un total de 135 concesionarios. Actualmente, se está trabajando en la realización de concursos en otros departamentos y de segundos concursos en las regiones antes mencionadas. Asimismo, se vienen realizando actividades tendentes a la implementación de otras modalidades de acceso al bosque recogidas en la ley Forestal y su Reglamento, como son la venta de vuelo forestal, autorizaciones especiales y bosques locales.

entorno natural y donde las influencias exógenas eran imperceptibles sino inexistentes ; una segunda etapa, caracterizada por la era de la Conquista y la Colonia donde primó la proliferación de agentes económicos dispuestos a explotar el bosque y sus recursos naturales con una visión muy inmediatista, tecnologías inadecuadas y prácticas depredadoras, impulsados básicamente por patrones de consumo de las emergentes ciudades y el mundo europeo y norteamericano; finalmente, la era Republicana trae consigo pocos cambios en cuanto a estas tendencias y patrones y, por el contrario, se intensifican las prácticas extractivistas con problemas adicionales asociados a los impactos de la agricultura migratoria del poblador andino al bosque amazónico, el crecimiento de los centros urbanos, la afectación de los territorios de las comunidades nativas, entre otros.

El régimen político y normativo en el sector forestal no ha sido inmune a los efectos de la apertura del mercado y la liberalización de la economía iniciada en la década de los años 90. La Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley Forestal), promulgada el 15 de julio del 2000 y su Reglamento, el Decreto Supremo 014-2001-AG, del 6 de abril del 2001, responden a la necesidad de adaptar el sector forestal y las prácticas de extracción forestal a este nuevo contexto (ver Cuadro No. 1). Las concesiones forestales, el ordenamiento territorial, los planes de manejo forestal, entre otros instrumentos, intentan, precisamente, orientar el cambio y esta adaptación. Asimismo, este nuevo marco normativo intenta consolidar principios constitucionales que reafirman el carácter de *Patrimonio de la Nación* de los recursos naturales y los *derechos soberanos* que tiene el Estado para su aprovechamiento (artículo 66 de la Constitución Política de 1993)².

Cuadro No. 1: La Ley 27308 y su Reglamento.

<p style="text-align: center;">MARCO LEGAL</p> <ul style="list-style-type: none">• Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada. 16/07/2000.• Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada. 09/04/2001.• Resolución Ministerial N° 0566-2001-AG, Disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para conservación, pub. 07/07/2001.• Resolución Ministerial N° 0314-2002-AG, Disposiciones complementarias para el otorgamiento de concesiones para ecoturismo, publicada. 06/04/2002. <p style="text-align: center;">RASGOS PRINCIPALES Y AVANCES DE LA NUEVA NORMATIVA FORESTAL</p> <p>1. Instrumentos de Planificación Estatal Forestal</p>
--

² Para mayor análisis de las concesiones sobre recursos naturales (incluyendo los recursos forestales) ver : Chirinos, Carlos; Ruiz, Manuel. 2002. *Concesiones sobre Recursos Naturales : Una Oportunidad para la Gestión Privada*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, Perú.

Se prevé la realización de una planificación por parte del Estado de las distintas actividades de gestión de la explotación forestal a través de distintos instrumentos de planificación:

El Plan Nacional de Desarrollo Forestal elaborado cada veinte años con el fin de orientar el desarrollo de políticas, programas y proyectos tendientes a impulsar el desarrollo forestal sostenible. En él se incluye un diagnóstico de la situación del sector forestal, el ordenamiento del uso de la tierra, los planes nacionales de prevención y control de la deforestación, de reforestación, de prevención y control de incendios forestales, programas de educación, un sistema nacional de información el programa de investigación forestal, y un programa de mercado y tendencias de productos maderables y no maderables, entre otros contenidos.

Otros instrumentos previstos son el Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación, el Plan Nacional de Reforestación y el Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios y Plagas Forestales.

2. Se crea un Ordenamiento Forestal

En el que se contemplan distintas categorías dentro del Patrimonio Forestal Nacional y se concentra la explotación forestal de madera en los llamados Bosques de Producción Permanente. Así, se establecen las siguientes categorías:

- Bosques de Producción: superficies boscosas que por sus características bióticas y abióticas son aptas para la producción permanente y sostenible de madera y otros bienes y servicios ambientales del bosque. Se subdividen en bosques de producción permanente y bosques de producción en reserva.
- Bosques de Producción Permanente: la finalidad principal es concentrar en dichas superficies la producción forestal de madera y otros recursos forestales en forma sostenible y permanente, a fin de que su manejo continuado en el tiempo permita a los titulares, luego de los años, regresar a ellas y volver a aprovecharlas. De esta manera, se busca revertir la costumbre de ir descremando el bosque, lote por lote, extrayendo solamente las especies valiosas y luego solicitar a la autoridad otra área y continuar repitiendo la misma práctica.
- Bosques de producción en reserva: áreas que el Estado mantiene en reserva para concesión forestal con fines maderables, y en los que se pueden otorgar contratos para el aprovechamiento de otros bienes diferentes a la madera, en tanto no se afecte el potencial maderable aprovechable.
- Bosques para aprovechamiento futuro: se encuentran en proceso de desarrollo para ser destinadas como de producción permanente de madera y otros bienes y servicios ambientales. Se trataría de plantaciones forestales, bosques secundarios o de áreas de recuperación forestal.
- Bosques en tierras de protección: superficies destinadas principalmente a preservar los suelos, mantener el equilibrio hídrico, conservar y proteger los bosques ribereños, etc. Se promueve el ecoturismo, la recuperación de la flora y fauna silvestre en vías de extinción y el aprovechamiento de productos no maderables.
- Bosques en comunidades nativas y campesinas se prevé su explotación con fines comerciales e industriales por las comunidades que estará sujeta a la obtención de un permiso de aprovechamiento y a las condiciones de manejo sostenible establecidas en las normas.
- Bosques Locales: su administración es otorgada a los gobiernos locales por un plazo de 20 años para que ellos mismos otorguen el aprovechamiento sostenible de los

recursos forestales mediante autorizaciones y permisos.

- **Áreas Naturales Protegidas:** áreas destinadas a la conservación de la diversidad biológica y otros valores asociados de interés ambiental, cultural, paisajístico y científico, las cuales se rigen de acuerdo a lo establecido por la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su reglamento y normas complementarias.

3. Reconocimiento de los servicios ambientales del bosque

Se reconoce por primera vez que el bosque, además de proporcionar una serie de productos forestales también puede prestar importantes servicios ambientales como pueden ser la protección del suelo, la regulación del ciclo de agua, la conservación de ecosistemas y la absorción de dióxido de carbono.

Se crea la posibilidad de que cualquier titular de un bosque que demuestre, a través de algún mecanismo de certificación, que está prestando un servicio ambiental sea retribuido por dicho servicio, y abre también la posibilidad de establecer un sistema por el que los beneficiarios de los servicios ambientales paguen por los mismos. En este sentido se contemplan dos supuestos en que se establecerán mecanismos de indemnización por los efectos de la contaminación producidas por el consumo de combustibles fósiles y por los beneficios en el manejo de determinados recursos hídricos, cuya generación de ingresos estaría destinada a la conservación de las áreas naturales o a programas de reforestación, entre otros.

4. Se incorpora la obligación de realizar un manejo forestal sostenible: Planes de Manejo Forestal

La legislación contempla la obligación del manejo forestal sostenible. De esta manera, se contempla la obligación de contar con un Plan de Manejo Forestal que deberá ser desarrollado por toda persona dedicada al aprovechamiento forestal con fines comerciales e industriales y que será aprobado por la autoridad ambiental. Dicho plan deberá ser realizado por profesionales especializados registrados en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) e incluirá, entre otros aspectos, un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

Comprende dos niveles distintos de planificación:

- El Plan General de Manejo Forestal que proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial formulado como mínimo por todo el período de vigencia de la concesión.
- El Plan Operativo Anual que el titular deberá presentar cada año operativo.

5. Se abre la vía para la creación de incentivos destinados a un manejo forestal sostenible

Se contempla expresamente la posibilidad de una reducción porcentual del derecho de aprovechamiento que el beneficiario de la explotación debe pagar al Estado cuando se trate de concesiones que impliquen proyectos integrales de extracción, transformación en plantas de procesamiento ubicadas en el ámbito regional de la concesión y de la comercialización de productos forestales con valor agregado.

Dichos beneficios también se contemplan para aquellos concesionarios que adopten los

procesos de certificación forestal voluntaria.

6. Se establecen distintas formas de otorgamiento del aprovechamiento de los recursos forestales

Concesiones

Las concesiones otorgan a su titular en exclusividad el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido, y en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse.

• Concesiones forestales con fines maderables

Las concesiones forestales con fines maderables son otorgadas en las unidades de aprovechamiento que hayan sido calificadas como Bosques de Producción Permanente (BPP). Se otorgan a los particulares mediante los procedimientos de subasta o concurso públicos.

Concesión mediante subasta pública: se establece para las unidades de aprovechamiento de 10,000 a 40,000 has para el aprovechamiento forestal maderable, dentro de los BPP. Cada concesionario sólo puede acceder por subasta pública a un número de unidades de aprovechamiento que, en conjunto, no supere las 120,000 has por BPP bajo la modalidad de concesiones forestales con fines maderables.

Concesión mediante concurso público: Las unidades de aprovechamiento son de 5,000 a 10,000 has, para el aprovechamiento forestal maderable dentro de los BPP. Están destinadas a medianos y pequeños empresarios, en forma individual u organizados en sociedades u otras modalidades empresariales, por un plazo de 40 años. El límite de concesiones maderables a las que un concesionario puede acceder por concurso público es de 50,000 has a nivel nacional.

Concesiones forestales con fines no maderables

Se refieren a concesiones para otros productos del bosque, concesiones para conservación y concesiones para ecoturismo. Se otorgan a exclusividad no pudiendo el INRENA otorgar otras concesiones, permisos o autorizaciones sobre las mismas áreas a terceros.

Concesiones forestales para otros productos del bosque

Referidas al aprovechamiento de otros productos forestales diferentes a la madera, tales como el aprovechamiento de castaña, aguaje, palmito, lianas, resinas, gomas, plantas medicinales, ornamentales, y otros, con fines comerciales e industriales. La concesión podrá otorgarse en exclusividad hasta por 40 años renovables, y en superficies de hasta 10,000 has.

Concesiones para ecoturismo.

Su finalidad aprovechar el paisaje natural como recurso. Se otorgan en exclusividad preferentemente en bosques no calificados como de producción forestal permanente y en tierras de protección. Estas concesiones se otorgan en superficies de hasta 10,000 has y por períodos de hasta 40 años renovables.

Concesiones para conservación.

Su finalidad consiste en el desarrollo de proyectos de conservación de la diversidad biológica, y en ellas se pueden desarrollarse actividades de ecoturismo, investigación,

educación, protección, entre otras. Se otorgan preferentemente en bosques en tierras de protección por un período de hasta 40 años renovables.

El 6 de julio del 2001, el INRENA otorgó la primera concesión para conservación a la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica-ACCA- en el departamento de Madre de Dios, en un área con un perímetro de 450 Km. y una extensión de 135,832 has por un período de 40 años renovables.

Otras concesiones: Concesiones con fines de forestación y reforestación

El INRENA puede otorgar concesiones de hasta 40,000 has para forestación y reforestación en tierras de capacidad de uso mayor forestal y/o en áreas de recuperación forestal por periodos renovables de hasta 40 años.

Autorizaciones

Se prevé el otorgamiento de autorización para el aprovechamiento de los bosques secos de la costa, para el aprovechamiento en asociaciones vegetales de productos forestales diferentes a la madera, para el aprovechamiento en bosques locales, para desbosque o para investigación.

Permisos

Asimismo, se prevé el otorgamiento de autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de los recursos forestales en los supuestos de aprovechamiento en bosques en tierras de propiedad privada, en bosques de comunidades nativas y campesinas, en bosques locales, en bosques secundarios, en plantaciones forestales y en otras formaciones vegetales, para el aprovechamiento de recursos forestales diferentes a la madera en bosques de producción en reserva y para investigación.

7. Se establece una nueva organización administrativa

El **INRENA** –organismo público dependiente del Ministerio de Agricultura- es la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre a nivel nacional. Asimismo, es la Autoridad Administrativa y Científica CITES-Perú. El INRENA tiene entre otras competencias, las de gestionar y administrar los recursos forestales y de fauna silvestre; hacer cumplir las disposiciones de la legislación forestal; evaluar y controlar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales; supervisar las concesiones, permisos y autorizaciones concedidas y organizar y conducir el registro de concesiones forestales y de autorizaciones forestales.

Se prevé la creación del **Consejo Consultivo de Política Forestal (CONAFOR)** como un organismo consultivo al más alto nivel del Ministerio de Agricultura en materia de Política Forestal. Dicho organismo aún se encuentra pendiente de creación y estaría integrado por representantes del sector público y privado (i.e. Ministerio de Agricultura, Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción; Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana –IIAP; organizaciones gremiales de empresas privadas; organizaciones comunales nativas y campesinas y Universidades).

La CONAFOR tendría las funciones de asesorar al Ministro de Agricultura en la formulación e implementación de la política forestal; opinar respecto de la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo Forestal; evaluar el informe anual presentado por el INRENA sobre la situación de la actividad forestal, entre otros.

Asimismo, se prevé la creación del **Organismo Supervisor de los Recursos**

Forestales Maderables (OSINFOR) como una entidad supervisora y controladora del manejo de las concesiones forestales maderables, dependiente del Ministerio de la Presidencia pero dotada de autonomía funcional, técnica y administrativa. Dicho organismo se encuentra pendiente de creación y sería el encargado de supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal con fines maderables, de los planes de manejo forestal, de los planes operativos, imponer sanciones y multas, etc.

Por último, el nuevo marco normativo ha dado lugar a la constitución del **Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE)** destinado principalmente a financiar proyectos con y sin fines de lucro del sector privado, actividades de promoción de la reforestación y manejo forestal sostenible, actividades de capacitación, proyectos de investigación, proyectos de control del comercio ilegal y de recuperación de especies amenazadas. Los órganos de dirección del mismo están integrados por representantes del sector público y privado.

8. Se crean nuevas instancias de participación ciudadana: Comités de Gestión de Bosques

Dichos Comités están formados por representantes de las delegaciones locales del INRENA, de titulares de concesiones, de gobiernos locales o centros poblados de las comunidades nativas o campesinas y de instituciones académicas y ambientales.

Sus funciones se centran fundamentalmente en ejecutar un control de las actividades de aprovechamiento, coordinar del mantenimiento de las infraestructuras comunes y de los servicios de vigilancia y promover la solución de conflictos.

9. Se contempla un sistema de Infracciones y Sanciones

La legislación forestal tipifica una serie de infracciones como pueden ser la invasión de tierras que integran el Patrimonio Forestal Nacional; la provocación de incendios forestales; la realización de extracciones forestales sin la correspondiente autorización; la tala, aprovechamiento, transformación, comercialización y transporte de flora declarada en veda, o provenientes de bosques naturales declarados en veda; la tala de árboles en estado de regeneración; el incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal o la extracción de productos forestales en volúmenes superiores a los autorizados.

Asimismo, se prevé la penalización de dichas infracciones mediante la aplicación de sanciones o multas de carácter económico dependiendo de la gravedad de la infracción (multas desde 0.1 a 600 Unidades Impositivas Tributarias), y sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales a que hubiere lugar.

Existe, además, la posibilidad de imponer sanciones accesorias como comiso, suspensión temporal de actividad, clausura, revocatoria de la autorización, permiso o licencia, resolución del contrato, inhabilitación temporal, clausura, o incautación.

Son entidades competentes para sancionar el INRENA y OSINFOR en el supuesto de las concesiones forestales maderables. Asimismo, el INRENA es el responsable del registro de personas naturales y jurídicas sancionadas por infracción de la legislación forestal.

De acuerdo a estudios recientes, el Perú ocupa el octavo lugar en el mundo en cuanto a superficies boscosas y el segundo lugar en América Latina. Más del 70% del territorio del Perú (1'285,215 km²) se encuentra cubierto por bosques. Los bosques tropicales de la Amazonía cubren casi 75.7 millones de has. De estas, casi 46' 500 has son susceptibles de producción forestal. En este sentido, en función a su cobertura forestal y la aptitud natural de su territorio (ver Cuadro No. 2) , el Perú es correctamente considerado un “país forestal” por excelencia.

Cuadro No. 2: Superficie nacional según región y capacidad de uso mayor de las tierras.

Capacidad de uso de la tierra	Superficie (miles de has)	Tierras productivas	Costa	Sierra	Selva
Total	128,522		13,637	39,198	75,687
Cultivo en limpio	4,902	6.60%	1,140	1,341	2,421
Cultivo permanente	2,707	3.65%	496	20	2,191
Pastos	17,916	13.94%	1,622	10,576	5,718
Producción forestal	48,696	37.89%	172	2,092	46,432
Protección	54,301	42.25	10,207	25,169	18,925

Fuente : Ministerio de Agricultura. Elaborado : Perú en Cifras. (PROMPERU – INEI).

Esta riqueza forestal unida a sus particulares características ecológicas y biológicas, contribuyen a que el Perú sea considerado un país *megadiverso*, siendo uno de los siete grandes centros de diversidad biológica³ (silvestre y domesticada) del planeta (Informe ITTO, 2000). Asimismo el Perú forma parte del *Grupo de Países Megadiversos Afines* (Cancún, 2002), instancia de coordinación política para velar por los intereses de los quince países megadiversos (Brasil, Bolivia, China, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Filipinas, India, Indonesia, Kenya, Malasia, México, Perú, Sudáfrica, Venezuela) que, en su conjunto - y especialmente en sus zonas tropicales -, albergan más del 75% de las riquezas biológicas el planeta.

No se cuenta con datos estadísticos precisos y actualizados que permitan comparar las cifras del Cuadro N° 2 con el uso actual de las tierras. Sin embargo, diversos especialistas sostienen que hay un desequilibrio marcado hacia un exceso de tierras utilizadas para la agricultura y pastoreo, muchas veces en desmedro de las tierras con aptitud forestal. Esta situación se

³ Con miras a proteger la diversidad biológica – gran parte de la cual se encuentra en los bosques tropicales – el Perú cuenta con un *Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado* (SINANPE) que está conformada por 53 áreas naturales protegidas agrupadas en nueve categorías. En su conjunto, las ANP cubren 13,44% del territorio nacional (con un total de 17.27 millones de has).

refleja en problemas de deforestación y erosión de tierras forestales y de protección, respectivamente.

Datos recogidos del (INRENA), la actual autoridad forestal en el país, indican que el Perú cuenta con casi 10 millones de has deforestadas hasta el año 2000. La tasa anual de deforestación es de más de 261 mil has. En términos mundiales, esta no se considera una tasa necesariamente alta. Sin embargo, el año 2000 registra un incremento en la tasa de deforestación, con especial énfasis en los departamentos de Cajamarca, San Martín, Huanuco y Junín, los cuales en conjunto representan casi el 70% de las áreas deforestadas de todo el país.

Según el INRENA y algunos analistas, la extracción de madera *per se*, no es la principal causa de destrucción del bosques. La actividad que causa mayor impacto es la agropecuaria (agricultura migratoria). En estos casos donde los agricultores queman enormes cantidades de bosques para obtener áreas descubiertas para su uso agrícola. Según el propio INRENA la incidencia de la extracción de madera con fines comerciales e industriales en la deforestación es de 2.5%, el consumo de madera de las poblaciones rurales para producción de leña y carbón incide en el 16.5%, mientras que el desbosque para fines de agricultura (migratoria principalmente) es del 81.1%.

Algunos, explican este fenómeno -bajo impacto de la actividad forestal extractiva- por el hecho que los largos ciclos forestales no generan los incentivos adecuados para los inversionistas ; más aún, estos períodos se contradicen con la necesidad de una rentabilidad inmediata que exigen los mercados forestales locales, regionales e internacionales. En gran medida, esto deriva en un uso sustitutorio del recurso forestal, promoviéndose el desbosque para la ampliación de la frontera agrícola y para la actividad ganadera. Si a ello se suma un problema más de índole social, representado por los pequeños extractores madereros – los principales actores en la extracción forestal - esta situación representa limitaciones para el establecimiento de industrias forestales sólidas y ambientalmente sostenibles.

Sin embargo, y como se adelantó, la Ley Forestal y el nuevo régimen forestal intentan revertir esta situación, haciendo posible el otorgamiento de concesiones forestales para ser explotadas adecuadamente mediante planes de manejo (ver Cuadro No. 1 y sección 2).

2.1. Algunas consideraciones relevantes sobre la industria forestal⁴.

⁴ La mayor parte de la información de este punto proviene del documento : *Estrategia Nacional Forestal*. Versión Concertada con Instituciones y Actores Forestales. Proyecto FAO GCP/PER/PER/035/NET Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal. Ministerio de Agricultura, FAO, Gobierno del Reino de los Países Bajos. Diciembre, 2002.

Un problema y desafío que enfrenta la industria maderera nacional en general está asociada a la tecnología que en gran medida es obsoleta y que eleva considerablemente los costos de producción y resta competitividad a los productos forestales en los mercados nacionales e internacionales cada vez más exigente. Se calcula, por ejemplo, que se desperdicia más del 40% de la materia prima en el proceso extractivo-productivo y, en general, no se agrega valor a los productos forestales.

En términos de un diagnóstico resumido sobre la industria de la madera en el Perú es posible afirmar que, pese a la inmensa área boscosa del Perú, ésta contribuye solamente al 1% del PBI (Rosmarino, 2001), cifra que puede variar aunque marginalmente si se incluyen datos sobre aprovechamiento de leña y otros, aunque estos son ciertamente dispersos y poco contribuyentes. Como ya se señaló en el punto anterior, esto se atribuye, entre otros factores, a que, existiendo varias decenas especies maderables, la industria se concentra básicamente en dos: caoba (*Swietenia macrophylla*) y cedro (*Cedrela odorata*).

La industria de aserrío es la actividad de transformación de madera más importante en el Perú. La producción se constituye por : madera aserrada seca al aire y madera aserrada seca en horno. Existen en el país aproximadamente 200 aserraderos con una capacidad instalada ligeramente superior al millón de m3. Los más importantes aserraderos están ubicados en Ucayali, Junín, Loreto, Madre de Dios y San Martín (ver Cuadro No. 3).

Cuadro No. 3: Principales aserraderos y sus capacidades.

Principales aserraderos por Departamento.				
Departamento	Capacidad instalada (m3)	Producción (m3)	Capacidad ociosa	
Ucayali	307,075	144,351	162,724 m3	52.9 %
Loreto	91,096	65,541	25,555 m3	28.05 %
Junín	112,018	149,168	0	0
San Martín	88,207	34,183	54,024 m3	61.25 %
Madre de Dios	40,681	5,862	34,819 m3	85.59 %

Fuente : Prompex – FAO, 2002.

Hay un elevado déficit de capacidad de secado de madera aserrada a nivel nacional. Existen cámaras de secado únicamente en Loreto (Iquitos), Ucayali (Pucallpa) y Lima, con una capacidad instalada total a nivel nacional de aproximadamente 147,635 m3. muy por debajo de la producción de madera. Por otro lado, la industria de contrachapados (plywood/triplay), láminas y chapas está constituida por doce empresas ubicadas en Pucallpa, Iquitos, Puerto Maldonado y Lima. La capacidad instalada de la industria de contrachapado o plywood es de 105,240 m3 y la de láminas de 20,784 m3. La capacidad ociosa el año 2000 fue de 52,667 m3 (49.9%) en contrachapado y 8,784 m3 (42.26%) de láminas. En el caso de fábricas de chapas

decorativas, estas se encuentran casi paralizadas, con excepción de Perú Foprest S.A. del grupo Tintorer, que tiene una capacidad de producción de 2 millones de m² por año.

En los últimos dos años han paralizado sus operaciones dos fábricas de contrachapados en Pucallpa y dos en Iquitos. Desde hace cinco años, están paralizadas dos fábricas de láminas más (Estudio 501 y Maderas Laminadas). Respecto a los tableros aglomerados de partículas, Tableros Peruanos S.A. (TAPESA), localizada en Trujillo, es la única fábrica existente en el país. Viene operando desde 1985 con una capacidad instalada inicial de 18,000 m³/año, pero en los últimos años ha realizado ciertas ampliaciones para incrementar su capacidad. En los dos últimos años comenzó su proceso de reflotamiento, el mismo que le ha permitido casi normalizar su producción. Según informes de la misma empresa TAPESA, durante el año 2000 alcanzó un volumen de producción de 14,324 m³ y el año 2001 se incrementó a 15,061 m³. Toda la producción de TAPESA es consumida en el mercado interno.

La demanda de productos maderables para construcción equivale a 2'163,254 m³/año, de los cuales 2'021,917 son de madera aserrada, 100,439 de madera para pisos y 40,898 de tableros (paneles y revestimientos). Por su parte, la oferta de madera y sus manufacturas está conformada por la producción nacional y las importaciones. El año 2000 dicha oferta fue de 758,780 m³; correspondiendo 713,053 m³ a productos de origen nacional y 45,727 m³ a productos importados. Esto significa que el 94% de la oferta es de origen nacional y el 6% restante de origen importado.

Las estadísticas de exportación de madera hacen suponer una tendencia creciente en los próximos años. Por información obtenida de diversos medios de comunicación, en el período comprendido entre enero y mayo de 2002, las exportaciones alcanzaron los US\$ 43.4 millones, lo cual significó un incremento del 35.7% respecto a similar período del año pasado⁵. Por otro lado, según un informe proporcionado por la *Comisión para la Promoción de las Exportaciones* (PROMPEX), las exportaciones madereras se constituyeron en la actividad más dinámica entre los productos no tradicionales, debido en especial a un importante incremento en sus precios.

La partida de madera aserrada encabezó las ventas de este sector (69.2% del total de la producción), al registrarse ventas por US \$ 29.3 millones para la primera mitad del año 2002, cifra que representó un aumento de 78% frente a lo registrado en enero-mayo del 2001 (16.4 millones de dólares)⁶.

⁵ Ver nota : Exportación maderera creció 37.5 por ciento en enero-mayo. Diario Oficial *El Peruano*, del 3 de julio de 2002.

⁶ *Ibíd.*

Según PROMPEX, el principal mercado de destino es Estados Unidos, con más del 64% del total de las exportaciones. El Perú se ha convertido desde 1999 en el primer proveedor de madera de Estados Unidos. Este mercado requiere principalmente madera aserrada de caoba, con una demanda potencial que está sobre los 9,000m³ y podría llegar a los 60,000 m³. La demanda de madera tipo cumala se encuentra sobre los 13,830 m³ y podría alcanzar hasta los 30,000 m³ ; la demanda de cedro es más bien limitada y posiblemente no supere los 3,000 a 5,000 m³ por año⁷.

El segundo destino de las exportaciones de madera peruanas es México, con 23% del total. Este mercado presenta la ventaja que su demanda es más diversificada, aceptando otras especies aparte de la caoba, como la cumala, el cedro, el pumaquiro, el shihuachuaco, entre otras, siempre y cuando hayan sido secadas artificialmente⁸. Les siguen en importancia los mercados de Hong Kong, República Dominicana, Italia y Venezuela.

En términos generales, según PROMPEX, las exportaciones de madera han mostrado una tendencia creciente en los últimos cinco años, al alcanzar una tasa promedio anual de 25% de crecimiento, por lo que se prevé que las ventas al exterior de productos madereros se triplicarán en los próximos cuatro años, con lo que se generarán más de US\$ 200 millones en divisas⁹.

Respecto a los productos forestales no maderables, los principales son la tara, la castaña, la algarroba, el carrizo, el jebe de shiringa, el palmito, la uña de gato, el aguaje, entre otros, además de la fauna silvestre que es una importante fuente de proteínas para los pobladores de la selva.

Los productos forestales no maderables, tienen un gran potencial que no está siendo aprovechado en toda su dimensión debido a la prioridad que siempre se le ha dado a la extracción de productos maderables.

Como comentario general, es importante destacar que las limitaciones en la investigación así como en la búsqueda y el desarrollo de nuevos mercados han conducido a limitar las reales posibilidades comerciales de los productos forestales. Esto se refleja en la escasa rentabilidad de la producción forestal. Como ya se adelantó, este hecho compromete el manejo forestal sostenible. Sólo unas cuantas especies tienen un mercado que hacen su manejo rentable, haciendo que se desaproveche el gran potencial existente. La mayoría de productos forestales no maderables tampoco son aprovechados en todo su potencial. En ambos casos, hace falta

⁷ Ríos, M. *Prospección del mercado de caoba, otras maderas tropicales y sus manufacturas, en los Estados Unidos de América*. Documento de PROMPEX, Lima, Perú, 2001.

⁸ Ríos M. *El mercado mexicano de madera y productos de madera tropical*. Documento de PROMPEX. Lima, Perú, 2002.

un trabajo de apertura de nuevos mercados. Tampoco se cuenta con una adecuada conexión con el contexto internacional forestal, lo cual ocasiona un deficiente aprovechamiento de oportunidades, como el canje de deuda, la venta de captura de carbono y otros servicios ambientales.

Con respecto al mercado internacional, la balanza comercial de productos maderables mantiene una tendencia relativamente estable hasta el año 1994, en el que se desequilibra completamente con una tendencia cada vez más negativa. Esto coincide con la aplicación del programa de ajuste estructural y la implementación del modelo de libre mercado en el país.

El aporte bastante limitado del sector forestal en la generación de divisas y el hecho que gran parte de las políticas públicas no refleje la importancia de la contribución del recurso forestal en el desarrollo integral del país, contribuyen a relegar al sector forestal frente a otros sectores y otras actividades económicas, tales como la agricultura, la ganadería, la minería, la pesca, entre otras¹⁰.

2.2 La tala ilegal en el Perú : ¿por qué ocurre y quiénes son los actores?

Cuadro No. 4 Definición de “tala ilegal”.

En términos generales, tala ilegal debiera entenderse como todo aprovechamiento de maderas que se realiza incumpliendo las normas que rigen la extracción forestal, en cuyo caso existirían diversos factores de incumplimiento, tales como corta fuera de las áreas autorizadas, tala dentro de áreas naturales protegidas, aprovechamiento de árboles por debajo de los tamaños mínimos (diámetro mínimo de corta) o de especies protegidas, uso de motosierra para aserrío de trozas, entre otras.

Aun cuando ni la ley forestal ni su reglamentación definen el concepto de tala ilegal, si describen a ésta como una de las causas de deforestación (Art. 20º del Reglamento de la Ley Forestal). Al respecto, es necesario aclarar que la tala de árboles comerciales, a la cual se refiere este estudio y que es la práctica que se desarrolla en los bosques naturales del país para abastecer a la industria maderera, no implica deforestación necesariamente.

La deforestación es el cambio de uso del suelo en una determinada extensión de bosques, donde desaparece toda la cobertura arbórea, mientras que la tala selectiva de árboles de madera comercial es mas bien el aprovechamiento de unos cuantos árboles, donde el bosque se mantiene en pie y no existe un cambio de uso del suelo.

Sin embargo, esta forma de tala o aprovechamiento de árboles comerciales, no está regida por un plan o sistema de manejo con proyecciones de largo plazo. Por el contrario, se desarrolla en forma migratoria cada uno o dos años, abandonando áreas boscosas ya aprovechadas y servidas por caminos que facilitan el ingreso de agricultores migratorios. Son en su mayoría estos últimos los que cambian el uso del suelo al deforestar porciones del bosque cada año

⁹ Exportaciones madereras serían mayores a US\$ 200 millones en 2006, Diario Oficial *El Peruano*, 05 de abril de 2002.

¹⁰ Las estadísticas señalan que el aporte del sector forestal en el Perú al PBI es de US \$ 7.12/ha, mientras que en los otros países en desarrollo el promedio llega a US \$ 84.19/ha, siendo el promedio mundial de US\$ 145.23/ha.

para realizar cultivos de subsistencia. De ahí, las vinculaciones o impactos ligados a la tala comercial de árboles, sea o no ilegal.

Para efectos del presente estudio la tala ilegal es entendida como aquella extracción o tala de árboles de maderas comerciales que se realiza fuera de las áreas autorizadas mediante contratos y permisos o últimamente, de las concesiones forestales. En algunos casos, incluye incluso la extracción dentro de los límites de áreas naturales protegidas o reservas del Estado a favor de pueblos indígenas no contactados. Esta definición es adoptada, considerando que esta característica de la extracción de madera es más significativa en términos de volúmenes de madera en el país.

El enfoque del estudio es sobre aquellas maderas de alto valor, fundamentalmente caoba, y en un menor grado cedro, que constituyen la razón fundamental de la tala ilegal de madera en el Perú y, tal como reconocen muchos extractores e industriales nacionales, "la única especie que por su valor, permite la extracción maderera bajo condiciones de rentabilidad".

2.3 Condiciones socioeconómicas.

Las causas de la tala ilegal de maderas en el Perú no pueden ser entendidas exclusivamente a través de un análisis del sector forestal en el país. La tala ilegal tiene vinculaciones de carácter estructural con condiciones de pobreza, de falta de empleo así como de oportunidades para la generación de ingresos en el medio amazónico.

Este es el caso de la región Ucayali - uno de los estudios de caso (ver Cuadro No. 5) – que cuenta con una población proyectada al 2002 de 456,340 habitantes, caracterizada por colonos procedentes de Sierra y de Selva Alta.

Cuadro No. 5: Estudio de caso de Ucayali.

a.- Descripción General

El Departamento de Ucayali está ubicado en la parte centro - oriental del país, en la Cuenca del Amazonas y su principal recurso es el forestal con una cobertura del 85% de su territorio por diferentes tipos de bosques y la presencia de una gran diversidad biológica.

Ucayali es a su vez el principal centro de producción de maderas del país y la región con la principal infraestructura de transformación de maderas, contando con un parque industrial constituido por diferentes unidades productivas como: aserraderos, parqueteras, bolaineras, reaserraderos, carpinterías y mueblerías.

El territorio de Ucayali se encuentra atravesado por una extensa red hidrográfica formada por grandes ríos y tributarios de variable importancia, como el Ucayali, Pachitea, Aguaytia, San Alejandro, los mismos que juegan un papel importante como vías de comunicación para diferentes actividades productivas, además de la carretera Federico Basadre y Carretera Central que interconectan con otras regiones andinas y costeras del país. (Mapa 1)

La actividad forestal es la principal actividad económica ya que genera muchos puestos de trabajo en forma directa en las actividades de extracción y transformación forestal y, también en forma indirecta, en todo el sistema del proceso de comercialización y transporte de los productos hacia los centros de consumo u otras transformaciones. Se

estima que por lo menos el 40 % de la población vive de este recurso.

b. La producción de madera

El ámbito de producción de madera rolliza que llega al parque industrial de Pucallpa, trasciende los límites jurisdiccionales del Departamento de Ucayali, pues abarca parte de los departamentos de Loreto, San Martín, Huánuco, Pasco, Junín y Cuzco. La madera rolliza es transportada principalmente por vía fluvial, aprovechando la red hidrográfica que tributa al río Ucayali.

Esta es una razón por la cual varios organismos regionales del sector agrario, principalmente el INRENA, muchas veces compiten entre sí e interfieren en las faenas de control de madera en rollo y de la emisión de guías de transporte que permitan amparar madera extraída de cualquiera de sus jurisdicciones.

El volumen de madera rolliza que se recepciona en la ciudad de Pucallpa para su transformación en el parque industrial está en el orden de los 325,000 m³/año, para la producción de madera aserrada (80%), triplay (16 %), parquet y otros productos (4 %). (Quevedo, 2000).

De acuerdo a estadísticas del INRENA, la producción regional de madera rolliza (m3), está en un promedio de 258,000 m3, donde ocho especies constituyen alrededor del 70% de la producción total del Departamento. Las especies son caoba, cedro, tornillo, catahua, cachimbo, tornillo, lupuna, cumala y copaiba (ver Cuadro 3).

Cuadro 5.1: Volumen de Producción de madera rolliza (m3) en Ucayali (1998-2002)

	Especies \ años				
	1998	1999	2000	2001	2002
Caoba	14,898	16,234	19,679	14,690	5,434
Cedro	31,019	29,119	26,471	23,410	9,871
Catahua	34,740	23,162	31,805	33,578	22,152

Cahimbo	13,343
	6,667
	13,277
	11,586
	8,118
Tornillo	55,455
	39,554
	27,755
	27,138
	25,494
Lupuna	39,167
	42,036
	48,409
	34,172
	35,172
Cumala	20,562
	16,221
	20,241
	20,431
	20,174
Copaiba	19,375
	12,488
	15,718
	18,027
	16,803
Otras sp.	65,099
	38,619
	64,641
	93,409
	84,654
Total	293,758
	224,100
	267,996
	276,441
	227,872

Fuente: Centro de Información Forestal (CIF) - INRENA

La mayoría de extractores, con contratos o sin ellos, tienen niveles de aprovechamiento que fluctúan entre los 2.5 a 4 m³/ha, bastantes bajos y corresponden a muy pocas especies. La lejanía de las áreas de extracción con los centros de transformación hacen determinantes los costos de transporte de la madera redonda y de la logística en general, reduciendo la posibilidad de oferta de una serie de especies maderables de mediano y bajo valor comercial, limitándose a las especies que le proporcionan al extractor mejores márgenes de utilidad, tales como caoba, cedro, ishpingo, y tornillo, principalmente.

En el caso de la caoba, puede notarse una tendencia decreciente de la producción en este Departamento, especialmente a partir del 2000. Lo contrario ocurre en Madre de Dios hacia donde se desplaza la demanda de las grandes empresas exportadoras o grupos económicos vinculados a su comercialización hacia el mercado externo, ante el agotamiento de las poblaciones naturales en este Departamento

c. La extracción ilegal

La extracción ilegal de madera en Ucayali está ligada a grupos de pequeños extractores que son habilitados (financiados) por intermediarios para poder realizar la tala y transporte de trozas hasta los puertos principales; a funcionarios de INRENA quienes manejan la base de datos de los contratos, que permiten un comercio de guías y listas de trozas que son finalmente descargadas en los contratos que aun cuentan con saldo para movilizar madera; a intermediarios o testaferros, que sólo gestionan contratos para después venderlos a quienes desean “legalizar” madera de origen ilegal.

Se tiene referencia de habilitadores que llegan a tener poder sobre alrededor de 40 a más contratos de menos de 1,000 has y que, a su vez, están vinculados a grupos de mayor poder económico en la industria de la madera.

Un aspecto que es importante de considerar, es que la mayor parte de la madera valiosa que finalmente será exportada, caso de la caoba, es finalmente “legalizada” en alguna parte del proceso, entendiéndose por esto que es finalmente amparada con algún contrato de extracción y que finalmente paga los derechos correspondientes, es decir el valor de la madera al estado natural y el canon de reforestación, al menos, hasta la vigencia de la anterior Ley Forestal.

La razón de esto es porque la exportación exige una serie de controles adicionales, tanto en INRENA, como autoridad administrativa CITES, como de parte Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) en relación al control en los puertos.

En la actualidad los estimados de extracción ilegal de maderas están en el orden del 80% (no hay información precisa), siendo notorio y conocido en el medio que los documentos contractuales para la extracción maderera avalados por el INRENA sirven para el trámite de pago de los derechos forestales y acceder a las guías de transporte forestal, más no como indicativos del origen de la madera.

Cada grupo extractor tiene un promedio de 10 hombres, 2 motosierras, quienes se dedican a tumbado, motoaserrado y transporte. Generalmente la madera motoaserrada se desplaza al hombro, siendo las dimensiones de estas maderas de una longitud entre 8-12 pies de largo, 4 pulgadas de espesor y anchos cortos. Los desplazamientos de la madera tableada son hasta por un máximo de 500 m. De esta manera, las dimensiones de las maderas son una señal casi infalible de la procedencia ilegal de las maderas, pues se sabe que si uno encuentra tablas de 12 pies o menos, es casi seguro que es motoaserrada (ilegal), por que esa es la longitud máxima a la cual pueden cargar y sacar al hombro.

Hay indicaciones que estos tamaños máximos que pueden producirse con la extracción ilegal, tienen actualmente una limitación de mercado que esta limitando su demanda por parte de las empresas exportadoras, quienes para competir con caoba brasilera, están requiriendo madera larga (mas de 15 pies) . Este factor esta incidiendo en la disminución de la tala ilegal de esta especie.

Estos grupos de extractores tienen actividad todo el año, no hay periodo de zafra. En la época seca (verano) hacen 2 o 3 embalses con madera más plástico, para poder llegar hasta quebradas mayores o ríos. En los ríos, ya están los aserraderos para “limpiar” madera.

La “limpieza” de la madera, implica que la madera ilegal que ha sido aserrada con

motosierra, es aserrada nuevamente para perfeccionar los cortes, lo que se realiza con sierras de cinta, de aserraderos instalados cerca de los lugares de extracción. Se conoce que estos aserraderos se ubican

En Bajo Ucayali:

- Tres aserraderos en Robaboya
- Un aserradero en Juancito
- Un aserradero en La Pedrera
- Un aserradero en Orellana
- Un aserradero en Canchahuaya

En Alto Ucayali:

- Un aserradero en Cohengua
- Un aserradero en Sheshea

Bajo este sistema de trabajo, los extractores ilegales empezaron operando en el Bosque de Producción del Biabo (antes Bosque Nacional) que era considerada una zona con abundancia de caoba y que fuera parte de una iniciativa gubernamental para empezar el proceso de concesiones forestales mediante subasta pública, desde 1997, pero que lamentablemente no se logró concretar

Como resultado, la extracción ilegal se intensificó en esta área y prácticamente arrasó con la caoba existente, tanto del Biabo como de ríos cercanos como el Pisqui y Cushabatay. (Ver Cuadro No. 9 para el caso del Biabo).

Actualmente las cuencas de los ríos Tamaya, Sheshea, Inuya, Cohengua, Tambo y Urubamba, son reconocidos como las zonas con mayor presencia de extractores ilegales. La extracción de la caoba ya está produciéndose incluso de áreas protegidas, como el caso más conocido de la Reserva Nacional Pacaya-Samiria, Alto Purus, Reserva Regional Isconahua (cuenca alta del Utuquinia), Reserva Regional Murunahua y pasando de los límites de la frontera con Brasil.

Un factor que aparentemente también facilita la actividad de la tala ilegal ligada a especies de alto valor como cedro y caoba, se relaciona con el incremento en la declaración de áreas protegidas las que sin embargo no son objeto de un manejo efectivo inmediato, lo que por el contrario las convierte en más vulnerables para la invasión por parte de extractores ilegales que saben que no encontrarán otros pobladores u extractores dentro

Muchas de las personas en Ucayali, indican que es a partir de mediados de los 90s que se nota el incremento de los extractores ilegales, especialmente con gente de origen andino con antecedentes de dedicarse al cultivo ilegal de la coca, y ligados incluso a mafias de comercialización de esta droga.

Estos grupos, como consecuencia de las políticas de erradicación de cultivos de coca por el Programa de Desarrollo Alternativo, y la baja de precio de la hoja de dicha planta, vieron bloqueada su continuidad en el cultivo ilegal de coca, encontraron en la extracción de madera, la forma más rentable y accesible a su condición para seguir viviendo en la Amazonía.

Durante el periodo de 1985-90 hubo una fuerte migración de la población de Huánuco, hacia la provincia de Padre Abad (Ucayali), representando el 10% de crecimiento anual. Se formaron rápidamente pueblos enteros, con tradiciones de prácticas agrícolas de Sierra (CTAR-Ucayali, 2002)

En Ucayali, el 70.5% de los hogares viven en la pobreza, de los cuales el 61.3% tienen al menos una necesidad básica insatisfecha y el 31.9% dos o más necesidades básicas insatisfechas, según datos de INEI (CTAR-Ucayali, 2002)

En relación a los servicios básicos de agua potable, desagüe y electricidad, en el distrito de Callería donde se encuentra la capital Pucallpa, sólo el 60% de los hogares cuenta con agua potable: el 70% carece de agua, desagüe y electricidad. En el resto de distritos, el 100% carece de agua, desagüe y electricidad, a excepción de Padre Abad, en el que 80% carece de agua potable y el 70% no tiene desagüe. (CTAR-Ucayali, 2002).

Madre de Dios, la otra región de estudio, es la que ha registrado las mayores tasas de crecimiento durante los últimos quince años, pasando de 0.1% en el periodo 1940-61, a 5.7% en el periodo 1981-1993 (IIAP, 2001). La población estimada al 2002 es de 99,452 habitantes, lo que representa el 0.3% de la población nacional (Madre de Dios, 2002).

Madre de Dios tiene una elevada tasa de migración, que llega al 22.7%. En Puerto Maldonado, Capital de Región, solamente el 33% cuenta con conexiones domiciliarias de desagüe. Además, en las zonas rurales, el 58% carece de energía eléctrica; el 58.3% de la población satisface sus requerimientos de agua mediante aguas de río, manantial y/o acequia. Igualmente en Madre de Dios, el 48% de las poblaciones rurales cuentan con letrinas, mientras que casi el 40% de las viviendas carecen de este servicio de (Madre de Dios, 2002).

Cuadro No. 6 Estudio de caso de Madre de Dios.

a. Descripción General

Madre de Dios, departamento ubicado en el sur oriente peruano, tiene una extensión aproximada de 8'475,908 has, que equivalen al 6.6% del territorio nacional, limitando su territorio con los vecinos países de Bolivia y Brasil.

Es la región que ha mostrado los mayores índices de crecimiento poblacional en el país en los últimos años por la presión altoandina de los departamentos de Cusco, Abancay y Puno, pasando de 0.1% en el periodo 1940-61, a 5.7% en el periodo 1981-93.

Las actividades económicas principales de este Departamento son la extracción de oro, madera, castaña, y la actividad agropecuaria, siendo destacable que cerca del 30% del territorio se encuentra protegido bajo distintas categorías de áreas naturales protegidas.

La actividad forestal maderera es la más significativa ya que da ocupación al 65% de la población económicamente activa del Departamento

b. La Producción de madera

La extracción maderera en Madre de Dios se centra en torno a tres especies que representan en promedio cerca del 60% del volumen total regional : caoba, cedro y tornillo. El promedio de producción de madera de este departamento, en el periodo 1998-2002, es del orden de los 125,000 m3.

En el cuadro A.1 también puede notarse como la producción de caoba entre el periodo 2000 al 2002, se incrementa en un 220%, pasando de 10,921 m3 en el 2000, a un volumen de 35,261 m3 en el 2002, periodo que coincide con el de aprobación de la nueva Ley Forestal e inicio de los concursos públicos de concesiones.

Este incremento de la producción de caoba, se debe en parte, al agotamiento de las poblaciones de caoba en otras regiones, las que son remplazadas por las existencias en este departamento, pero también a la conducta de los extractores ante la inminencia del fin de los contratos de extracción de menos de 1,000 has, y la declaración de nuevas áreas para protección o conservación en este departamento.

Una conducta similar es observada en los extractores de maderas valiosas de Ucayali, en relación con recientes declaraciones de áreas protegidas, hecho que parece favorece una intensificación de tala ilegal en dichas áreas, en la medida que entre la declaración y la implementación con personal e infraestructura de control, siempre quedan vacíos o periodos de ausencia de medidas efectivas de control que vuelven dichas áreas más vulnerables.

Cuadro A.1 Volumen de producción de madera rolliza (m3) en Madre de dios (1998-2002)

	Especies \ años				
	1998	1999	2000	2001	2002
Caoba	16,614	16,137	10,921	24,213	35,261
Cedro	16,897	10,076	9,488	9,858	6,064
Tornillo	39,418	36,361	35,063	40,130	45,307
Otras especies	43,657	38,706	55,510	57,481	76.637
Total	116,586	101,280	110,982	131,682	

Fuente: Centro de Información Forestal (CIF) - Inrena

En el sector occidental de la región (Provincia del Manu), la extracción de madera se ha reducido notablemente por el agotamiento de las especies valiosas con accesibilidad desde ríos o carretera. En la parte central de la región (Provincia de Tambopata), hay dos sectores: el de Río las Piedras y sus afluentes, donde aun hay maderas valiosas, y el sector de Manuripe (margen izquierda), de donde mayormente se extraen maderas denominadas corrientes, que incluyen el tornillo. (Mapa 2)

El sector oriental, Provincia de Tahuamanu, es la que dispone de los recursos de madera de mayor valor comercial, y donde aun se concentran las últimas poblaciones de caoba de este Departamento.

Según los registros de INRENA, al 2001 existían 651 extractores debidamente calificados y registrados en Madre de Dios, la mayoría de ellos pequeños, que trabajan generalmente con motosierras y equipos auxiliares (chullachaqui o castillos) y aserraderos portátiles.

El transporte menor, que consiste en el traslado de la madera aserrada desde el bosque donde esta es aserrada hasta el centro de acopio primario, generalmente a orilla de quebradas o ríos con suficiente caudal, se realiza mediante fuerza humana, donde cada persona transporta un tablón de aproximadamente 30 pies tablares por viaje. Otras veces se emplean carretas, de una capacidad de 250 pies tablares que son jaladas por grupos de cinco personas, o en los mejores casos mediante carretas mayores, de 1000 a 1500 pies tablares de capacidad jaladas por tractor agrícola.

A partir de estos lugares, se realiza lo que se denomina el transporte mayor, que se realiza principalmente por vía fluvial.

c. La extracción ilegal

La extracción ilegal en Madre de Dios, al igual que en Ucayali, se presenta a través de los pequeños extractores que son financiados por los denominados "habilitadores", los cuales provienen de Puno, Juliaca y Cusco. El promedio de la habilitación estaba entre 4,000-5,000 hasta 10,000 soles, cantidades que les permite cubrir costos de víveres, combustible, limas, cadenas, piñones, bujías, hélices. Casi todos los pequeños extractores de Madre de Dios dependen de la habilitación para poder desarrollar su trabajo de extracción de madera.

Considerando el hecho, que el pago por la madera se realiza una vez esta es entregada al habilitador, los pequeños extractores están dispuestos a todo con tal de evitar que las acciones de control terminen despojándolo de su madera, pues en ella, han invertido unos tres meses de trabajo. Esto explica, por qué es usual, que en los últimos meses, estos grupos anden incluso armados y se unan para hacer más fuerza y evitar cualquier acción de coacción que los obligue a dejar la madera decomisada.

Cada grupo de extracción esta compuesto de un promedio de diez hombres y está implementado con un aserradero portátil, una motosierra y una canoa. Una vez que han acordado el precio con el habilitador, acuerdan el volumen de madera que va a sacar, que, generalmente después de un periodo de tres meses internados en el bosque, oscila alrededor de unos 10,000 pies tablares.

Finalmente esta madera es amparada con guías de transporte de otros contratos de menos de 1,000 has, e incluso últimamente de las concesiones, las que son vendidas a precios referenciales de S/1 (30 centavos de dólar) por pie tablar.

Las zonas con mayores concentraciones de caoba en Madre de Dios son el Río Tahuamanu (provincia de Tahuamanu), cuencas media y baja del Río Las Piedras (Provincia Tambopata) y Sector Los Amigos, en el Río Los Amigos (Provincia de Manu y Tahuamanu).

Fue precisamente en la provincia de Tahuamanu, donde en 1998 se detectó la presencia de carreteras ilegales construidas por empresas trasnacionales y nacionales, quienes amparados en contratos en zonas no autorizadas, provocaron uno de los sucesos mas escandalosos de extracción ilegal de caoba en el país, y que posteriormente generaron una serie de conflictos sociales en dicha provincia, que concluyeron en el incendio de depósitos del INRENA con la madera incautada.

Este hecho es solo una muestra-de gran escala- de los grandes intereses económicos ligados a la extracción de caoba, que en el caso de Madre de Dios, tiene uno de los últimos lugares donde aun es posible encontrar poblaciones comerciales de esta especie

Actualmente, la extracción ilegal se concentra en las cuencas de Los Amigos, Las Piedras, y en la Zona Reservada por el Estado a favor de poblaciones indígenas no contactadas, en área aledaña a la Zona reservada del Alto Purus. Seguidamente se presentan algunas referencias que permiten tener una idea de la magnitud de la extracción ilegal en estas zonas

En la zona del Río Amigos, donde la ONG Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica –ACCA, posee una concesión con fines de conservación desde el 2001, se ha podido hacer un seguimiento detallado del movimiento de los extractores ilegales que ingresan a las partes altas de este río, registrando por ejemplo, que solamente en el periodo entre Mayo del 2001 a Diciembre del 2002, se ha talado y movilizado 1'859,000 pies tablares de caoba (8,400 m3), y 706,000 pies tablares de cedro (3,200 m3).

Igualmente, como puede notarse en el grafico N° 1 , durante el 2002, la extracción ha sido casi exclusivamente de caoba, y a cantidades constantes, sin mostrar las disminuciones que en las épocas de falta de lluvias se podrían esperar.

En el sector del Río Las Piedras, una investigación fue realizada entre Mayo y septiembre del 2002, con el fin de caracterizar la tala ilegal y la cacería de subsistencia practicada por estos grupos de extractores madereros (Schulte-Herbrüggen et al).

En ese periodo, se llego a estimar la presencia de 811 extractores de madera, los que estarían talando y movilizandohacia Puerto Maldonado un promedio mensual de 461,170 pies tablares de caoba. Estas cantidades fueron incrementadas cuando se registró el numero de botes y estimó el volumen de caoba transportado, el que llegaría a un promedio mensual de 679,365 pies tablares. Asimismo, se determinó que un 18.3% de los extractores entrevistados habrían tenido contacto con poblaciones de indígenas voluntariamente aislados

Una explicación de este movimiento inusual en la extracción de caoba, puede encontrarse en que este periodo coincide con el de implementación del nuevo régimen forestal, y las concesiones para extracción de madera, donde la extracción obviamente es percibida como mucho mas difícil por los requerimientos que implican el trabajo en concesiones.

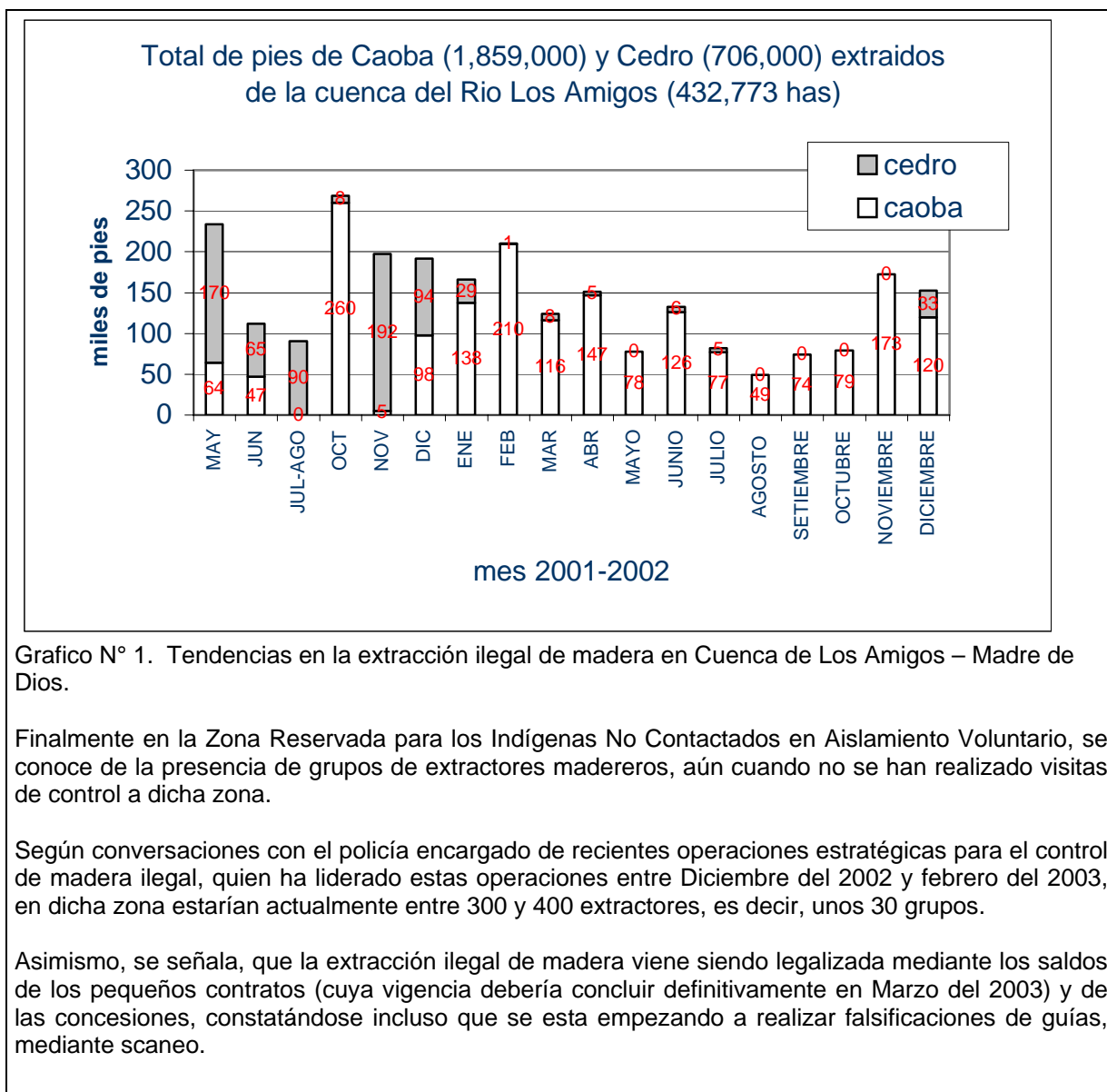


Grafico N° 1. Tendencias en la extracción ilegal de madera en Cuenca de Los Amigos – Madre de Dios.

Finalmente en la Zona Reservada para los Indígenas No Contactados en Aislamiento Voluntario, se conoce de la presencia de grupos de extractores madereros, aún cuando no se han realizado visitas de control a dicha zona.

Según conversaciones con el policía encargado de recientes operaciones estratégicas para el control de madera ilegal, quien ha liderado estas operaciones entre Diciembre del 2002 y febrero del 2003, en dicha zona estarían actualmente entre 300 y 400 extractores, es decir, unos 30 grupos.

Asimismo, se señala, que la extracción ilegal de madera viene siendo legalizada mediante los saldos de los pequeños contratos (cuya vigencia debería concluir definitivamente en Marzo del 2003) y de las concesiones, constatándose incluso que se esta empezando a realizar falsificaciones de guías, mediante scaneo.

Ligadas a estas causas, es importante tener en consideración el desplazamiento de poblaciones que por restricciones en el cultivo ilegal de coca y las políticas del *Programa de Desarrollo Alternativo*. Estos desplazados encuentran en la extracción de madera una oportunidad de generación rápida de ingresos sometida a escasa supervisión de las autoridades pertinentes, todo lo cual constituye un marco para la incorporación de nuevos extractores a las practicas informales e ilegales.

Una buena parte de las personas consultadas en Ucayali han coincidido en afirmar que es notorio el incremento de población de la Sierra desplazada del cultivo de la coca que se encuentra actualmente desarrollando un trabajo informal de extracción de maderas.

El análisis que sigue a continuación, está más relacionado con las políticas y normas que intervienen en la actividad forestal y que, definitivamente, tienen un impacto directo en la existencia de prácticas ilegales para la tala de árboles con fines comerciales

2.4 Políticas erráticas relacionadas con el aprovechamiento de bosques.

Una de las razones para el incremento de la tala ilegal es atribuido a la serie de modificaciones que han regulado el aprovechamiento maderero en los últimos años. Estos cambios han generado incertidumbre entre los usuarios del bosque y ha complejizado el proceso para acceder a la autorización legal respectiva y han generado una reconocida inestabilidad por el constante cambio.

La extracción comercial de maderas en el Perú ha venido realizándose en los últimos 25 años, a través de dos modalidades: los *contratos de extracción forestal* y los *permisos*. Los contratos, de aplicación en los *Bosques de Libre Disponibilidad* (para la producción forestal y equivalentes a los bosques de producción nacionales) se han desarrollado bajo dos modalidades: a) en superficies de hasta 1,000 has y b) aquellos en superficies mayores a 1,000 has, con un límite legal de 200,000 en el caso de los Bosques Nacionales. En la práctica, estos contratos alcanzaron un máximo de 50,000 has.

Los contratos menores a 1,000 has, de acuerdo al modelo de la anterior Ley Forestal, eran la opción para los pequeños extractores, con prácticas de extracción no mecanizada y que, entre otras facilidades, no requerían planes de manejo.

Esta opción constituyó la fórmula ideal que emplearon la mayor parte de extractores nacionales para defraudar la ley que en la medida que resultaba más fácil obtener varios contratos de menos de 1,000 has y, en la práctica, tener autorización para extraer y producir sobre varios miles de has. Se conocen casos de extractores en Ucayali que han logrado tener control sobre un número aproximado de hasta cincuenta (50) de esos contratos sin tener mayores compromisos (ni gastos) referidos al manejo y uso sostenible del bosque.

Si se analiza el panorama al 2002, coincidente con el inicio de la nueva Ley Forestal, se tiene que la distribución entre contratos de menos de 1,000 y mayores de 1,000 has era la siguiente:

- 1,432 contratos de menos de 1,000 has, sobre una extensión total de 1'400,000 has.
- 32 contratos mayores de 1,000 has, sobre una extensión total de 434,610 has.

Debe señalarse que los contratos mayores a 1,000 has fueron otorgados únicamente hasta 1995, con algunas pocas excepciones y los que estuvieron vigentes al momento de entrar en

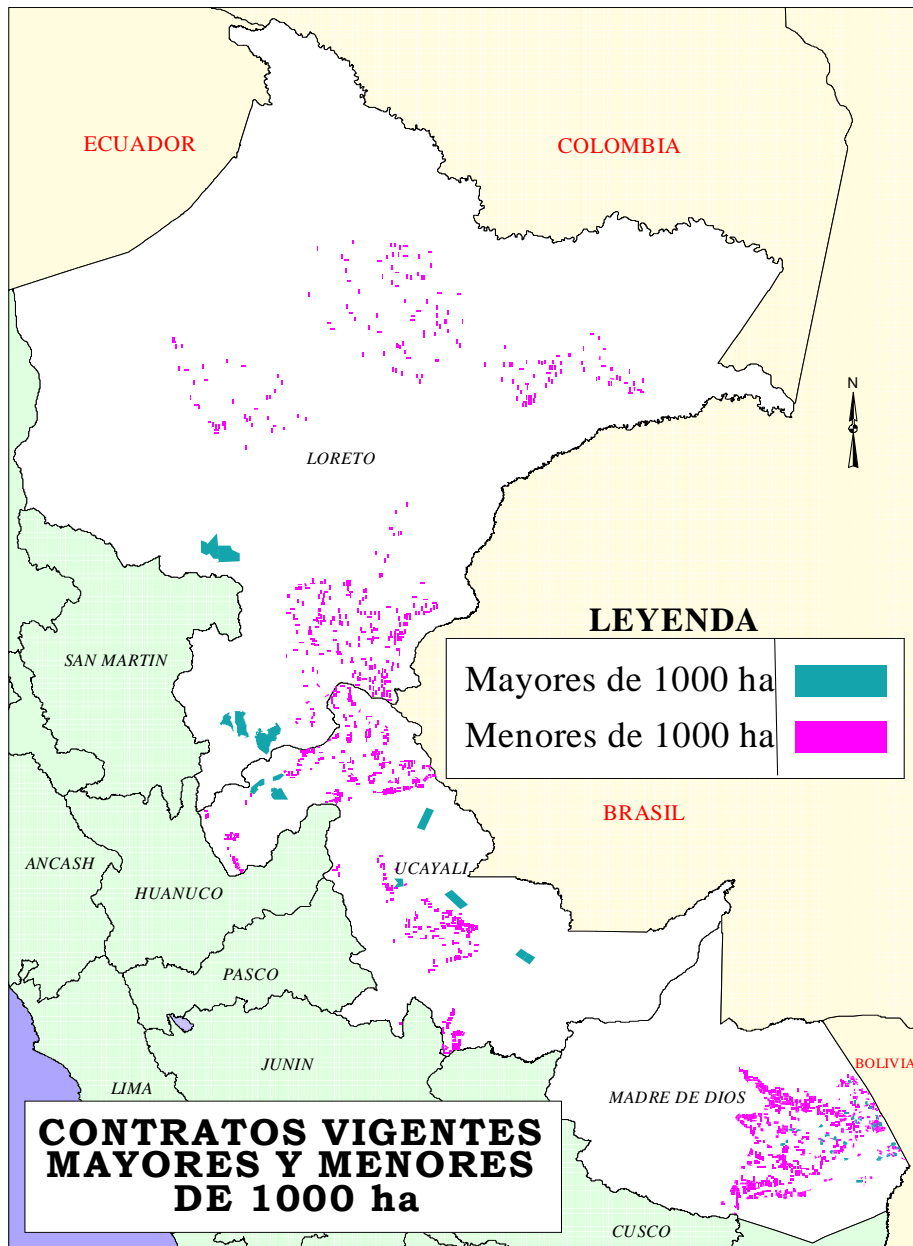
aplicación la nueva Ley Forestal, han tenido la oportunidad de presentar un plan de manejo para adecuarse al sistema de concesiones forestales y al nuevo régimen.

En el mapa 3, se muestra la distribución en el país de ambos tipos de contratos.

Los permisos, aplicados a los bosques en tierras de comunidades nativas y en los casos de predios desboscados con fines de utilización agropecuaria, generalmente han sido otorgados por superficies aún menores a las 1,000 has, con la excepción de unas cuantas comunidades nativas que han solicitado superficies mayores.

En el Cuadro No. 7, puede advertirse la evolución correspondiente a las solicitudes de extracción forestal en base a contratos y permisos durante el periodo del 1993 al 2002, aun cuando en el caso de los contratos de extracción, estos sólo fueron otorgados hasta el 2000.

Mapa 3. Distribución de contratos de extracción Forestal al 2002



Fuente: INRENA

En el Perú, al momento de realizarse este estudio, se vive una situación de tránsito del sistema de adjudicación directa de pequeños contratos de extracción forestal en áreas de menos de 1,000 has al sistema de concesiones forestales.

Hasta el año 2001 existían operativos 1,428 contratos menores a 1,000 has, los que vencían en Julio del 2002. Algunos de estos - los que contaban con saldos para aprovechar - han sido autorizados para movilizar madera supuestamente talada hasta marzo del 2003.

Desde Abril del 2002 se inició el proceso de concursos públicos para concesiones con fines maderables, habiéndose otorgado hasta fines de año, 3'130,000 has de bosques a pequeños y medianos empresarios madereros a través de los concursos de Madre de Dios y Ucayali.

En lo que va del 2003, se han realizado nuevos concursos en Huánuco y San Martín y se realizará un segundo concurso en Madre de Dios y Ucayali, así como el primer concurso de Loreto.

De esta manera se viene consolidando el nuevo régimen forestal, basado en concesiones mínimas de 5,000 has, y con periodos de duración de 40 años renovables y desapareciendo así los pequeños contratos de menos de 1,000 has. Mientras tanto, los contratos sobre superficies mayores de 1,000 has que eran 34 a fines del 2002, han venido adecuándose a los requerimientos de las concesiones forestales.

La mayoría de entrevistados considera que constituye uno de los factores de mayor influencia en los niveles actuales de tala ilegal es la ausencia de una política de incentivos para la extracción formal, bajo normas estables.

En efecto, desde 1992, año en el que se emite el D.S 051 (ver Cuadro No. 6) que suspende el otorgamiento de nuevos contratos de extracción forestal en el país, argumentando el inicio de un proceso de ordenamiento y de aplicación de nuevas regulaciones para el aprovechamiento maderero, se inicia una etapa errática de la política nacional para el aprovechamiento de los bosques naturales (Ver cuadro 8).

La serie de cambios que han venido produciéndose, a juicio de muchos extractores nacionales, condicionaron que se opte en un significativo nivel por una producción informal, no ajustada a los procedimientos legales pero que después se formalizaba o legalizaba amparando la producción ilegal. Esta opción, es explicada no sólo por los continuos cambios, sino por el incremento de trámites y gestiones que han venido implicando los mismos como condición para acceder formalmente a una autorización para extracción de maderas. La carga administrativa ha sido un incentivo perverso en ese sentido.

En el cuadro siguiente, se describe esta situación detallando las principales normas aprobadas en el país en el periodo entre 1992 – 2002.

Cuadro. No. 7: Normas que regulan extracción de madera entre 1992-2002.

Este cuadro intenta reflejar la gran cantidad de normas que constituyeron el régimen forestal en el Perú entre el año 1992 y el 2002. este tipo de política y normativa – nunca estable y definitiva sino siempre cambiante – conlleva a buena parte de los problemas estructurales que afectan al sector forestal y, sin lugar a dudas, explican en parte la tala ilegal.

- Diciembre de 1992 (D.S. N° 051-92-AG), se suspende el otorgamiento de contratos de extracción forestal en Bosques Nacionales y Bosques de Libre Disponibilidad

- En Abril de 1994 (D.S. N° 20-94-AG), se autoriza a las Direcciones Regionales Agrarias, para que mientras dure la suspensión aludida en el D.S. de diciembre del 92, renueven por “única vez” contratos de extracción forestal en Bosques de Libre disponibilidad.

- En Abril de 1995 (D.S N° 10-95-AG), Deroga el D.S N° 051-92-AG que había suspendido el otorgamiento de contratos de extracción forestal, fijando nuevas responsabilidades para el otorgamiento de los contratos, dependiendo de la extensión que impliquen, y establece el requerimiento de una propuesta técnica de los contratos y permisos de extracción forestal con fines comerciales.

- En Mayo de 1995, mediante R.D. N° 01-95-AG-INRENA-DGF, se aprueban los términos de referencia de la propuesta técnica de los contratos y permisos de extracción forestal con fines comerciales, que implican la firma de un Ing. Forestal Colegiado y habilitado, para la fundamentación técnico económica de un plan de manejo o aprovechamiento.

- En Mayo de 1995 (R.D. N° 02-95-AG-INRENA-DGF), aprueba términos de referencia del informe de actividades realizadas hasta Dic del 94 por los titulares de los contratos y permisos de extracción forestal con fines comerciales, que entre otras cosas implica detallar acciones relativas a la producción, construcción de caminos, costos de extracción, inversión realizada, etc.

- En Julio de 1995, mediante Memorandum N° 018-95-AG-DM, se cancela todo trámite sobre concesión de tierras eriazas o de bosques

- En Noviembre de 1995 (Memorandum N° 028-95-AG-DM) fija procedimiento para otorgamiento de contratos y permisos de extracción forestal para la zafra 1995, que habían sido paralizados por el Memo de cuatro meses atrás.

- En Marzo de 1996 (Memorandum N° 005-96-AG-DM) fija procedimientos y cronograma para otorgamiento de contratos de extracción forestal en superficies menores a 1,000 has, y por “única vez”, para la zafra 96

- En Agosto de 1996 (D.S. N° 013-96-AG), se veda la extracción de maderas y se deja en suspenso los contratos y permisos de extracción forestal en varias cuencas del país. A su vez se crean comisiones para evaluar los contratos y permisos mayores a 1,000 has, y se prohíbe la exportación de cedro y caoba si no tienen un grado mayor de elaboración. Dispone que las Direcciones Regionales Agrarias, en un plazo de 60 días, determinen las áreas para otorgamiento de concesiones forestales por subasta para la zafra 1997.

- En Febrero de 1997 (D.S. N° 001-97-AG), establece la renovación por un año zafra de todos los contratos y permisos de extracción forestal, en función de los niveles de cumplimiento

- Entre Mayo y Julio de 1998, mediante varias Resoluciones Ministeriales, autoriza a las Direcciones Regionales Agrarias a otorgar nuevos contratos de extracción forestal con fines comerciales
- Entre Septiembre y Octubre de 1999, se faculta al INRENA, que desde su creación en 1992, solo había tenido funciones de formulación de políticas y normas para el sector forestal, que se encargue de la aprobación y supervisión de los contratos y permisos de extracción forestal.

Los períodos entre los cuales se han presentando los cambios de rumbo en la política de los contratos de extracción forestal, han generado sucesivos incrementos de extractores que prefirieron trabajar del lado de la ilegalidad.

Como puede notarse en el Cuadro No. 7, las fluctuaciones en el número de los contratos menores de 1,000 has, que son los que han venido sustentando la producción nacional de madera, no guardan relación con los cambios esperados en los volúmenes de producción, por ejemplo, entre 1994 y 1996, se duplica en número de contratos al pasar de 692 a 1,362 . Entre 1999 al 2000, de 394 se incrementan a 1,428. Sin embargo, si uno analiza la producción total nacional para dichos periodos, que ya incluye la madera ilegal, pues esta es amparada precisamente por varios de estos pequeños contratos, las cantidades permanecen constantes, con un promedio de 1'300,000 m³ de madera rolliza anual.

De esto se infiere que, la duplicación de contratos otorgados no implica que se duplique o por lo menos aumente significativamente el nivel de producción. Ello se aplica porque muchos de estos contratos solamente son usados para encubrir madera ilegal.

2.5 Los requerimientos legales para la extracción forestal y su relación con la tala ilegal.

2.5.1 En el caso de los contratos menores de 1,000 has.

De acuerdo a la Ley Forestal – Decreto Ley N° 21147 - y su Reglamento de Extracción y Transformación Forestal N° 161-77-AG, se ha venido normando los requerimientos para la extracción forestal hasta el 2002, en que recién se inician las concesiones forestales. El análisis se presenta principalmente para el caso de los contratos menores de 1,000 has, por ser estos los más significativos en términos de aporte a la producción nacional de maderas.

Este tipo de contratos ha estado sujeto a las siguientes disposiciones:

- Superficie, hasta 1,000 has.
- Duración, por periodos renovables no menores de dos, ni mayores de 10 años.

- Especies objeto de la extracción y volúmenes correspondientes.
- Precio de la madera.
- Programas de reforestación.

De igual manera se exige extraer no menos de seis especies y a presentar planos del área a escala de 1:20,000 a 1:50,000

Respecto a estos requerimientos, hay que notar dos condiciones que no han favorecido un aprovechamiento real y que, más bien, han constituido factor de deficiencia en la implementación de dichos contratos. Nos referimos, en primer lugar, a la necesidad de extraer por lo menos seis especies. Esta exigencia ha motivado que por lo general los extractores inflen los volúmenes declarados para aprovechar, incluyendo especies que ni siquiera pensaban aprovechar, ya que por las condiciones de mercado, el aprovechamiento siempre ha sido muy selectivo y basado en dos o tres especies.

En segundo lugar, en cuanto a la demarcación del área, pese a los requerimientos de planos ya señalados, en la práctica se aceptaban planos de excesiva generalidad, que más bien podrían ser calificados como croquis, muchas veces realizado a mano alzada y sin ninguna referencia a mapas base con coordenadas debidamente colocadas. Esto ha determinado que la referenciación de las áreas autorizadas sea en su gran mayoría defectuosa, las que al no haber estado sujetas a supervisiones de campo han devenido en un problema serio para la ubicación correcta de las áreas autorizadas.

Los programas de reforestación a que estaban obligados los extractores algunos años después - en 1980 con la *Ley de Promoción y Desarrollo Agrario* - fueron cancelados, remplazándolos por el pago de un *canon de reforestación* que debería permitir la reposición requerida. Este canon de reforestación ha estado vigente hasta el 2002, pero los resultados de su utilización son negativos y no se puede afirmar que haya cumplido el fin para el que fue creado ya que sólo una parte de este canon llegó a utilizarse realmente en campo y la reforestación practicada no se realizó en las áreas donde se realizaba la extracción –o donde esta fue autorizada- sino en los predios de agricultores cercanos a carreteras.

A partir de Mayo de 1995, mediante R.D. N° 01-95-AG-INRENA-DGF, se incluye el requerimiento de la presentación de una propuesta técnica en las solicitudes de contratos y permisos de extracción forestal. Las nuevas solicitudes deberían entonces incluir:

- Copia del Registro Único de Contribuyente (RUC).
- Copia del testimonio de Escritura Pública y de inscripción en los Registros Públicos para personas jurídicas, o datos de identificación en el caso de personas naturales.

- Domicilio legal, teléfono o fax .
- Carta poder suscrita por el representante legal de la empresa, delegando atribuciones a la persona encargada de la tramitación.
- Constancia de inscripción en el Registro de Empresas Forestales que conducen las Direcciones Regionales Agrarias.
- Copia de la ficha de inscripción del empleador del I.P.S.S.
- Certificado de Inscripción y habilidad del Colegio de Ingenieros del Perú, del profesional forestal que refrendara la propuesta técnica ..
- En el caso de los permisos de extracción forestal, cuando vaya a ser realizado por terceros, además deberá detallarse la siguiente información: Datos personales del extractor y Solvencia económica para realizar el aprovechamiento forestal.

Además de lo señalado, las propuestas técnicas, deberían incluir, en el caso de los contratos de extracción forestal:

- Fundamentación técnico-económica del plan de aprovechamiento.
- Plan de zafra y calendograma de ejecución.
- Equipos y maquinarias a utilizar.
- Modalidad de ejecución.
- Inversiones a realizar y formas de financiamiento.

En la práctica, estos requerimientos bien intencionados por formalizar la extracción en los contratos menores a 1,000 has, sólo han servido para *ampliar la burocracia y de encarecimiento de los trámites y expedientes*, ya que con estas exigencias se requería la suscripción de la propuesta por un ingeniero forestal colegiado y habilitado. Si bien esto ocurrió en lo formal, en el fondo no se concretó en expedientes reales con información veraz.

Algunos extractores entrevistados han señalado que ahora debían incluir en sus costos, el pago al Ingeniero Forestal, que no bajaba de S/1,500 (soles) y que en muchos casos sólo cobraban por la firma más no por la realización de una propuesta técnica seria y de real aplicabilidad. Este costo adicional, que sumado al incremento en dicha época del valor del canon forestal y de reforestación, habrían significado un incremento superior al 150% en los costos para la formalidad exigida en los contratos de menos de 1,000 has, significó a la vez un motivo para impulsar a más extractores a trabajar en la ilegalidad.

Desde fines de 1999, cuando se le asigna al INRENA la función de supervisar estos contratos, se produce algunas mejoras en la referenciación geográfica de las áreas bajo contrato mediante coordenadas UTM, a la vez que se exigen algunos requerimientos adicionales tales como la georeferenciación de cada árbol de caoba y cedro extraído, la marcación con pintura

en cada árbol a extraerse, una de las cuales en el tocón, que debería quedar en el bosque aprovechado.

Todos estos requerimientos adicionales tienen sentido en una lógica de ajuste al extractor para minimizar las posibilidades de extracción ilegal, pero no devienen en ningún efecto práctico, cuando la supervisión no se realiza o cuando el requerimiento sobrepasa posibilidades de aplicación, como el caso de georeferenciación de cada árbol de cedro y caoba, toda vez que dentro del bosque resulta difícil tomar medidas con GPS, por la cobertura del dosel del bosque.

Este tipo de requerimientos tiene lógica en el marco de áreas que estarán bajo aprovechamiento mediante manejo por un plazo largo, pero en áreas pequeñas, que en períodos de uno o dos años serán abandonadas por los titulares de los contratos, resulta difícil que estas exigencias puedan ser adoptadas por los titulares de los contratos.

2.5.2 En el caso de los permisos para extracción en predios agropecuarios.

Este caso se relaciona con el desmonte o tala que se produce en unidades agropecuarias que tienen bosque y que requieren la autorización para aprovechar y movilizar la madera comercial de sus predios.

Haciendo referencia a los permisos solicitados en el 2002 por ejemplo, se tiene que se han solicitado 167 permisos de este tipo, sobre un total de 6,219 ha, los que nos determina un promedio de 37 has por cada unidad agropecuaria.

Estas cifras no guardan coherencia con otros años, porque si nos referimos a 1998 por ejemplo, se tiene en las estadísticas de INRENA que se otorgaron 235 permisos sobre una extensión total de 590,000 has, lo que nos da un promedio de 2,510 has por cada unidad agropecuaria.

Las disparidades indicadas nos advierten que estas modalidades también son usadas para facilitar la tala ilegal, por cuanto se conoce que una familia o propietario de unidades agropecuarias solo practica agricultura de subsistencia, y sobre extensiones anuales mucho menores a los promedios indicados.

Los requerimientos a que estaban sujetos los conductores de predios o unidades agropecuarias para obtener un permiso de extracción forestal en los bosques dentro de sus áreas tituladas, incluían;

- Especies y volúmenes a extraer.
- Periodo de extracción.

- Pago del valor de la madera al estado natural.
- En caso de que la extracción se realizara por terceros, se debería indicar además el nombre de la persona que realizaría la extracción.

En este caso, obviamente no estaban sujetos al aprovechamiento de un mínimo de seis especies, como era el caso de los contratos menores a 1,000 has, ni a programas de reforestación o canon de reforestación, puesto que estas unidades eran de uso agropecuario y por tanto no se exigía la recuperación de cobertura forestal.

Aun cuando se conoce que parte de la producción de las empresas madereras o de la demanda es complementada con madera obtenida mediante este tipo de permisos, estos no tienen el nivel de importancia respecto a la producción que sí tienen los contratos y la importancia es menor aún cuando se trata de especies valiosas.

Haciendo una comparación entre los volúmenes autorizados para extracción de maderas mediante estos permisos, versus los volúmenes totales producidos a nivel nacional en el periodo 1996-1999, se encuentra que la proporción desciende de 20% en el 1996, hasta un 7% en 1999.

2.5.3 En el caso de los permisos en Comunidades Nativas.

Las comunidades nativas tituladas tienen un promedio de 9 millones de has de bosques bajo su dominio, debiéndose precisar que lo que reconoce la legislación nacional es la propiedad de dichas comunidades sobre la tierra, más no sobre la vegetación natural que crece en sus territorios. En el caso de un interés de aprovechamiento comercial, la comunidad debe solicitar un permiso de aprovechamiento.

De acuerdo al Ley Forestal N° 21147 y su Reglamento de Extracción y Transformación Forestal N° 161-77-AG (régimen antiguo), los permisos de extracción forestal en territorios de comunidades nativas estaban sujetas a los siguientes requerimientos:

- Exclusivamente por comunidades nativas.
- Periodos entre dos (2) a diez (10) años.
- Indicación de especies objeto de la extracción y volúmenes correspondientes.
- Indicación de número de zafras.
- Indicación de fecha de la asamblea en que se aprueba la extracción, número de sus integrantes y número de personas que realizaran la extracción.
- Pago de precio de la madera al estado natural.
- Programas de reforestación.

El requerimiento de los programas de reforestación, al igual que en los casos de los contratos menores de menos de 1,000 has, fue sustituido a partir de 1980, mediante la *Ley de Promoción y Desarrollo Agrario*, que estableció el pago del canon de reforestación, y liberó del compromiso de realizar programas de reforestación a titulares de contratos y permisos forestales.

Posteriormente desde 1995, estos permisos estuvieron sujetos a la presentación de propuestas técnicas bajo las mismas condiciones que los contratos menores a 1,000 has.

Cuadro No.8: Producción de Madera según contratos y permisos (1993-2002)

Rubro	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
N° de Contratos	442	692	151	1,362	776	848	394	1,428	1,428	
Superficie (ha)	474,343	577,728	120,593	1'116,738	685,216	808,449	412,188	953,007		
Volumen (m3)	927,113	1'608,366	316,860	2'398,505	1'282,225	1'700,267	705,184	2'091,154		
N° de permisos	655	365	612	407	417	338	187	50	50	207
Superficie (ha)	192,360	110,981	339,001	168,347	121,472	710,329	26,760			111,642
Volumen (m3)	356,002	249,414	552,684	448,175	611,784	711,880	422,784			338,529
Volumen total autorizado (m3)	1'283,115	1'857,780	869,544	2'846,680	1'894,009	2'412,147	1'127,968			
Volumen total producido (m3)	1'125,373	1'088,035	1'211,951	1'402,363	1'119,374	1'828,581	1'424,227	1'325,194	1'088,262	

Fuente: Centro de Información Forestal (CIF) - INRENA

En el caso de las comunidades nativas, la ilegalidad en la aplicación de la norma se expresa en el hecho de que en la mayoría de casos estas comunidades han sido impulsadas por acuerdos con extractores madereros o empresas quienes en definitiva obtienen los mayores beneficios.

En estos casos, lo que se comprueba es la aplicación de acuerdos totalmente injustos, donde si bien los extractores cumplen con todos los requerimientos técnicos y administrativos que solicita la norma, pagando los derechos correspondientes, los pagos a las comunidades se realizan por valorización de bosque en pie, con precios sumamente bajos y que en muchos casos son complementados con ciertos bienes (motores, calaminas, etc.) pero mediante negociaciones bilaterales con jefes comunales sin la debida información al resto de la comunidad

En términos de volúmenes relacionados con la producción nacional, este tipo de permisos ha venido progresivamente tomando mayor importancia relativa que los permisos de unidades

agropecuarias, ya durante los años 98 y 99 aportaron casi al 25% de la producción total anual. En el caso de especies valiosas, el aprovechamiento de bosques de las comunidades tiene una significación mayor, por cuanto éstas generalmente cuentan con bosques menos aprovechados y a veces en lugares alejados donde es todavía posible encontrar en especies de alto valor.

En el Cuadro No. 9 se presenta la información que hasta ahora ha registrado INRENA sobre permisos de extracción de maderas en comunidades nativas a nivel nacional. Aquí puede notarse el incremento en el número de permisos, notorio en el periodo 1996-1998, con un descenso casi a la mitad entre 1999 al 2003. Sin embargo, podemos reconocer también que pese a que el número de permisos disminuye para el 2002-2003, la extensión es la mayor registrada en el periodo analizado y por tanto, se debe esperar un incremento en el volumen aprovechado

Cuadro No. 9: Permisos de extracción de madera en Comunidades Nativas

Rubros	1996	1997	1998	1999	2002	2002-2003
Nº de permisos	37	68	103	60	40	58
Extensión (ha)	68,586	94,463	120,218	23,309	105,422	165,006
Promedio (ha)/permiso	1,853	1,448	1,167	388	2,636	2,845

Fuente: CIF, INRENA

Debe indicarse también que las operaciones de tala ilegal en territorios de comunidades nativas se relaciona principalmente en Reservas de grupos no contactados, tales como Murunahua, Isconahua y Alto Purus, en el Ucayali, que generalmente coinciden geográficamente con los límites con Brasil y con territorios con poblaciones significativas de caoba.

2.5.4 Debilidad Institucional y corrupción de funcionarios y policías.

La escasa asignación de presupuesto para las oficinas encargadas de administración y control, incide significativamente en el desarrollo de la ilegalidad en la extracción y comercio de maderas.

Al año 2002 el INRENA contaba con 53 puestos de control y vigilancia forestal a nivel nacional para la supervisión de contratos extracción de maderas en una extensión neta de alrededor de 1'800,000 has, los cuales están dispersos en Bosques declarados de Libre Disponibilidad, es decir declarados aptos para la producción comercial de madera, en una extensión de alrededor de 40 millones de has en la zona amazónica. Estas extensiones sólo se refieren a bosques naturales amazónicos.

El Estado peruano tiene destinado 56 profesionales para la conducción de actividades que incluyen principalmente funciones de planificación, supervisión y control. No se incluyen en este grupo a los profesionales dedicados a la investigación y docencia universitaria. Así mismo, están integrados 583 técnicos forestales en actividades de supervisión, control y vigilancia forestal, haciendo un total de 639 personas entre profesionales y técnicos forestales.

Cuadro No. 10: El Caso del Bosque del Biabo.

El Bosque del Biabo

El Bosque del Biabo, fue declarado inicialmente como un Bosque Nacional, que era la categoría que la anterior ley forestal asignaba a ciertos bosques para ser destinados a la producción industrial y permanente de madera, y que estarían sujetos a un mayor control y supervisión

En 1997, parte del bosque es declarado como zona forestal permanente Biabo - Cordillera Azul, con una extensión de 2'117,270.73 de has, incluyendo zonas para la producción y protección. De esa extensión, unas 630,000 has fueron asignadas para ser ofertadas a empresas madereras mediante subasta pública, mientras que otra parte, fue posteriormente declarada como Parque Nacional de Cordillera Azul.

La extracción ilegal, se intensificó desde su declaración como zona forestal permanente, pudiendo caracterizarse como una extracción básicamente de caoba, la misma que operaba de acuerdo a la siguiente descripción.

El habilitador, es el que lidera las acciones iniciales, determinando las zonas posibles de trabajo, (quebrada Pauya afluente del río Cushabatay), implementando a cada grupo de extractores con dos motosierras, un bote de madera de 1.5 Tn, bote a motor (peke peke) de 9 ó 11 Hp, víveres y pago mensual para cada trabajador (adelanto de un mes, para trabajos en promedio de tres meses de trabajo).

El grupo de extractores está integrado por ocho, incluyendo una cocinera, salen de Contamana, Orellana o Inahuaya, navegando por el río Ucayali, ingresando al río Cushabatay por dos días hasta llegar a la quebrada Pauya. En el viaje llevan 02 cilindros de gasolina, aceites para motosierra, espadas, cadenas y repuestos para el trabajo, los víveres también con un periodo de tres meses

El motosierrista con su ayudante se dedica a la tala de árboles, mientras que dos obreros se dedican a preparar los caminos (viales) para arrastrar las tablas hacia las quebradas más cercanas, colocando en el suelo cada medio metro fustes de (árboles pequeños) un promedio de 12 cm, de diámetro, tipo escalera en forma horizontal, para permitir deslizarse con facilidad.

De cada árbol se obtiene un promedio de 20 – 25 tablones, totalizando un volumen entre 1000 - 1500 pies, que son cortadas durante 4 a 5 días, luego son jalados por los rieles de las viales durante 3 a 4 días hacia una quebrada.

Ubicadas en la quebrada, se emboyan (unen) los tablones con grampas y son amarradas con cabos de ¼ de pulgadas, y se espera la crecida para ser transportada en cualquier momento.

Las boyas son de 20 unidades en promedio, permitiendo timonear en el transporte hasta el río Ucayali.

La carga debe ser en promedio de 5,000 pies.

Los cargamentos son trasladados río abajo con balsas timoneadas por dos personas, así mismo con un bote motor peke – peke como respaldo o algunos imprevistos. Pasan por los puestos de control mayormente en las noches, con personas camufladas, o sin nadie, esperándolos aguas abajo para proseguir el viaje.

Las boyas de madera son llevadas hasta los aserraderos más cercanos, donde espera el *habilitador*, o el encargado para liquidar la cuenta con el jefe de grupo. La liquidación se realiza cuando la madera ya es limpiada y a mitad de precio. Los aserraderos son los que se encargan de limpiar toda seña que deja la motosierra en las caras y los cantos. Las maderas motaserradas se caracterizan por que son de dimensiones cortas, entre 10 y 12 pies de largo.

Los aserraderos siempre trabajan con personas que tienen contrato de extracción a la mano para poder descargar o amparar madera que se presentan en cualquier momento. Existe un grupo de personas que se dedican a la oferta de contratos de extracción, y que cualquier interesado los puede contactar en las afueras de la oficina del Ministerio de Agricultura, en Pucallpa. Estas personas, ofertan listas de trozas, para que sean llenadas por los ilegales o habilitadores, según corresponda, y tienen precios variables entre S/200 a S/ 1,200, por 45 m³ de cumala y caoba, respectivamente . Los ríos que tienen acceso a los Bosques del Biabo son Aguaytia, Bimboya, Pisqui, Suaya, Cushabatay y Catalina

La baja escala salarial de este personal, sumados a la pobre infraestructura y escasas unidades para movilización oportuna, en donde la regla, es que el extractor o interesado sea el que cubra los costos de las visitas de supervisión de este personal con lo cual promueve la corrupción.

Recientes operativos realizados en el primer semestre del 2003, comandados por INRENA con representantes de la Comisión Multisectorial Contra la Tala Ilegal, han concluido relevando funcionarios de puestos directivos en las oficinas regionales del INRENA en Departamentos de Loreto, Ucayali, San Martín y una serie de técnicos de menor responsabilidd en estas oficinas regionales.

El alto nivel de movilidad de estos profesionales y técnicos, que son sometidos a rotaciones casi anualmente, generan también condiciones para la corrupción.

Un ejemplo de la acción de estos funcionarios, además de la escasa por no decir casi inexistente labor de supervisión de campo, se ha verificado en la manipulación de la base de datos sobre contratos vigentes y saldos para movilización de madera, a fin de favorecer a aquellos extractores y habilitadores que participan de la cadena de producción ilegal y que corrompen a los funcionarios para acceder a esta información.

De esta manera, es que se hace viable un mercado de “venta de listas de trozas”, que son las que permiten amparar cualquier volumen de madera ilegal con autorizaciones de movilización de contratos menores a 1,000 has, y que son descritas en el estudio de caso de Ucayali. Esta situación es fácilmente verificable en las afueras de las oficinas de INRENA, en Pucallpa, donde merodean los comerciantes de estas listas de trozas.

La policía que es la que interviene en funciones de apoyo para los casos de operativos de control, tiene similares consecuencias que los funcionarios y técnicos de INRENA, es decir, bajos salarios y alta rotación en puestos, lo que en la práctica hace casi inviable que las operaciones de control realmente desincentiven la tala ilegal.

2.5.5 Documentación y controles de comercio.

En principio, hay que indicar que para movilizar al interior del país los productos forestales en estado natural, entre ellos la madera, se requiere de la Guía de Transporte Forestal. El reglamento de la nueva ley, respecto a este documento, señala que las guías debe ser registradas en el INRENA y suscritas por el titular de la concesión o permiso forestal, con carácter de Declaración Jurada.

Asimismo, el reglamento indica que para el retransporte de productos forestales y de fauna silvestre se requiere únicamente de una Declaración Jurada de Transporte de Productos Forestales y de Fauna Silvestre en formularios impresos por INRENA.

El problema que se suscita con las Guías de Transporte es que estas eran fácilmente falsificables y se facilitaba el uso de la misma guía para movilizar diversos cargamentos de madera. También hay que indicar que la falsificación de guías de transporte, no ha sido necesariamente un método usado ya que la obtención de estas guías no implicaba mayor problema para el dueño de la carga de madera, sea esta de origen legal o ilegal.

También debe entenderse que esta guía fue diseñada fundamentalmente para identificar el origen de la madera que se movilizaba y, como se ha descrito en este estudio, la mayoría de las veces, este documento junto a los contratos, sólo constituían documentos para formalizar un volumen de madera de procedencia real desconocida.

Funcionarios de INRENA, conscientes de esta situación, diseñaron un modelo que implicaba número de serie y código de barras, pero su implementación resultaba muy costosa y hasta el momento no se ha concretado estas reformas.

La madera para exportación, en caso de cedro y caoba, según las nuevas normas requieren del exportador:

- Que esté inscrito en registro de comerciantes exportadores de productos forestales.
- Guía de Transporte Forestal original y boleta o factura.

- Certificado de identificación y procesamiento primario de los productos a exportarse (por que no se puede exportar sin ninguna etapa de transformación), firmada por un profesional o entidad registrada en INRENA.
- Recibo de pago por derecho de trámite.

Algunas de las personas entrevistadas en la realización de este estudio, sugieren que adicionalmente a los requerimientos indicados, se debe solicitar al exportador que acredite quiénes son sus proveedores y evaluar los documentos que amparan los volúmenes de madera que esta comercializando.

Adicionalmente a esto, INRENA tiene entre sus objetivos de corto plazo suscribir un convenio con la *Superintendencia Nacional Tributaria* (SUNAT) - tenemos información que se han establecido contactos aun informales en este sentido. La ventaja de un trabajo coordinado entre ambas instituciones posibilitaría que las impresiones de las Guías fueran autorizadas por SUNAT incluso usando sellos de agua, minimizando la posibilidad de falsificación.

A fin de trabajar de modo coordinado y exigir este convenio, permitiría adicionalmente, establecer un control del movimiento económico del comerciante que emite las guías, así como un mayor control por parte de INRENA al requerirse que una copia de las guías queden en dicha institución.

Cabe indicar que estas propuestas, sobreeserían eficaces en la medida que se implemente un sistema de información interconectado en los diferentes puntos de control, así como el uso de lectoras y códigos de barras que, como ya se indico: tienen un costo alto, pero cualquier iniciativa de reducir el nivel de la extracción ilegal ameritaría el gestionar el financiamiento requerido

2.5.6 Rol del profesional forestal.

En los diferentes mecanismos de formalización de documentos técnicos, planes de manejo, propuestas técnicas, gestiones e informes, la legislación ha involucrado al ingeniero forestal. Sin embargo, la experiencia demuestra que su actividad ha sido más bien de colaboración para que la ilegalidad y la informalidad, al prestar sus servicios profesionales sin mayor responsabilidad.

La identificación de mecanismos sancionadores tipificados en la legislación penal para los profesionales que suscriben documentos, estudios o planes de manejo, basados en información falsa o documentación fraudulenta, se vuelve una necesidad en este contexto.

Así, por ejemplo, la inhabilitación por un periodo suficientemente largo. Para suscribir documentos de este tipo, debería ser una posibilidad de sanción. Esto sería viable en la medida que se concreten convenios de colaboración mutua entre autoridad forestal y los colegios profesionales que permitan un control mas cercano de la situación.

III. DEBILIDADES EN EL MARCO INSTITUCIONAL.

Como es bien sabido, las normas jurídicas no necesariamente resuelven los problemas de la realidad. Esto es aún más cierto en el caso de normas que se plantean cambios dramáticos respecto de regímenes anteriores.

Ciertamente la Nueva Ley Forestal, Ley 27308, plantea cambios necesarios al régimen forestal en el país. Las concesiones como figura principal de aprovechamiento; los planes de manejo; eliminación del acceso directo al bosque; el ordenamiento forestal del territorio, entre otros, son elementos importantes de este cambio.

Sin embargo a contrapartida de estos cambios, se hace necesario cambios similares en la estructura institucional que le da sustento.

Hasta antes de esta norma y durante los últimos 30 años, el rol del Estado con relación a los recursos naturales se caracterizó por ser eminentemente intervencionista, tanto para regular la actividad productiva como para el acceso a los recursos naturales.

El intervencionismo estatal se definió en normas dictadas principalmente en la década de los 60, que muy claramente reconocen el dominio del Estado sobre los recursos naturales y la obligación de que los particulares lo usen en armonía con el interés social.¹¹

El Estado asumió la gestión de los recursos naturales a través de la actividad empresarial directa, en el entendido que su responsabilidad no se agotaba en la simple expectativa por alcanzar un crecimiento económico o la modernización económica. El Estado priorizaba en aquel entonces y con igual énfasis, la orientación del poder político y la redistribución de los ingresos como principio de justicia social, con miras a evitar que el incremento de la producción nacional se lograra a costa de limitar las opciones de bienestar e independencia de los grupos no privilegiados.

¹¹ Ley General de Aguas; Decreto Ley 17752 de fecha 24 de julio de 1969 que aún subsisten hasta nuestros días; Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Ley 21174, derogado del año 2000; Código Sanitario; Decreto Ley 17505 de fecha 18 de marzo de 1969 aún vigente; Ley de Reforma Agraria, Ley 17715 del 24 de junio de 1969.

Lamentablemente, el concepto de justicia social rebazó la noción de desarrollo económico que perdió contenido y objetivo. Así, el Perú se quedó sin estructuras idóneas de producción y, sobre todo, sin exigencia de productividad y de sostenibilidad en los recursos naturales.

De hecho en el Perú existían hasta antes de 1992 aproximadamente 200 empresas públicas, las cuales sólo en 1990 tuvieron un déficit operacional de 2,500 millones de dólares, equivalentes al 10% del Producto Bruto Interno.

El Estado peruano se encontraba así en una situación de crisis que se caracterizó por la sobrecarga y difícil financiación por un lado y la generación de lo que denomina una “sociedad de expectativas” mas que “de producción” que esperan del Estado la satisfacción de sus derechos materiales en base a criterios de igualdad compensatoria, que señalaba que aquel que tiene menos debe obtener más del Estado. Todo ello determina una tendencia al gasto público y en muchos casos a premisas de gestión insostenibles que las economías tienen severas dificultades de cumplir.

Caso típico de este fenómeno se produjo con el Decreto Ley 21147, la antigua Ley Forestal, que como hemos analizado permitía el acceso directo a pequeños extractores a contratos hasta 1,000 has sin la exigencia de un plan de manejo. Este régimen supuestamente excepcional y que buscaba brindar facilidades de acceso al bosque a pequeños extractores que trabajaran directamente el bosque, se convirtió en regla y generó una práctica extendida de defraudación a la ley por la cual se concentraba y extraía madera en grandes extensiones de bosque a través de la suscripción concertada de múltiples contratos individuales menores de 1000 has, evitándose con ello la ejecución de un Plan de Manejo por el total del bosque intervenido.

Consecuentemente se consolidó en el Perú un sistema absolutamente insostenible de gestión del bosque que desincentivó la inversión en grandes proyectos integrales; favoreció la atomización de las áreas de extracción forestal; la preminencia de la informalidad así como la recolección como el sistema dominante de relacionamiento con el bosque.

Fue así que una reforma en el sistema de acceso al bosque y a los recursos naturales en general, implicaba necesariamente un nuevo enfoque del rol del Estado así como un rediseño del aparato público, especialmente de los factores vinculados al aprovechamiento de los recursos naturales. En ese sentido, el Estado como parte de sus funciones y responsabilidades debe administrar los recursos naturales –que son patrimonio de la Nación- de la manera más adecuada. Pero esa administración puede significar para algunos que el Estado pueda *gestionar* o *manejar* dichos recursos. Para otros, puede decir que el Estado debe *velar* por su buen aprovechamiento, es decir su aprovechamiento sostenible.

Sin embargo el propio texto constitucional nos da las pautas de interpretación en esta aparente disyuntiva, en el sentido que al Estado se le asigna una **responsabilidad** antes que una **función** en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con independencia de quién lo realice. Se trata entonces de que el Estado sea responsable de velar por el aprovechamiento sostenible de los recursos, en beneficio de la nación en su conjunto, pero no de manejarlos.

En consecuencia, si se depreda un recursos como el forestal hay una clara responsabilidad de los autores, pero hay también implícita una responsabilidad de Estado, pues su misión primigenia es velar por el uso sostenible de dichos recursos.

Este nuevo enfoque del rol del Estado con relación a los recursos naturales, requiere de una institucionalidad que consolide una gestión indirecta de los mismos, enfatizando la especialización; transparencia; fiscalización y supervisión efectiva y la despolitización y la promoción de la participación ciudadana.

Si algo caracteriza la gestión del Estado en relación a los recursos y con particular relevancia a los forestales en el Perú es la excesiva concentración de roles y atribuciones en los diversos sectores. Así por ejemplo, cada sector no solo define las políticas y prioridades de los recursos que están bajo su responsabilidad, sino que además: 1) determina los recursos a los que puedan acceder los particulares; 2) define las modalidades de acceso; 3) asigna directamente los derechos de uso sobre los recursos; 4) actúa como autoridad ambiental; 5) en muchos casos asume la supervisión y fiscalización en el uso de los recursos y 6) decide sobre la caducidad y supervisión del derecho otorgado.

Como consecuencia de ello, una misma dependencia sectorial (sea esta la Dirección General de un Ministerio o un Instituto especializado que depende de un sector como lo es el caso del INRENA), cumple las funciones cruzadas de entidad otorgante, reguladora, fiscalizadora, juez y parte.

Esta concentración de roles no ha traído como correlato una mejor eficiencia y transparencia en la gestión administrativa de los recursos naturales y en particular con los recursos forestales. Por el contrario, en muchos casos, le ha restado racionalidad, ha promovido la sobre-regulación o la regulación contradictoria, y la ha hecho proclive a los lobbies, corruptelas y la presión política.

Entonces hay que reasignar roles y promover especialidad desde el Estado, partiendo de la premisa que la autoridad **no debe ser juez y parte**. En tal sentido, el sector debe continuar siendo el órgano rector de la administración del recurso y define como tal las políticas y la normatividad a nivel nacional. De otro lado, se debe crear una entidad que se encargue única

y exclusivamente de organizar y ejecutar los concursos para el otorgamiento de las concesiones forestales, en base a propuestas y prioridades definidas previamente por el sector. En principio se podría pensar en una entidad suprasectorial, que dependiendo directamente de la Presidencia del Consejo de Ministros asuma la responsabilidad de concesionar los recursos de cuyas áreas y direcciones sería la forestal.

Sin embargo, en el Perú se ha optado por la creación de una Comisión Ad Hoc nombrada por el sector y que no forma parte de la administración. Esta comisión actúa exclusivamente para las concesiones forestales maderables, no teniendo injerencia alguna en el otorgamiento de otras modalidades de acceso como son las autorizaciones y permisos así como las concesiones forestales con fines no maderables y para otros servicios del bosque como son ecoturismo y conservación, en las cuales el otorgamiento se realiza mediante Resolución Jefatural del INRENA.

En cuanto al rol de supervisión y fiscalización de las concesiones forestales, el artículo 38 de la Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, dispone que es el OSINFOR la entidad encargada de supervisar periódicamente el cumplimiento de los planes de manejo forestal en las concesiones maderables a nivel nacional. En realidad el OSINFOR tendría una labor de supervisión y de fiscalización al interior de las áreas concesionadas con fines maderables. Desde nuestro punto de vista debería incluir además las otras concesiones no maderables así como las autorizaciones y permisos a fin de garantizar unidad de mando y de criterios y resolver los conflictos y controversias que surjan entre concesionarios y entre éstos con el INRENA.

En lo que corresponde de las concesiones para afuera, sería el INRENA la entidad responsable de evaluar y controlar el aprovechamiento sostenible. Esta la obliga a tener una visión global del bosque y asumir de modo directo y unívoco la labor preventiva y de represión de la tala ilegal.

Una de las principales observaciones de los entrevistados es que el Estado por diversas razones, ha priorizado la implementación de los sistemas de concesiones que, como señalamos, está preferentemente destinado a medianos y grandes inversionistas, pero no ha desarrollado en paralelo otras alternativas de acceso formal al bosque destinado a pequeños extractores.

Aquí es claro que más que generar actividad de promoción y fomento o incidir en estrategias tan novedosas como complejas, se debe diseñar estrategias que teniendo amparo legal, respondan a las reales opciones y posibilidades de los beneficiarios y garantice sostenibilidad en el uso del bosque.

En el Perú se han delineado algunas propuestas, como por ejemplo los bosques locales, la venta del vuelo forestal y los bosques de comunidades. Sin embargo, sea por falta de recursos o por la necesidad de concertar esfuerzos, se priorizó el diseño e implementación de las concesiones. Pero en perspectiva una respuesta más integral que comprenda además alternativa de acceso dirigida precisamente para aquellos usufructuarios de los antiguos contratos menores de 1000 has, hubiera legitimado aún más el proceso de reforma. Algunos entrevistados fueron más allá en sus sugerencias, indicando que mejor hubiese sido iniciar la reforma en la implementación de estas alternativas para luego continuar con las concesiones. Pero este es ciertamente una especulación en las actuales circunstancias.

La capacidad de acción y represión, las políticas de promoción de la inversión y la formalidad en el sector le sigue correspondiendo al INRENA y no tanto al responsable de la supervisión. Cabe indicar, sin embargo, que este esquema funciona en la medida que se mantenga una autoridad rectora del bosque a nivel nacional.

Sin embargo, el Perú está inmerso en un proceso de regionalización en el cual los nuevos gobiernos regionales van a constituirse en actores relevantes de la gestión del bosque.

Para comprender mejor el rol de los gobiernos regionales debemos partir nuestro análisis desde el enfoque económico de los recursos naturales, que los concibe como parte del acervo de una sociedad, es decir, son parte de su riqueza o patrimonio. Constituyen por ello una forma de capital que no es *creado* tal como podemos entender el llamado capital (o activos fijos) o el capital humano (acumulación de conocimiento y experiencia). Así entendidos, los recursos naturales componen el capital de una sociedad, pero especialmente el capital natural de estas regiones, que generan valor en la medida que se utilizan de manera sostenible.¹²

Bajo esta perspectiva, es importante reflexionar sobre el destino de los ingresos por la explotación de los recursos forestales. Para ello Roxana Barrantes nos sugiere un simil y propone preguntarnos qué pasaría si vendemos nuestra casa (activo de capital físico) para comprar alimentos (gasto de consumo recurrente). Rápidamente llegaríamos a la conclusión que nos estaríamos empobreciendo ya que estaríamos afectando la capacidad de generar ingresos futuros. Por el contrario si vendiéramos la casa para comprar maquinaria (otro activo de capital físico) o para invertir en educación (activo de capital humano), podríamos afirmar que la capacidad de generar ingresos en el futuro no ha sido afectada y que, por lo tanto, el potencial empobrecimiento sería nulo.

¹² Sobre este punto ver: CHIRINOS, Carlos y Manuel Ruíz. Concesiones sobre Recursos Naturales: Una Oportunidad para la Gestión Privada. SPDA. Julio, 2002.

Si aplicamos este razonamiento a los recursos forestales podemos entender que al explotar un activo de capital natural sin plan de manejo (tala), estamos afectando nuestra capacidad de generar ingresos en el futuro porque lo extraído hoy ya no estará disponible para el futuro.

Así los gobiernos regionales deben ser los primeros interesados en procurar la conservación y el manejo sostenible de su capital natural, coadyuvando de modo significativo a luchar contra la tala ilegal y promover la inversión en su jurisdicción diseñando prioridades de inversión en capital, como sería infraestructura (de transporte, energética según las necesidades de la industria a establecerse, sociales indispensables para dar soporte a la producción, educación, maquinarias, entre otros). En ese sentido los gobiernos regionales deben apoyar activamente al INRENA en el diseño e implementación de estrategia contra la tala ilegal, y sobre todo, articular la cadena de valor de los productos forestales que va desde la producción del bosque hasta la industria forestal y comercialización, que administrativamente pertenecen a otros sectores como son el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y organismos descentralizados como PROMPEX.

En este esfuerzo de articulación, las organizaciones ciudadanas y gremios de productores tienen un rol fundamental. Son estas entidades las que deben proveer no solo de información científica que permita entender a los pequeños extractores como aprovechar el bosque, sino también información sobre las demandas potenciales en el mercado nacional e internacional y modalidades de acceso a los mismos.

La disyuntiva que se debe plantear un gobierno regional en relación al bosque es si continúa permitiendo la extracción de madera como estilo de vida o si promueve el aprovechamiento como negocio.

Es claro que este reto pasa más por un cambio de paradigmas que por la aplicación de sanciones sean éstas administrativas o penales. Pero es el gobierno regional en coordinación con la Autoridad Nacional Competente, el que debe asumir este reto que pasa por la información como la percepción de que se está perdiendo dinero.

Cabe reconocer que la institucionalidad descrita resulta insuficiente para una adecuada gestión dada la complejidad y extensión de los recursos forestales, a lo que hay que agregar la informalidad imperante, la inestabilidad económica y la desarticulación existente tanto en el sector público como en el sector privado y entre ambos, así como espacios públicos no estatales que se encuentran en gran medida fuera del control político legal del Estado, (nos referimos por ejemplo a la población migratoria, a los grupos de colonizadores, grupos de repoblamiento, entre otros).

De acuerdo con la Estrategia Nacional Forestal (Mesa de Diálogo y Concertación Forestal: Experiencias exitosas de Participación Ciudadana), la institucionalidad así organizada y representada, tiene serios vacíos para el desarrollo forestal y además responde a una estructura unilateral en el proceso de toma de decisiones.

Experiencias Exitosas de Participación Ciudadana

Es aquí donde el rol de la participación ciudadana cobra importancia. En los últimos años se ha constituido en el Perú una Mesa de Diálogo y Concertación Forestal que agrupa los sectores representativos de la actividad forestal (Estado, ONGs, empresarios, Comunidades Nativas) que contando con un importante apoyo político del sector, permitió no sólo generar los consensos suficientes para viabilizar la nueva Ley Forestal y los procesos de concesión de recursos forestales maderables en los departamentos de Madre de Dios y Ucayali, sino también brinda asesoría al propio sector y coadyuvar a la resolución de conflictos concretos en el sector.

La Mesa de Diálogo y Concertación Forestal se ha constituido en una experiencia exitosa de gestión participativa, en la medida que permitió una interacción multipolar para la identificación y comprensión de los problemas que debía enfrentar la nueva Ley Forestal así como para la evaluación de la eficacia de las opciones a asumir.

El principio orientador de la Mesa de Diálogo y Concertación fue arribar a recomendaciones de consenso y en ese sentido, se generó un proceso autorregulado, en algunos casos asistido o facilitado, que generó la oportunidad de trabajar cooperativamente y de manera horizontal en ejecución de acciones, así como en la toma de decisiones que en muchos casos se concretaron en normas legales. Así por ejemplo, en la Mesa de Diálogo y Concertación Forestal se debatieron y concertaron temas ciertamente relevantes como: 1) la conformación de la Comisión Ad Hoc para el concurso público de concesiones forestales con fines maderables; 2) las normas relacionadas con los precios de los derechos de aprovechamientos; 3) el cronograma de las concesiones; 4) los contratos de concesión; 5) la normatividad sobre los bosques locales; 6) el Reglamento de los comités de gestión; 7) la iniciativa para la creación de la Comisión Multisectorial de tala ilegal, entre otras.

Esta experiencia que sugerimos sea sistematizada y documentada para el conocimiento público, se está convirtiendo en el embrión de una nueva institucionalidad forestal que involucre de manera orgánica y más integral a la sociedad civil directamente interesada. Esta iniciativa debe ser conocida y replicada por cada uno de los gobiernos regionales a fin de orientar la ejecución de políticas de largo plazo y, lo que es ciertamente importante, apoyar a la gobernalidad del país.

El otro elemento esencial para la institucionalidad forestal está referido a los Comités de Gestión del Bosque. El Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre –Decreto Supremo N° 014-2001-AG, diseña este comité como una típica modalidad de participación ciudadana en la gestión de actividades que tradicionalmente venía asumiendo el Estado en forma exclusiva y excluyente.

En principio está conformado por el representante local del INRENA y los representantes de los titulares de las concesiones, autorizaciones y permisos ubicados dentro de cada unidad de gestión del bosque y está integrada, además, por los representantes de los gobiernos locales o centros poblados o las comunidades nativas o campesinas existentes en el área del bosque, así como de las instituciones académicas y ambientales de la localidad o con presencia en la región.

La mayoría de los entrevistados señaló que el Comité de Gestión significa una oportunidad para superar uno de los principales escollos relacionados con el control efectivo de la tala ilegal, como es la información de inteligencia respecto de las modalidades y lugares de operación de los extractores ilegales.

Partimos de la premisa que en los bosques amazónicos es sumamente restringida la presencia de la policía y del ejército y en general del Estado en su conjunto. Eso determina que estas instituciones actúen como un *service* más que como una institución pública de control y vigilancia permanente y realicen operativos de control acudiendo al llamado de alguien en caso se les financie su estadía y los pertrechos de sus miembros.

En todo caso la policía cuenta con un cuerpo especializado que mal que bien conoce la dinámica de la tala ilegal en los lugares priorizados. La idea sería que los responsables de la custodia del Comité de Gestión puedan informar y coordinar operativos de intervención y decomiso con la policía. Para esto se requiere capacitar a los miembros del Comité de Gestión a fin de que puedan elaborar documentos administrativos y eventualmente coadyuvar a la realización de partes y atestados policiales. La idea sería entonces capacitarlos a través de cursos y manuales especializados sobre cómo realizar investigación e intervenciones en actividades de tala ilegal y brindarle un valor probatorio a los documentos que realicen, siempre que cuenten con la firma del Teniente Gobernador y el Presidente del Comité de Gestión, como sugieren algunos entrevistados.

El Comité de Gestión podría constituirse entonces en una suerte de Custodios del Patrimonio Forestal Nacional (artículo 360 del Reglamento de la Ley Forestal) que coadyuve con las autoridades estatales a prevenir y sancionar la tala ilegal.

Esto implicaría una mayor ventaja comparativa frente a la situación actual en el que predomina la acción exclusiva y excluyente de la policía, en la medida que: 1) permitía una mayor flexibilidad y oportunidad en las actividades de control de la tala ilegal; 2) la participación de personal más capacitado y con mejor información de contexto; 3) posibilidad de trabajo a tiempo completo en actividades de control; 4) mejor y mayores facilidades en el uso de instrumentos técnicos; 5) mayor conocimiento y competencia profesional y académica en las funciones de control ambiental, y por último, 6) un control ciudadano sobre el desempeño de la policía.

Muchos entrevistados reconocieron, además, la necesidad de que en cada unidad de bosque en donde se instale un Comité de Gestión cuente con un Fiscal Especializado en Prevención de Delitos Forestales y de diversidad biológica y que se establezca un cuerpo de procuradores (abogados del Estado) especializados en estas materias, como una forma de garantizar el seguimiento y la debida culminación de los procesos abiertos ante el Poder Judicial.

IV. LIMITACIONES DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO EN EL RÉGIMEN FORESTAL.

4.1 Sentido de las sanciones.

Existe un reconocimiento general entre los entrevistados, además de un imperativo legal, sobre la necesidad y conveniencia de reforzar un régimen normativo ad hoc orientado a hacer exigible el sistema de gestión forestal y prevenir la tala ilegal. Para este fin se sugiere optar por un régimen mixto a través de la regulación de sanciones administrativas -respetando los límites que impone un ejercicio proporcional y racional frente a los administrados- y la definición paralela de incentivos económicos que promueven las “buenas prácticas”.

Este reconocimiento en nada contradice y confronta la política explícita del sector forestal, que se orienta principalmente a un rol promotor de la inversión principalmente a través del sistema de concesiones, y al impulso del crecimiento sostenible de la industria nacional, que se traduce en mayor empleo y divisas para el país.

Es precisamente en el ejercicio de la facultad de autotutela administrativa que caracteriza a nuestra Administración Pública¹³ -y con miras a garantizar un marco de gestión ambiental sustentado en el principio de la prevención de la tala ilegal-, que el Ministerio de Agricultura promulgó el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Supremo 014-2001-AG en el que además de definir los principios orientadores de la actividad forestal y los

¹³ La Autotutela de la Administración Pública es definida por Juan Carlos Morón Urbina, como la facultad que tiene ésta para que, dentro del marco de legalidad existente, declare sus propios derechos e imponga obligaciones dirigidas a ella misma y a los demás, en forma pública y cierta, mediante decisiones unilaterales. Ver: Morón Urbina, Juan Carlos; Derecho Procesal Administrativo OSBAC editores 1997.

objetivos de lo que sería una gestión sostenible para el sector, se incluye un capítulo sobre la supervisión, control y las infracciones y sanciones.

Precisamente en el título duodécimo segundo se incluye el régimen de la supervisión, del control, de las infracciones y sanciones, que requiere ser complementado e implementado a través de normas más específicas que permitan su eficaz y eficiente aplicación.

A decir de los especialistas, un principio que prioritariamente debe ser respetado en cualquier propuesta de régimen sancionatorio y de incentivos es del manejo forestal sostenible, que obliga a que toda persona o empresario que pretenda dedicarse a la actividad forestal con fines comerciales o industrial cuenten con un plan de manejo aprobado por la autoridad. En otras palabras, sostienen que todo esfuerzo de disuasión implicado en una propuesta de sanciones e incentivos, debe encuadrarse en un contexto de adecuación gradual a exigencias de manejo enfatizando la puesta en marcha de planes de manejo forestal y el plan operativo anual.

Cabe entonces preguntarse ¿cuál es el rol que debe cumplir un régimen de sanciones e incentivos en el marco de una política de fomento a la inversión y de promoción de la prevención?

En principio, los incentivos y .las sanciones administrativas -entendidas estos como sanciones públicas no criminales o sanciones desprovistas de carácter penal-, tienen por objeto obligar a los administrados a determinado comportamiento futuro y buscan el mantenimiento interno de la corrección y orden en la función pública. En tal sentido, las sanciones fomentan la consolidación de un “debe ser” público a través de la disuasión para la no comisión de conductas dañosas que son identificadas como infracciones, afectándolas económicamente o a través de la imposición de medidas correctivas, de seguridad o de otra naturaleza (por ej. confiscación y comiso)¹⁴.

La imposición de sanciones en contra de personas jurídicas, además de la mayor energía que tiene en cuanto al constreñimiento de la voluntad sobre las que incide, tienen un efecto innegable sobre la credibilidad y el prestigio institucional de la empresa, lo cual es tomado cada vez más en cuenta por las empresas en una sociedad como la nuestra, donde se revalora el mercado, la competencia y la iniciativa privada como soporte de una eficiente asignación de recursos.

¹⁴ Un catálogo aunque inorgánico de las medidas o instrumentos utilizados para la protección del ambiente están recogidos en Ramón Martín Mateo: Tratado de Derecho Ambiental, que va desde la más pasiva a la más dinámica: Prohibición; Restricciones; Medidas Disuasorias; Normas Discrecionales; Normas Obligatorias; Directrices; Acuerdos; Convenios; Programas de Desarrollo; Planes. Tratado de Derecho Ambiental Vol. I, Editorial Trivium. España 1991.

Por su parte, los incentivos tienden a estimular las prácticas de un buen gerenciamiento ambiental así como la adecuación a nuevas exigencias ambientales y, de ser posible, a una reconversión industrial “por que se traducen en un incremento de la eficiencia productiva o en una imagen mejorada, los cuales redundan -finalmente- en beneficios económicos para la empresa¹⁵”.

Diversos incentivos incluye la reducción de costos de transacción, una mayor flexibilidad en el cumplimiento de las normas de control ambiental y beneficios económicos. Cabe precisar, sin embargo, que si bien un programa de incentivos generalmente disminuye los costos de transacción a los particulares, el costo de transacción respecto de la sociedad en su conjunto podría aumentar en la medida que el sector público asumiría la mayor parte de estos costos, como por ejemplo el costo de programas de monitoreo.

Resulta claro, entonces, que una combinación del enfoque sancionador con el de los incentivos, buscando un equilibrio y coherencia con su doble rol de fiscalizador y promotor que tiene el Estado, es fundamental para generar condiciones para el cumplimiento de las normas y aumentar la credibilidad y respecto a la decisión y compromiso de la institución responsable de la gestión con la aplicación de una política de sostenibilidad para el sector.

4.2 Infracciones que dan lugar a responsabilidad.

El Art. 114 del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN)¹⁶ establece un régimen general de sanciones administrativas por infracciones de normas ambientales, que van desde multas; prohibiciones o restricciones de la actividad; clausura total o parcial de local o establecimiento; decomiso; imposición de obligaciones compensatorias; suspensión o cancelación de licencia de funcionamiento permiso o concesión. En principio, estas sanciones son de aplicación a toda violación de las normas contenidas en el CMARN y las disposiciones que emanen de él, y serán sancionadas por la autoridad competente que, de acuerdo con el Decreto Ley 757, es la autoridad sectorial respectiva.

Concretamente, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308 de fecha 16.07.2000 no incluye un régimen de sanciones e incentivos. Opta más bien por derivar al reglamento la tipificación de las infracciones y la definición de las sanciones a imponer. Sin embargo, la propia ley incluye una serie de prohibiciones que expresan los énfasis preventivos de la norma.

Cuadro No. 11: Prohibiciones contenidas en la Ley Forestal.

¹⁵ Ver: “Informe sobre Incentivos No Monetarios para la Gestión Ambiental del Sector Industrias”. Proyecto PAPI de Anna Zucchetti 1996.

¹⁶ Decreto Legislativo 613 de fecha 07-09-90.

LEY FORESTAL DE FAUNA SILVESTRE	
ARTÍCULO	PROHIBICIÓN
Art. 22.2	La explotación con fines comerciales o industriales de madera en trozas y otros productos del bosque en estado natural
Art. 27.2	La quema de bosques y otras formaciones forestales en todo el territorio nacional, salvo autorización expresa del INRENA.
Art. 27.3	El uso de sierra de cadena, herramienta o equipo que tengan efectos similares en el aserrío longitudinal en especies maderables con fines comerciales o industriales.
Art. 31.6	La explotación de los productos forestales y de forma silvestre al estado natural.

Cabe precisar que la ley incorporar una fórmula abierta para describir las infracciones, la cual tiene la evidente ventaja de comprender todos los posibles supuestos de infracciones, brindando así un amplio margen de discrecionalidad y control sancionatorio a la administración. En efecto, el Artículo 39 establece como infracción “el incumplimiento de lo dispuesto en la Ley Forestal”. Esta fórmula tiene la evidente ventaja de comprender todos los posibles supuestos de infracciones. Sin embargo, tiene como desventaja el riesgo de una aplicación excesivamente amplia de sanciones, lo cual podría generar espacios de incertidumbre y arbitrariedad en su aplicación.

Es en el Reglamento en donde se opta por una descripción más al detalle de las conductas consideradas infracciones en materia forestal (art. 363). Así el legislador ha optado por una alternativa mixta en la tipificación de infracciones –una genérica de la ley y otra específica- incluyendo en el Reglamento supuestos más precisos a efectos de objetivar y hacer más previsible la identificación de aquellas conductas que constituyen infracciones.

4. 3 Distinción entre sanción administrativa y penal ambiental.

Una de las principales inquietudes que se plantean las autoridades o funcionarios responsables de la gestión forestal y los propios magistrados del Poder Judicial con relación a los ilícitos cometidos contra los recursos forestales, es cuando procede un procedimiento administrativo y no penal.

Sobre este punto la doctrina emplea un criterio cuantitativo de distinción, basado principalmente en la gravedad del ataque o el riesgo -puesta en peligro- del bien afectado. Esto supone que las afectaciones más graves serán castigadas por la ley penal y las menos graves por sanciones administrativas.

En efecto, el principio penal denominado *de intervención mínima* recomienda que solo se recurra al instrumento penal para los ilícitos de mayor magnitud o que encierran notoria gravedad. Es por esta razón que en muchos campos en los que existe una fuerte intervención de la administración, ya sea con propósitos reguladores o de fiscalización, ha sido más eficaz el recurso de las sanciones administrativas a los penales.

El Jorge Danos¹⁷, explica algunas ventajas que plantea la sanción administrativa en contraposición a la sanción penal:

- Son aplicadas por entidades administrativas más cercanas a la producción de los hechos y con mejor conocimiento técnico sobre la materia que el Poder Judicial.
- Se sanciona la mera imputación objetiva de las infracciones administrativas sin importar el grado de dolo o culpa del infractor.
- Se puede sancionar directamente a las personas jurídicas a diferencia del derecho penal que hasta la fecha sólo admite la responsabilidad de las personas jurídicas.
- Las normas administrativas pueden extender la responsabilidad de las infracciones a los directivos, administradores o gerentes de las personas jurídicas infractoras.

Un tema vinculado a la relación entre sanciones administrativas y penales tiene que ver con la posibilidad de que frente a una infracción o conducta dañosa puedan concurrir un procedimiento administrativo seguido ante la autoridad sectorial competente de carácter sancionador y uno penal ante el Poder Judicial.

Sobre el particular el Art. 117 del CMARN dispone que “la responsabilidad administrativa establecida dentro del procedimiento correspondiente, es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera derivarse de los mismos hechos”. En otras palabras, la exigencia de “la responsabilidad administrativa a los infractores de las normas ambientales no afecta ni disminuye la posible responsabilidad civil o penal que pueda imputársele”¹⁸.

Si bien este doble plano sancionador podría significar un desconocimiento del principio legal del “Non bis in idem”, es decir, de no ser sancionar dos o más veces por una misma infracción, en el Perú la mayoría de las normas sectoriales que consignan sanciones administrativas lo hacen sin perjuicio de las sanciones penales¹⁹. En el caso de la legislación forestal el Artículo 39 de la Ley Forestal y 365 del Reglamento establecen que las sanciones de multas se aplican sin perjuicio de las sanciones civiles y/o penales a que hubiera lugar.

¹⁷ Documento no publicado correspondiente al Proyecto sobre Fortalecimiento de las Acciones de Interés Público Ambiental de la SPDA con el auspicio de la Fundación Ford 1998. Sobre el particular ver: CHIRINOS, Carlos (Editor). Responsabilidad por el daño Ambiental en el Perú: Reflexión y Debate. SPDA, Octubre de 2000.

¹⁸ Jorge Danos: Ob. Cit.

¹⁹ Así por ejemplo: Art. 361 de la Ley 26702, Ley General del Sistema financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; Art. 39 del Decreto Legislativo 716 “Ley de Protección al Consumidor”; Art. 240 del Decreto Legislativo 823 “Ley de Propiedad Industrial”.

Esta posibilidad de doble sanción, que tiene una aceptación pacífica en nuestro medio, no es aceptada en otros países como el caso de España, donde por regla general el “procedimiento administrativo sancionador se suspende en caso de iniciarse paralelamente un proceso penal por los mismos hechos, de modo que de imputársele al procesado responsabilidad penal ya no podrían sancionarlo administrativamente porque se produciría la anotada duplicidad de sanciones”²⁰.

4.3.1 Ley 26631: opinión fundamentada de la autoridad sectorial antes de formalizarse la denuncia penal.

Una preocupación recurrente entre los entrevistados se refería a las dificultades que en la práctica viene suscitando la aplicación de la Ley 26631 sobre formalización de denuncias por infracción a la legislación ambiental. Esta norma busca restringir la discrecionalidad de los jueces y fiscales para el inicio de una acción penal por infracción al ambiente. Para tal fin obliga a que la autoridad sectorial competente presente una opinión fundamentada previa y por escrito antes que el Juez o el Fiscal formalice la denuncia.

En concreto esta Ley establece:

1. La exigencia de una opinión fundamentada previa y por escrito de la autoridad sectorial antes de formalizar la denuncia penal.
2. Dirimencia del Consejo Nacional del Ambiente en caso de informes discrepantes de dos o más autoridades sectoriales.
3. Procedencia de la acción penal por inejecución del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

Una norma de esta naturaleza se explicaría en la necesidad de establecer para cada caso diferencias más objetivas entre el ordenamiento penal y el administrativo al cual, como vimos, la norma penal hace remisión. En efecto, ambas regulaciones representan ataques a un mismo bien jurídico, resultando así que la comisión de un delito contra el ambiente presupone siempre la contravención de una norma administrativa pero no viceversa. Esto nos lleva nuevamente al tema de la distinción entre la sanción administrativa y la sanción penal y quién es el competente para calificar la figura delictiva.

Sobre este punto la doctrina dominante emplea un criterio cuantitativo de distinción, basado principalmente en la gravedad del ataque o puesta en peligro del bien afectado. Esto supone

²⁰ Jorge Danos: Ob. Cit.

que las afectaciones más graves serán castigadas por la ley penal y las menos graves por sanciones administrativas.

Obviamente hay mucho de discrecionalidad en esta distinción, sin embargo podemos plantear algunos criterios que en la práctica deben tenerse en cuenta:

- Gravedad del daño.
- El incumplimiento del plan de manejo y de los planes operativos anuales.
- La superación de estándares o Límites Máximos Permisibles (LMP).
- La particular relevancia del objeto afectado, lo que se establece a través de normas especiales nacionales o internacionales. Ej. Áreas Naturales Protegidas, humedales, especies en vías de extinción.
- Grado de intencionalidad.

Si bien la legislación forestal no incluye figuras calificadas típicamente como delictivas y en consecuencia sancionables vía un proceso penal ante el Poder Judicial, si establece una serie de prohibiciones que explicitan un referente de gravedad. Nos referimos por ejemplo:

1. Exportación con fines comerciales o industriales de madera en troza y otros productos el bosque en estado natural (Artículo 22.2)
2. Quema de bosque y otras formaciones vegetales (Artículo 27.2)
3. El uso de sierra de cadena (Artículo 27.3)
4. Exportación de madera aserrada de las especies de caoba y cedro procedente de áreas declaradas en veda (Artículo 8 de Disposiciones Complementarias Transitorias)
5. Otorgar concesiones forestales a terceros en tierras de comunidades nativas o campesinas (Artículo 43. del Reglamento)
6. Uso indebido, alteración y falsificación de la marca forestal (Artículo 57 del Reglamento)
7. Falsear o fraguar contenidos del Plan General de Manejo Forestal, Planes Operativos Anuales e Informes de Ejecución (Artículo 62 y 64 del Reglamento)
8. Arrastre de madera rolliza por caminos públicos.

4.3.2 Sobre los informes de la autoridad sectorial.

La Ley 26631 emplea directamente el término “informe” para calificar el tipo de documento que debe emitir la autoridad sectorial en respuesta al requerimiento del Juez o Fiscal tratándose de un delito que afecte los recursos forestales sería el INRENA la autoridad responsable de elaborar estos informes y en consecuencia decidir con ello el inicio de la acción penal en contra de los infractores. El Informe es en esencia un documento de evaluación, conclusión y propuesta. En tal sentido, incorpora a un expediente a legajo noticias o constancias sobre hechos, obras o registros.

De acuerdo con Juan Carlos Morán²¹, los informes deben responder a ciertos rasgos característicos:

4.3.3 Conocimiento de la materia

La instancia requerida, para emitir el Informe, debe conocer los antecedentes necesarios generalmente el expediente completo. En tal sentido, en caso de Informes requeridos por la Fiscalía a los Juzgados, la autoridad sectorial puede requerir la remisión de documentos o información complementaria o ampliatoria a la entidad solicitante o cualquier otra entidad que haya intervenido en la evaluación de la obra o actividad.

4.3.4 Absolución personal

En principio la misma instancia a quien se requirió la opinión debe cumplir con emitirla directamente, evitando su traslado a otra dependencia. Cabe, sin embargo, que en determinados casos pueda requerirse una opinión más especializada, para lo cual se podría recurrir a profesionales que elaboraron y suscribieron el Plan de Manejo Forestal, de ser el caso.

4.3.5 Contenido preciso

El contenido de los informes debe responder a los criterios de brevedad y exclusividad sobre la materia pedida, debiendo obviar de preferencia cualquier reproducción de actuados existente en el documento. En tal sentido, el contenido del Informe debe fundarse exclusivamente en la legalidad existente.

4.3.6 Absolución oportuna

Las normas generales establecen un plazo de 8 días hábiles para la atención de las consultas, excepcionalmente prorrogables. Cabe la posibilidad de que el informante, requiera de un plazo mayor, para lo cual deberá solicitarlo inmediatamente al requeriente con la justa motivación y siempre que no perjudique el derecho de terceros.

Como quiera que el Informe de la autoridad sectorial no es necesariamente vinculante, en el sentido que el Juez o Fiscal pondría resolver en forma distinta a lo recomendado por la autoridad sectorial, es necesario la fundamentación del Informe más allá de la simple recomendación a fin de alimentar de razones y argumentos de decisión del Juez o Fiscal que, como dijimos, es discrecional.

²¹ Morán, Juan Carlos: Ob. Cit.

Debe precisarse, por último, que no cabe pensar en silencio administrativo positivo o negativo.

4.4 Dirimencia del Consejo Nacional del Ambiente

El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) se creó en 1994²² y constituye el organismo rector de la política ambiental. Tiene por finalidad planificar, promover, coordinar, controlar y velar por el ambiente y el patrimonio natural de la nación.

Entre una de las funciones del CONAM está la de resolver en última instancia administrativa los recursos impugnativos contra resoluciones o actos administrativos relacionados con el ambiente²³. Resulta claro que la inclusión del CONAM como instancia de dirimencia en caso de informes discrepantes obedece a los mandatos de su norma de creación y resulta a todas luces una decisión adecuada y oportuna. Adecuada porque con ello se evita que se haga depender de un sector determinado -normalmente el más fuerte- la potestad de decidir a favor o en contra de la acción penal. La experiencia nos enseña que en caso de confrontación entre sectores no siempre gana el que tiene la razón sino el que tiene mayor fuerza política -ej. Energía y Minas vs. INRENA. Oportuna porque refuerza en algo las muy limitadas facultades del CONAM como autoridad ambiental y fiscalizadora de la gestión ambiental en el Perú.

Es necesario destacar que no debe recurrirse al agotamiento de la vía administrativa de cada uno de los sectores involucrados para ir en última instancia al CONAM, hecho que de por sí haría virtualmente imposible la iniciación de juicios penales en materia ambiental. La razón para ello es que los informes no constituyen actos administrativos propiamente dichos, ya que no modifican derechos de los administrados -como sí lo hacen por ejemplo las resoluciones- y en consecuencia, no son impugnables en vía de apelación, reconsideración o revisión. En tal sentido de producirse informes dirimientes, sean éstos de nivel nacional o regional, se recurrirá directamente al CONAM.

4.5 Procedencia de la Acción Penal por inejecución de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) en el Sector Forestal

El Artículo 15 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que la obligación de cumplir con un plan de manejo aprobado por el INRENA para llevar a cabo cualquier modalidad de aprovechamiento de recursos forestales con fines comerciales o industriales, del cual es parte integrante del mismo el estudio de impacto ambiental. Cabe preguntarse si la ejecución de un Plan de Manejo Forestal puede ser considerado como una exigencia de responsabilidad penal a favor del inversionista, dueño o titular, conforme a lo dispuesto por la Ley 26631.

²² Ley del Consejo Nacional del Ambiente. Ley 26410, pub. 22/12/94.

²³ Esta función no ha sido desarrollada por el CONAM, sin embargo a nivel reglamentario se ha previsto la función de dirimencia para la solución de conflictos entre sectores.

En efecto, el Artículo 2 de la citada Ley señala:

“En los casos en que el inversionista, dueño o titular de una actividad productiva contase con programas específicos de adecuación y manejo ambiental -PAMA-, esté poniendo en marcha dichos programas o ejecutándolos, o cuente con Estudios de Impacto Ambiental, sólo se podrá dar inicio a la acción penal (...) si se hubiere infringido la legislación ambiental por no ejecución de las pautas contenidas en dichos programas o estudios según corresponda”.

Lo que en la práctica hace la norma es eximir de responsabilidad penal al inversionista, dueño o titular, por el sólo hecho de contar con un PAMA o EIA, operando su sola existencia como una causa de justificación.

En principio no existiría razón alguna para no considerar el Plan de Manejo Forestal en los alcances de esta Ley, en la medida que ambos constituyen estrategias y medidas que buscan garantizar una actividad económica sustentable y preventiva en términos de protección ambiental. Refuerza este criterio el hecho que el Plan de Manejo Forestal incluya el EIA. En este sentido esta eximente de responsabilidad penal es también aplicable para aquellos inversionistas o personas que trabajan el bosque al amparo de un plan de manejo y actúa como un estímulo para su elaboración y ejecución.

4.6 Atribución de responsabilidad

En principio existe un criterio común entre los distintos sectores de establecer la responsabilidad de la infracción administrativa al “titular de la actividad”, es decir, el titular de un contrato de concesión, un permiso o una autorización. Sin embargo, al momento de plantear la interrogante en las entrevistas realizadas para la elaboración del presente diagnóstico, hemos podido establecer que existe la tendencia de imputar cierto grado de responsabilidad administrativa, con características de solidaridad, a un tercero que ocasione directamente un daño al bosque.

Sobre el particular, el Reglamento de la Ley General de Pesca establece, por ejemplo, la responsabilidad solidaria entre los titulares de las actividades causantes de las infracciones y los agentes directos de las mismas. No obstante ello, la referida norma no especifica el concepto de agente directo del daño, quedando a criterio de la autoridad competente establecer dicho concepto. Por responsabilidad solidaria entendemos la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo y por otro la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. En este sentido, hemos tratado de determinar los sujetos que pueden estar comprendidos dentro de este concepto y, en

consecuencia, podrían ser posibles de imputación de esta responsabilidad solidaria, habiéndose llegado a la siguiente conclusión:

- Puede tratarse de un tercero contratista de una obra o que deba ejecutar actividades de extracción por encargo de la empresa responsable;
- Puede tratarse de un proveedor de tecnología o que ejecuta una obligación de dar, pero con ciertas características y condiciones especiales.
- Consultor Forestal que suscribe un Plan de Manejo erróneo o fraudulento.

Queremos resaltar este tema en la medida que la inclusión de la responsabilidad solidaria en la legislación sancionatoria del sector forestal, podría generar algunas consecuencias prácticas:

1. La creación no solo de un registro de antecedentes negativos de los titulares de la actividad -tal como posteriormente vamos a tratar- sino de un registro para estos terceros, lo cual permitiría un mayor control y fiscalización del sector.
2. Un mayor cuidado en el tercero contratista o proveedor ante la eventualidad de que la realización de su actividad podría causar un daño al bosque - pudiendo incluso perder competitividad en el mercado-, generándose de esta manera un nuevo mecanismo de control sin intervención del sector y estrictamente entre los particulares.
3. Reduce la carga económica del denunciante (autoridad forestal o particular) al no tener que iniciar más de un proceso administrativo.
4. Permite perseguir más infracciones e infractores con los mismos recursos administrativos.
5. Cada persona es responsable por el total de la reparación o multa.

Por otro lado, hemos estimado conveniente hacer referencia a la responsabilidad de los auditores forestales que suscriben los planes de manejo.

El artículo 118 del CMARN establece responsabilidad solidaria entre los titulares de las actividades causantes de la infracción y los profesionales que suscriben los estudios de impacto ambiental (planes de manejo en el caso forestal) en los proyectos y obras que causaron el daño, aunque las penas son ciertamente muy leves.

Nos preguntamos entonces quien puede presentar denuncias cuando se verifica una afectación al bosque por tala ilegal o cualquier otra conducta ilícita. La potestad para formular denuncias por infracciones ambientales en el Perú, se rige con carácter general por el CMARN, que en el Art. III del Título Preliminar reconoce el “derecho de toda persona a exigir una acción rápida y efectiva ante la justicia en defensa del medio ambiente y los recursos naturales y culturales”. Esta norma recoge implícitamente el carácter difuso de los intereses ambientales, así como la naturaleza colectiva de la acción destinada a su defensa.

Si bien la norma hace referencia a las acciones **ante la justicia**, debemos entender este concepto en su acepción amplia, comprendiendo aquellas dependencias o instancias de carácter administrativas que tienen competencias para resolver conflictos ambientales.

Tanto el ordenamiento civil, penal como el administrativo regulan el patrocinio del interés ambiental como un interés difuso. Así el Art. 82 del Código Procesal Civil considera el interés ambiental, junto con los bienes o valores históricos o culturales y del consumidor, como interés difuso cuya titularidad corresponde a un conjunto determinado de personas, pudiendo promover o intervenir en el proceso judicial el Ministerio Público así como las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que según la ley o el criterio del juez, este último por resolución debidamente fundamentada, estén legitimados para ello.

De otro lado, el Art. 7 del Texto Único Ordenado de la ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos -Decreto Supremo 02-94-JUS del 31-01-94-, establece que las personas naturales y jurídicas pueden presentar una petición o interponer una reclamación aduciendo el **interés de la sociedad**, el cual, de acuerdo con el Art. II del título Preliminar del CMA, comprende el interés por la protección ambiental.

Además del citado Código del Medio Ambiente, se han dictado una serie de regulaciones ambientales sectoriales, especialmente los sectores de la producción, en las que expresamente se atribuye legitimidad “a cualquier persona” para denunciar las infracciones a dicha norma²⁴. Sin embargo, cabe preguntarse si las personas que denuncian infracciones ambientales adquieren la condición de “parte” en el respectivo proceso sancionador.

Por “parte” debemos entender a toda persona natural o jurídica que interviene directamente en un procedimiento de cualquier naturaleza, defendiendo un interés o un derecho que lo afecta; ya sea como demandante o demandado; denunciante o denunciado, lo cual les da derecho a comparecer ante los órganos o instancias respectivas y conocer del procedimiento.

En el Perú no existe norma alguna que le asigne la condición de “parte” a los denunciantes en el proceso administrativo sancionador. Esto tiene como consecuencia práctica que *el* o *los* denunciantes de las infracciones ambientales no puedan tener una participación activa en el respectivo procedimiento administrativo, por lo que es considerado un simple peticionario.

Este tema no deja de ser conflictivo en la medida que existen razones válidas para sostener, por un lado, el no reconocimiento de la legitimación al denunciante y, por el otro, considerarlo

²⁴ Así por ejemplo, el Art. 30 del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera -Decreto Supremo 019-97-ITINCI-; At. 53 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos -Decreto Supremo 046-93-EM; y Art. 45 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas -Decreto Supremo 029-94-EM.

parte en el proceso. Sobre el particular Manuel Rebollo Ruiz²⁵ resume con claridad los argumentos tradicionales que sustentan ambas posiciones:

1) El denunciante no adquiere por el mero hecho de formular su denuncia la condición de parte interesada ni legitimación para recurrir; 2) el contenido y naturaleza de la potestad sancionadora de la administración no permite considerar que existe un derecho del particular a su ejercicio, ni un interés legítimo para la imposición de su castigo; 3) no es obligatorio para los órganos administrativos iniciar el procedimiento sancionador aún cuando cumpla con todos los requisitos exigidos para ello, por lo que ningún administrado puede imponerle el ejercicio de la potestad sancionadora.

De otro lado, los que defienden la tesis que los denunciantes pueden ser considerados “partes” en el procedimiento sostienen que en los recursos contencioso-administrativos, especialmente tratándose de la temática ambiental, aparece de manera indefectible un interés público, superpuesto o no a los privados en el litigio, y que, en tal sentido, los denunciantes están investidos de un interés moral para actuar como parte y “hacer uso de todas las potestades que reconoce la legislación procesal; es decir: ser notificado, presentar pruebas, interponer recursos impugnativos, e inclusive demandas judiciales contra las resoluciones que agoten la vía administrativa en el procedimiento sancionador”²⁶.

Sobre el particular los entrevistados no han expresado en forma categórica su opinión respecto de la conveniencia o no de otorgarle determinadas facultades y obligaciones a los denunciantes dentro del procedimiento sancionador, habiendo coincidido únicamente en otorgarles como mínimo la facultad de informarse sobre la tramitación del mismo, sea a través de notificaciones o permitiéndoles el acceso al expediente.

4.7 Sanciones

Del universo de sanciones identificadas tanto en la legislación ambiental sectorial como en las entrevistas, hemos clasificado a las sanciones como pecuniarias y no pecuniarias.

Como sanciones pecuniarias tenemos a la multa, que para la mayoría de los encuestados debe ser la primera sanción a imponer a los infractores en base a criterios objetivos y equitativos, - siempre que la magnitud del daño no sea importante- y luego de transcurrido el periodo de adecuación o descargo.

²⁵ Citado por Jorge Danos en: Responsabilidad Administrativa por el Daño Ambiental.

²⁶ Jorge Danos: Responsabilidad Administrativa por el Daño Ambiental.

Sobre el particular, se sugiere que los montos recaudados por las multas sean canalizados por FONDEBOSQUE preferentemente para la ejecución de actividades de recuperación forestal, pudiendo para tal fin canalizar de una manera directa aportes del extranjero.

Sobre las sanciones no pecuniarias, existe una gran variedad de las mismas, destacando las siguientes:

- 1.- Cursos de capacitación y educación ambiental obligatorios, enfocados principalmente para las infracciones cometidas por la pequeños extractores o, que podrían ser financiados por el sector, pero cuyo costo sería trasladado al infractor.

Estos cursos obligatorios requerirían la permanente asistencia de aquellos obligados así como la aprobación satisfactoria del mismo. En caso de su desaprobación el sector tendría la posibilidad de insistir con esta sanción o imponer una nueva.

- 2.- Amonestación con la obligación de tomar medidas correctivas dentro del proceso de adecuación.
- 3.- Prohibición o restricción de la actividad causante de la infracción.
- 4.- Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción.
- 5.- Retención, decomiso de los objetos, instrumentos o artefactos empleados para la comisión de la infracción.
- 6.- Imposición de obligaciones compensatorias relacionadas con el desarrollo ambiental de la zona, teniendo en cuenta los planes nacionales, regionales y locales sobre la materia, a fin de dar cumplimiento a las normas de control ambiental que señale la autoridad competente.
- 7.- Suspensión o cancelación de la licencia de funcionamiento, permiso, concesión o cualquier otra autorización según sea el caso.
- 8.- Publicación de listas de aquellos que incumplen las normas de protección al medio ambiente.

Asimismo, algunos entrevistados opinaron sobre la conveniencia de que el sector imponga también como sanción, sin perjuicio de imponer otras, el pago de una indemnización o reparación del daño al directamente perjudicado, al considerar que la autoridad administrativa, por su

especialización, puede determinar mejor los montos de reparación que el Poder Judicial. Esta decisión implicaría, en la práctica, retirar la indemnización del ámbito de la Responsabilidad Civil Extracontractual para incluirlo en el ámbito administrativo.

Finalmente, se mencionó con buen criterio la posibilidad de establecer un Registro de los Antecedentes Negativos -los antecedentes positivos van a ser vistos en el título de incentivos-, en el cual se registrarían cada una de las infracciones y las sanciones impuestas a efectos de determinar las reincidencias de los titulares de la actividad, con la posibilidad de que estos antecedentes puedan prescribir, ya sea por haber transcurrido un plazo determinado o por haber realizado el infractor acciones favorables a la protección del medio ambiente.

Uno de los principales problemas de las autoridades sectoriales consiste en homogenizar las sanciones a imponer, tratando de aplicarlas objetivamente, mediante principios de proporcionalidad y razonabilidad, a efectos de evitar abusos e injusticias en sus decisiones.

4.8 Responsabilidad penal derivada de la actividad Forestal indebida

El Artículo 310 del Código Penal reprime con pena privativa de la libertad no menor de 1 ni mayor de 3 años al que destruye, quema, daña o tala en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que están legalmente protegidas. La pena será no menor de 2 ni mayor de cuatro años y de noventa a 120 días multa cuando:

1. Del delito resulta la disminución de aguas naturales, la erosión el suelo o la modificación del régimen climático.
2. El delito se realiza en lugares en donde existen vertientes que abastecen de agua a un centro poblado o sistema de irrigación.

Esta norma contiene una imprecisión de por sí grave que la hace absolutamente ineficiente para combatir el fenómeno de la tala ilegal. En primer lugar no es claro el **ámbito de protección**. Sobre este punto la norma hace referencia a "...bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que están legalmente protegidas". En principio podemos afirmar que todos los bosques y áreas forestales del país están protegidos desde el momento en que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado peruano como Patrimonio de la Nación. Sin embargo, con el objeto de preservar ecosistemas o lugares particularmente valiosos y singulares, el Estado decide brindar a determinadas zonas una protección singular clasificándolas como áreas naturales protegidas.

Nos referimos entonces a las áreas naturales protegidas que por sus recursos, valor escénico o histórico, diversidad de ecosistemas representativos o valores asociados de interés ambiental, cultural y paisajístico, la ley los trata de modo diferenciado, destinando para ellos la aplicación

de sanciones penales como medio para protegerlos de la explotación y el deterioro que propicia su desprotección.

Entonces el tipo penal omite hacer referencia expresa al bosque como tal y se restringe a aquellas áreas que están **legalmente protegidas**, con lo cual solo es de aplicación las normas penales en las ANP y para los bosques que no constituyen ANP se aplican única y exclusivamente sanciones administrativas. Esta es una imprecisión que debe subsanarse en un contexto en que el Estado busca enfatizar una acción más eficiente de prevención y control de la tala ilegal.

De otro lado, la conducta típica hace referencia a la acción de destruir, talar y quemar. Se reprime entonces aquella persona que realiza directamente la acción de destruir (deshacer, arruinar, aniquilar, arrasar, terminar con la existencia del recurso); quemar (abrazar o consumir con fuego las especies forestales) o talar (cortar por el pie masas de árboles)

Como podrá notarse la norma no incluye represión agravada para las formas asociativas de delinquir, es decir, la tala ilegal realizada por bandas u organizaciones.

Existe el convencimiento entre los especialistas consultados que la organización constituye un elemento fundamental en la conceptualización de la tala ilegal, toda vez que su actuación resulta indesligable, en muchos casos a la planificación, financiamiento y provisión de maquinarias por parte de determinados habilitadores, con el fin de extraer en el corto plazo la madera del bosque para luego ser vendida a estas grandes madereras a precios ínfimos.

El concepto de organización supone “la reunión estable o permanente de personas con el fin de perpetrar una determinada serie de delitos”. Por ello la organización debe estar integrada por dos o más personas con capacidad legal.

Los destinatarios de esta norma son las personas que incurran en la comisión de cualquiera de las acciones que el tipo básico califique como delito contra los recursos naturales (el que destruye, quema o tala), pero en su calidad de afiliado a una organización de dos o más personas. En ese sentido, las personas que sin cometer estas acciones la apoyan o la hacen posible como por ejemplo los que comercializan en las denominadas “tiendas” que proveen de moto-sierras, combustibles, comunicaciones, material de campaña a los extractores, se les aplicaría las normas de participación delictiva (coautoría: los que tomasen parte de la ejecución; instigación: los que intencionalmente decidieran a otro; complicidad primaria: los que coadyuven intencionalmente con auxiliar, complicidad secundaria: los que de cualquier otro modo).

Nota importante de esta conceptualización del delito de la tala ilegal a través de la asociación delictiva, tiene que ver con la responsabilidad de los habilitadores, que en definitiva son los favorecidos de esta actividad ilegal sin haber participado directamente o **de mano propia** en la comisión de delito alguno.

Nos referimos entonces aquellas personas que forman parte de una organización en calidad de jefe o miembro directriz, es decir, aquel que gobierna, rige u ordena la actuación de la organización.

El tema del miembro directriz en el caso de la tala ilegal está referida en muchos casos a empresas que en el Perú se caracterizan por ser de tipo familiar y que basan sus actividades en relaciones de parentesco, amistad y lazos políticos. En estos casos son las cabezas de familia y no la junta de directores los que toman las decisiones comerciales importantes. Generalmente les falta una contabilidad moderna o un sistema de finanzas, además de trabajar con maquinaria y equipo obsoleto.

Son estas empresas las que entran en contacto con compañías norteamericanas o europeas, las cuales mediante sistemas asociativos tipo consorcio, Joint Venture o asociaciones en participación, asumen el control empresarial de la empresa nacional e imponen las reglas de juego en cuanto a la extracción de madera se refiere.

Cuadro No. 12: El Caso Newman Lumber Co. e Industrial Maderera Tahuamanu.

Caso: Newman Lumber Co. e Industrial Maderera Tahuamanu
<p>El presente caso se desarrolla en el departamento de Madre de Dios, ubicado al sureste del Perú, frontera con Bolivia y Brasil, el cual es uno de los principales departamentos de producción de caoba junto con San Martín, Ucayali y Loreto, donde se encuentran densidades variables que van desde 0.7 m³/has.</p> <p>Dicha zona fue testigo de la extracción indiscriminada de caoba por habilitadores que, valiéndose de la ineficiencia legislativa e institucional en materia forestal, arrasaron con gran cantidad de has de bosque en lugares donde no estaba permitida la actividad forestal.</p> <p>De acuerdo con la legislación vigente en ese momento, sólo los pequeños extractores podían ser beneficiarios de contratos forestales menores a mil has, los cuales debían realizar en forma personal las labores de extracción de la madera. En efecto, el Decreto Ley N° 21147, permitía que se les otorgue contratos menores de 1,000 has., siendo las condiciones para su otorgamiento y validez las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Cada beneficiario solo podría contar con un (1) contrato de extracción forestal de madera al mismo tiempo.b) Los contratos eran intransferibles y la producción no podía exceder ni ser menor del volumen autorizado.c) El extractor debía poseer el capital y los medios para llevar a cabo la extracción y el programa de reforestación.d) Los beneficiarios eran pequeños extractores que realizaban en forma personal las labores de extracción de madera.e) Los interesados estaban exceptuados de presentar el Estudio de Factibilidad Técnico-Económico conteniendo el plan de manejo.

En consecuencia, la presente norma excluía a las empresas -sea cual fuere su envergadura- de ser beneficiaria de esta clase de contratos, que mas bien buscaba beneficiar únicamente a los pequeños extractores, eximiéndoles de elaborar y presentar el Estudio de Factibilidad Técnico-Económico.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura –autoridad competente en la materia- había establecido las áreas en las cuales se autorizaba la extracción de madera en el departamento de Madre de Dios, a través de contratos de 1,000 has.; habiendo sido excluidos los distritos de Iberia e Iñapari. Pese a ello, el Director de la Agencia Agraria de Tahuamanu, otorgó indebidamente durante 1998 y 1999, ciento dieciocho (118) contratos de extracción forestal en superficies de hasta 1,000 has., en los distritos de Iberia e Iñapari que como ya dijimos eran zonas no autorizadas.

Uno de estos contratos de 1,000 has. otorgados indebidamente es el N° 101-98-NA-DRA-MOD-AATAH-1B de Julio de 1998, suscrito con la empresa Industrial Maderera Tahuamanu, que actuando en forma concertada con la empresa norteamericana Newman Lumbre Co. y bajo el amparo de dicho contrato; extrajeron madera valiosa de más de 25,000 has. correspondientes a la zona de Iñapari, burlando con ello toda buena intención de la norma.

Este caso, que todavía hoy se encuentra en los tribunales del Perú, es un claro reflejo de la situación legislativa e institucional a la que dio lugar el Decreto Ley N° 21147; que si bien nació con la intención de garantizar el acceso al bosque a los pequeños extractores, en los hechos abrió puertas de la defraudación a la ley. En efecto, bajo el amparo de esta norma, se extraía madera en grandes extensiones de bosque mediante la suscripción de múltiples contratos menores de 1,000 has., actividad que en la mayoría de los casos era financiada por empresas forestales capaces de comercializar la madera, evitándose con ello la ejecución de un plan de manejo por el total del bosque intervenido.

A ello se sumó la carencia de un sistema eficiente de control y vigilancia que permitiera un cumplimiento no distorsionado de las normas forestales.

De esta manera y sin preveer, el Estado creó un incentivo hacia la informalidad, neutralizando el crecimiento de un sector empresarial comprometido con el aprovechamiento sostenible del bosque.

Cabría preguntarse, sin embargo, a título de que se reprimiría aquel miembro directriz que sin bien forma parte de las jerarquías más altas de la organización, no ha intervenido de mano propia en la comisión de delito alguno.

La cuestión resulta ciertamente compleja si constatamos que, aparte de la real dificultad que se tiene para establecer la relación causal entre los jefes y los delitos cometidos por los extractores ilegales subordinados a él, existe igual dificultad en acreditar el tipo de vinculación que los une con los propios subordinados. En otras palabras, la voluntad de dominio del jefe se puede dar por coacción, por instigación, por amenaza, por promesa de dinero.

Al respecto anticipamos que la relación jefe-subordinado-delito es factible identificar tratándose de un hecho delictivo único, siendo aplicable para ello las figuras jurídicas de la autoría, instigación y la complicidad. Pero no es posible cuando entre el jefe y el subordinado media un aparato organizativo de poder para la producción de delitos masivos y dispersos, los cuales por su naturaleza, deben ser considerados en conjunto.

Que pasa por ejemplo cuando un maderero habilita de forma permanente y organizada diversos extractores que actúan en forma separada en múltiples cuencas y muchos de ellos en áreas naturales protegidas o reservas comunales.

El que habilita no extrae directamente la madera pero tiene dominio sobre el aparato organizativo de poder que lo hace responsable de los actos realizados por aquellos que realizan directamente la actividad de la tala ilegal o ponen la moto sierra en acción con sus manos.

En estos casos la medida de responsabilidad crece siempre cuanto más uno se aleja de aquellos que directamente realizan la tala, alcanzando los escalones más altos del mando. Así, la pérdida de proximidad a los hechos por parte de las esferas de conducción se ve compensada ciertamente en un mayor dominio organizativo.

Con estas precisiones no se quiere afirmar que las empresas forestales que operan en el Perú constituyen organizaciones delictivas. Lo que sucede es que en muchos casos las empresas forestales son empleadas como fachada para una extendida y permanente realización de actos ilícitos en perjuicio del bosque y los recursos forestales, todo lo cual merece un replanteo en lo que se refiere a la conceptualización de las normas penales sobre la materia.

4.9 Incentivos

En el Perú no existe un régimen de incentivos fiscales para promover la conservación ambiental. En diciembre de 1992 se promulgó el Decreto de Ley No. 25988 sobre racionalización del sistema tributario, por el cual a parte de reducir en forma significativa los tributos vigentes para el gobierno central, local y especial, dispone la prohibición expresa de no crear nuevos tributos cuya recaudación sea destinada al gobierno central o los gobiernos locales, así como la prohibición de crear tributos destinados a financiar investigaciones científicas o tecnológicas, las cuales deberán de obtener recursos de la cooperación internacional o ser financiadas por el sector privado.

Este mismo dispositivo establece que las empresas de propiedad directa o indirecta del Estado, las empresas privadas u otras entidades que presten servicios públicos, no podrán disponer de cobros de tributos ni de suma alguna por cualquier otro concepto ajeno a la prestación del servicio, en las facturas correspondientes a dichos servicios.

Este marco normativo ciertamente inflexible imposibilita en el corto plazo hacer uso de los instrumentos financieros para fomentar la legalidad en el bosque. En efecto, en un análisis costo-beneficio, una de las más graves implicancias relacionadas con la tala ilegal tiene que

ver con el fomento y una competencia desleal en el mercado, “pues quienes recurren a la ilegalidad tienen menores costos de aquellos que procuran un manejo sostenible.

El desarrollo de un régimen dual basado en sanciones e incentivos, permite además de equilibrar el doble rol fiscalizador y promotor que debe tener la autoridad forestal, cambiando así las tendencias tradicionales de legislar únicamente en base a sanciones.

En efecto, a pesar que desde 1990 se establece en el Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales el Perú que el régimen tributario “debe garantizar la efectiva conservación de los recursos naturales y la promoción del desarrollo sostenible”, nada se ha hecho en este sentido. Por el contrario, el sistema tributario peruano prohíbe los incentivos tributarios así como la posibilidad de crear nuevos tributos destinados a financiar investigaciones científicas o tecnológicas, las cuales deberán obtener recursos de cooperación internacional o ser financiadas por el sector privado pero sin beneficios como contraparte.

La legislación forestal incorpora algunos incentivos destinados a promover la formalización y manejo sostenible del bosque, sean estos de tipo monetario o no monetario. Entre los más destacables tenemos:

Artículo 31.3.- El Ministerio de Agricultura establecerá una reducción porcentual en el pago de los derechos de aprovechamiento para aquellas concesiones que involucren proyectos integrales de extracción, transformación de plantas de procesamiento ubicadas en el ámbito regional de la concepción y comercialización de productos forestales con valor agregado, en las condiciones que establece el reglamento.

Artículo 31.5.- El Estado implementa mecanismos de estímulos complementarios a los benéficos otorgados en la Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, a las actividades de aprovechamiento y transformación de recursos naturales y de fauna silvestre que generen mayor valor agregado y promuevan la conservación de la diversidad biológica del bosque.

Artículo 32.1.- El Ministerio de Agricultura promueve la certificación voluntaria de los productos forestales provenientes de bosques manejados para la comercialización, estableciendo una reducción porcentual del pago de derechos de aprovechamiento.

Entre los incentivos de tipo no monetario que podrían implementarse en la legislación forestal tenemos los siguientes:

a) Reducción de la Carga Regulatoria

Uno de los incentivos más comunes consiste en la reducción de las cargas regulatorias -tiempo, energía, y dinero- en aquellas empresas que cumplen con las obligaciones ambientales. Esta reducción de la carga puede darse de distintas maneras:

- Reducción en el pago de tasas administrativas.
- Requerimientos de reportes menos frecuentes: las empresas que adoptan sistemas óptimos y muy destacables de manejo del bosque o planes de prevención de daños, o las compañías que tienen un buen récord de cumplimiento de las normas, pueden ser requeridas un menor número de veces para que presenten reportes e informes, reduciendo así los costos relacionados con la obtención de la información y elaboración del reporte. Igualmente pueden estar sujetos a un menor número de inspecciones.
- Extensión del plazo y facilidades para el pago de derechos de aprovechamiento
- Reducción de sanciones: las empresas que incurran en infracciones o incumplimientos a lo dispuesto en el Plan de Manejo, luego de lo cual informan a la autoridad correspondiente y llevan a cabo las medidas correctivas apropiadas, pueden obtener una reducción en la sanción que corresponda, que incluso puede ser sólo nominal o incluso anulada, dependiendo de las circunstancias. Esto anima a las empresas a descubrir y corregir sus propios incumplimientos ambientales, antes de que el gobierno tome conocimiento e imponga sanciones más severas. El requisito de comunicación inmediata evita que las empresas descubran un incumplimiento sin poner los medios para corregirlo, e informen al gobierno solamente cuando sea inminente el hecho de que la autoridad conozca del incumplimiento, logrando la disminución de la multa.

Por su parte el informe sobre incentivos no-monetarios para la gestión ambiental del sector industrial del Proyecto PAPI, elaborado por la Dra. Anna Zucchetti²⁷, plantea incentivos novedosos que consideramos útiles a tener en cuenta:

a) Programas de información, educación, capacitación y asistencia técnica:

Proveen al sector empresarial la información y el conocimiento acerca de distintos temas de gestión forestal. Comprenden el acceso a bases de datos; listas de fuentes de información y asesoría; información sobre productos, procesos, tecnologías y mercados a través de publicaciones, boletines, búsquedas computarizadas, manuales, revistas; capacitación mediante conferencias, seminarios, talleres; estudios de casos; auditorías de plantas; evaluación de productos; intercambio de personal.

²⁷ Sobre el particular ver: Informe sobre Incentivos No Monetarios para la Gestión Ambiental del Sector Industrial para el Proyecto PAPI elaborado por Anna Zucchetti – 1996.

De suma utilidad –con el fin de estimular el interés del empresario- es la información detallada sobre casos exitosos y rentables de planes de manejo en otros contextos, promoviendo el conocimiento “hands-on” y el contacto directo entre profesionales de distintas empresas con el propósito de establecer programas colaborativos.

b) Investigación y desarrollo

Bajo este rubro se incluyen los programas y proyectos orientados a satisfacer necesidades concretas de ciertos sectores productivos que pueden ser conducidos o apoyados por el gobierno con la colaboración de entidades públicas y privadas nacionales y extranjeras.

La investigación también puede orientarse a la evaluación y el desarrollo de las políticas ambientales, con el fin de reforzar la base científica de éstas.

c) Proyectos demostrativos

Los proyectos demostrativos se utilizan para estimular la adaptación y el cambio a través de la difusión de casos exitosos y para elaborar estrategias afinadas de conversión de mayor envergadura. Generalmente son conducidos o apoyados por el gobierno con la colaboración de entidades públicas y privadas nacionales y extranjeras. En países como el Perú, implican generalmente la canalización de donaciones de la cooperación internacional.

d) Fiscalización pública

Un poderoso incentivo para la gestión ambiental en la industria consiste en la difusión de información –al público en general- acerca del desempeño ambiental de las empresas. En este sentido, se aprovecha la preocupación de las empresas por su imagen ante consumidores e inversionistas. En efecto, cuando la opinión pública y los consumidores tienen acceso a la información, estos pueden convertirse en importantes fiscalizadores.

Algunos de los incentivos más utilizados incluyen: la divulgación de una lista de las empresas o grupos de extractores y sus indicadores de buen manejo forestal; el reconocimiento de las empresas con mejor desempeño ambiental; el otorgamiento de premios de calidad ambiental, los concursos.

e) Etiquetado de productos:

Las etiquetas se emplean para informar a los consumidores acerca del impacto de un producto o proceso sobre el ambiente, de tal forma que esta información pueda ser considerada en las decisiones de compra y, eventualmente, en los procesos de reciclaje. Las etiquetas pueden utilizarse para enfatizar los atributos positivos de un producto o proceso (etiqueta ecológica) o los atributos negativos. El etiquetado ecológico de los

productos se ha utilizado en numerosos países, utilizando una variedad de criterios y mecanismos.

V. LA TALA ILEGAL EN NÚMEROS.

No existe una evaluación o estudio que haya tratado de cuantificar la magnitud de la tala ilegal por cuanto al implicar un elevado porcentaje de informalidad en toda la cadena de producción hasta la transformación final, las posibles fuentes de información se vuelven subjetivas.

Uno puede reportar la magnitud de madera decomisada. Sin embargo esta puede representar una fracción muy pequeña de lo que realmente se moviliza como madera ilegal. Por ejemplo en Loreto la madera decomisada por INRENA en el 2002, por no cumplir los requisitos legales que permiten su libre transporte, ascendió a un volumen de 1,233 m³(r), que equivalen únicamente al 0.5% de la producción en volumen de este departamento. Sin embargo reportes o manifiestos del INRENA o investigaciones de terceros han propuesto algunas aproximaciones al volumen de la tala ilegal.

El INRENA, en el Informe Nacional sobre Criterios e Indicadores para la Ordenación Sostenible de los Bosques Tropicales Naturales (INRENA, 2002), presentado a la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT), señala que “los bosques dañados por explotación maderera furtiva se han calculado suponiendo que por lo menos 500,000 m³ de la producción de madera en troza han sido extraídos ilegalmente, a una tasa de 1 m³ por hectárea, que luego son legalizados aplicando procedimientos fraudulentos”.

Solamente tomando como base esta información, que es considerada bastante prudente, y que en todo caso que representa un valor mínimo de un rango realista de volúmenes de madera ilegal, se estaría llegando a la relación de que un 40% de la producción nacional sería de fuentes ilegales.

La organización TRAFFIC, en su reporte no publicado sobre Legislación y control de Extracción de Caoba en Bolivia, Brasil y Perú (TRAFFIC, 2001), cita estimaciones del INRENA, donde el nivel de tala ilegal de esta especie, estaría alrededor del 30 – 40% del total extraído.

Por otro lado, en los niveles superiores del rango, Rumrill (Revista Caretas, 2001), estima que la tala ilegal representa un 90% de la madera producida a nivel nacional. Esta misma cifra es usada en diversos documentos en el país, donde se estima que entre 80 y 90% de la producción nacional proviene de los pequeños contratos menores de 1,000 ha.

Obviamente no toda la producción de los pequeños contratos es ilegal, pero si la mayoría. Marco Romero, actual Intendente Forestal, estima que un 80% de estos contratos solo sirven para amparar madera de otras áreas (Romero, entrevista personal) Estas cifras, jamás ha sido cuestionada ni contradicha por los diferentes sectores de interés, ni por gremios ligados a la industria de la madera.

La *Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal* instalada en Noviembre del 2002, ha estimado que la exportación de caoba de origen ilegal que después fue “legalizada” mediante documentos formales, bordearían los 50,000 m³, lo que valorizado a precios internacionales, significarían unos US\$ 22 millones.

VI. LAS CONCESIONES FORESTALES Y LAS PERSPECTIVAS PARA LA FORMALIZACIÓN DEL APROVECHAMIENTO DE MADERAS.

Como se ha indicado, la implementación de las concesiones forestales de largo plazo, constituyen el eje central de la política de producción forestal comercial, que ha introducido la nueva Ley Forestal.

A través del ordenamiento de las áreas forestales de producción, denominadas *Bosques de Producción Permanente*, se han identificado en una primera etapa 25 millones de has en toda la amazonia, en donde se busca concentrar el aprovechamiento comercial de los bosques con fines principales maderables.

El otorgamiento de estos bosques se está realizado mediante concursos públicos, en una primera instancia a favor de pequeños y medianos empresarios, donde se dá cabida incluso a personas naturales.

Sin embargo, este proceso se ha iniciado con una fuerte oposición de sectores ligados a la industria forestal nacional, principalmente la *Corporación Nacional de la Madera*, la misma que es liderada por grupos vinculados a la exportación de maderas, principalmente de caoba.

Estos sectores, que tienen ingerencia sobre ciertos gremios y líderes regionales ligados directa o indirectamente a las empresas nacionales de mayor tamaño, han desarrollado una campaña contraria a las concesiones forestales, proponiendo la extensión por algunos años del modelo anteriormente descrito de los pequeños contratos de menos de 1,000 has, entregados en forma directa a los pequeños extractores, aduciendo que no existen condiciones para un cambio abrupto del sistema, o invocando en una necesaria gradualidad que debe pasar por continuar algunos años con el sistema imperante antes de la nueva ley forestal.

Lo cierto es que apoyados por posiciones favorables a las concesiones a través de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal, como de Organizaciones No Gubernamentales donde destaca el liderazgo del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), se han desarrollado ya concursos en varias regiones, habiéndose entregado en concesión, unas 3'130, 000 has, en los departamentos de Madre de Dios y Ucayali, estando en proceso de realización nuevos concursos en Huanuco, San Martín y Loreto, que incrementarían significativamente la extensión indicada.

Los efectos de la campaña contraria a las concesiones ha generado resistencias en grupos significativos de pequeños extractores, que no se han decidido a participar en los primeros concursos, por dudar de la implementación real de dichas concesiones, como por el temor a embarcarse a una iniciativa empresarial que demandaría necesariamente inversiones para las cuales no han estado preparados, tales como la elaboración e implementación de planes de manejo, o la nueva modalidad de pago de derechos de aprovechamiento por hectárea de bosques concesionada.

Por otro lado, la necesidad de asegurar las áreas concursables, ha motivado que varios de los pequeños extractores asociados, a veces asesorados por organizaciones no gubernamentales, hayan resultado favorecidos con las concesiones, pero mediante el compromiso de pago de un derecho de aprovechamiento por hectárea, bastante mayor del mínimo legal (\$ 0.40/ ha/año) y lejano a sus posibilidades reales de pago, pese a la serie de medidas de promoción para reducir estos pagos en los primeros cinco años.

Ante estas circunstancias y al enfrentarse con una necesidad de conducción empresarial y de ciertas inversiones y pagos para la que no han estado minimamente preparados, se empieza a notar, pese a lo temprano del proceso, ciertas deficiencias del sistema, que no permitirían la continuidad de ciertas concesiones que han sido ganadas por pequeños extractores organizados. Por ejemplo, son pocos los nuevos concesionarios que han ingresado a trabajar en sus concesiones desde el primer año, aduciendo factores de escaso tiempo y malas condiciones climáticas, la falta de financiamiento y el hecho de aún contar con ciertas extensiones que les permiten extraer madera de los contratos menores de 1,000 has concluidos en julio del 2002.

Un análisis temprano de esta situación, revela la necesidad de encontrar algunas fórmulas de acceso a bosques productores a favor de los extractores más pequeños, para quienes definitivamente las concesiones vía concursos públicos desarrolladas, no constituyen una opción real. Algunas de ellas ya vienen implementándose en los nuevos concursos que se desarrollarán en el corto plazo, tales como limitar la oferta de unidades de concesiones a no más de una unidad por postor (la extensión mínima de dichas unidades es de 5,000 has).

Paralelamente se están implementando las opciones de Bosques Locales, concebidas en la Ley Forestal como una modalidad para usos de subsistencia de poblaciones rurales más cercanas a los bosques, donde el límite de extensión es de 500 has por cada bosque local, y se está estudiando formas de implementar el mecanismo de venta de vuelo forestal, que mediante concesiones y concursos públicos, permitirían que titulares de dichas concesiones ofrecer la posibilidad de aprovechamiento de madera de los bosques en pie, una vez hayan elaborado el Plan General de Manejo y Plan Operativo Anual respectivos

Sin embargo ninguna de estas nuevas opciones son percibidas en el corto plazo con claridad como opciones prácticas y aplicables para los pequeños extractores que no cuentan con concesiones o que no están en posibilidad de acceder a ellas Existe un riesgo real que estos grupos engrosen las filas de los grupos de extractores ilegales, apoyados por los sectores de la industria forestal nacional que aún se resiste al cambio del régimen forestal

Esta situación se ve complicada con la demora en la implementación del organismo que la Ley Forestal reconoce como responsable de la supervisión de las concesiones madereras, el OSINFOR (Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables), manteniéndose un compás de espera que obliga la extensión de responsabilidades de INRENA en este campo, para el que como ya se ha descrito, no existe la preparación, presupuesto ni condiciones que permitan una labor efectiva de supervisión y control.

VII. OPCIONES PARA CONTROL DE TALA ILEGAL.

7.1 Fortalecimiento del proceso de concesiones.

El proceso de concesiones forestales es reconocido como el eje para la formalización y desarrollo del potencial industrial forestal pero necesita seguir siendo apoyado por la concertación de la Mesa de Dialogo y ser priorizado por el Gobierno Nacional a fin de ir perfeccionando el modelo e ir removiendo sus principales limitaciones.

En esta línea se requiere fortalecer con el concurso de las Mesas de Dialogo Nacional y regionales, la participación de otras organizaciones vinculadas a los territorios donde se ubican las concesiones, para abrir el espacio de diálogo a otros sectores, pero en el marco de la internalización y difusión a todo nivel de la potencialidad en el manejo de los bosques como generador de riqueza y de calidad de vida.

Los sistemas de incentivos para el manejo de bosques en la Ley Forestal están vinculados a la integración de la cadena productiva y a certificación forestal voluntaria. Por las condiciones de

la industria nacional y las limitaciones con las que se ha iniciado el proceso de concesiones, son muy pocos los que pueden acceder a esos incentivos.

Una opción para consolidar la base de producción sostenible, sería desarrollar un esquema de incentivos para los concesionarios como los propuestos anteriormente que implementen un mínimo de buenas practicas de manejo y establecer un esquema que podría llamarse de certificación nacional de buenas practicas, que puede incluso considerarse un paso intermedio a la certificación forestal voluntaria. Los incentivos en este caso, podrían estar por el lado de disminución de derechos de aprovechamiento, o por acceso a créditos mediante condiciones mas blandas que las ya impuestas por instituciones como FONDEBOSQUE

7.2 Formalización de extractores ilegales.

La identificación de opciones que faciliten o hagan posible que los grupos de extractores que trabajan al margen de la ley puedan ingresar a la formalidad en el bosque para necesariamente poder identificar porciones de bosques de producción permanente en los cuales se puedan realizar concursos para pequeños extractores, con un Plan de Manejo ya elaborado con asistencia de INRENA y cooperación internacional.

En el desarrollo de estas opciones, sería necesario que las Mesas de Diálogo Regional tengan un papel de liderazgo, con asesoría de personal de INRENA o de la Comisión Ad hoc de Concursos Públicos para Concesiones Forestales, con miras a definir el perfil del extractor que será favorecido y para sanear los registros de extractores de acuerdo a criterios de experiencia, capacidades y posibilidades y/o requerimientos de inversión.

En estas áreas, los concesionarios no tendría que invertir en la elaboración del Plan de Manejo, sino en su implementación con asistencia técnica y financiera de organizaciones nacionales o internacionales bajo reglas de juego y metodologías de intervención similares

7.3 Participación de poblaciones de zonas de influencia de cuencas madereras.

En este rubro existe ya en marcha la iniciativa de los Comités de Gestión, que han generado expectativas en algunos departamentos, caso de San Martín, donde los Municipios han encontrado una forma de vincularse a la estrategia de concesiones.

Este proceso requerirá también de asesoría y financiamiento para acompañamiento del proceso por cuanto el diseño de esquemas de participación con actores tan diferentes como pueden ser empresarios madereros, líderes de comunidades nativas, de agricultores o de autoridades locales, es aun visto con cierto escepticismo por muchos sectores.

Es importante conducir esta iniciativa como una instancia propositiva de acciones que beneficien a todos, mas que como un esquema de resolución de conflictos, como algunos empresarios inicialmente lo perciben.

Dentro de este esquema, seria necesario también promover modelos de involucramiento de pobladores del área de influencia de las concesiones en proyectos productivos basados en el uso de tecnologías intermedias que impliquen aprovechamiento de residuos, producción de carbón, plantaciones de escala pequeña con especies de rápido crecimiento, trabajo con productos no maderables, entre otras opciones.

Un antecedente de un proyecto de esta naturaleza ya fue desarrollado en un periodo corto en Pucallpa, con apoyo de la ITTO, en las cercanías del Proyecto Von Humboldt, demostrando posibilidades de éxito

7.4 Apoyo al manejo de bosques en territorios de comunidades nativas.

Como se ha mostrado, las comunidades nativas están siendo presionadas por el sector maderero, la medida que ellas aún tienen un régimen para el aprovechamiento comercial en sus bosques que se diferencia del modelo de concesiones.

Se requiere una iniciativa similar al proyecto que se implementa con fondos del Banco Mundial en áreas protegidas con participación de comunidades nativas, pero orientado a introducir mejoras y mecanismos de control para la relación maderero-comunidad nativa.

La idea de este programa no será pretender convertir a las comunidades en empresarios forestales, pero sí involucrarlas en el control de las operaciones que realicen los madereros en los bosques de sus territorios, vía una mejor y oportuna información de precios de mercado, sistemas de cubicación, mecanismos de negociación para contratos mas equitativos con los madereros, y adopción progresiva de nociones básicas de sistemas de manejo que reconoce la legislación nacional. Incluso la definición geográfica de esta iniciativa puede ya ser identificada en la región de selva central, departamentos de Junín, Pasco y Ucayali

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

8.1 Conclusiones.

1. Las causas de la tala ilegal de maderas en el Perú, no pueden ser explicadas solamente mediante un análisis de la problemática del sector forestal en el país, ya que ésta tiene vinculaciones de carácter estructural con condiciones de pobreza, de falta de empleo y de oportunidades de generación de ingresos en el medio amazónico.
2. La tala ilegal, analizada dentro de un contexto de las políticas forestales de la última década, se ha visto favorecida por una falta de claridad en las normas que han regulado la actividad de extracción comercial de maderas, muchas de ellas con cambios drásticos de rumbo en periodos cortos, las que han generado un desincentivo para la formalización de la actividad productiva.
3. Varias de estas normas, han generado una adición paulatina de trámites y costos adicionales para los extractores, pero han profundizado en la casi perpetuación de un sistema de pequeños contratos menores a 1,000 has y por periodos de uno o dos años, que carentes de control y supervisión de campo, han permitido la proliferación de la tala ilegal.
4. La extracción obligatoria de un mínimo de seis especies y la deficiente referenciación geográfica en los contratos menores a 1,000 has, han sido requerimientos que han influenciado en la deficiencia de gestión de este tipo de contratos, condicionando propuestas irreales de volúmenes de extracción, a fin de cumplir los mínimos requeridos, o permitiendo el uso de mapas bastante generales o croquis para la identificación de las áreas autorizadas.
5. Un grupo significativo de la industria forestal nacional, en el contexto indicado, ha encontrado una forma de baja inversión y escasos compromisos, para acceder a la materia prima, a través de la habilitación de los pequeños extractores y las cadenas de producción inmersas en el proceso de los contratos menores de 1,000 has.
6. Las políticas de erradicación del cultivo ilegal de la coca vinculadas al Programa de Desarrollo Alternativo, han influenciado en la movilización de poblaciones que antes se dedican a este cultivo, hacia la opción de extracción maderera, incrementando la base social que se dedica a la práctica de la tala ilegal.
7. La declaración de áreas protegidas sin una implementación efectiva de mecanismos de administración y control en el corto plazo, es identificada también como un factor que

favorece la presencia de extractores ilegales, quienes conociendo la ausencia de control y la poco probable presencia de otros extractores, han optado por la invasión de áreas protegidas para la extracción ilegal de especies valiosas.

8. La corrupción y falta de ética de funcionarios dentro de las instituciones del sector agrario con responsabilidades en la aprobación y supervisión de contratos de extracción forestal, antes las Direcciones Regionales Agrarias y después el INRENA, han facilitado y permitido la formalización de la ilegalidad en la tala y comercialización de maderas, mediante la aprobación de contratos en áreas no autorizadas, expedición de las guías de transporte y favorecimiento del comercio de listas de trozas provenientes de contratos con saldos de movilización de maderas.
9. La falta de ética y profesionalismo de ingenieros forestales que han prestado su asesoramiento a los pequeños extractores para salvar la formalidad de los requerimientos administrativos, pero no para implementar opciones de producción basadas en información real en los contratos de extracción forestal, es otro de los factores que se suma como ingrediente para la implementación de la tala ilegal en el Perú.
10. El nuevo régimen forestal para la producción comercial basado en concesiones de largo plazo, pese a lo temprano del proceso, no es percibido como una alternativa viable y adaptada a las condiciones de los extractores madereros mas pequeños, para quienes se requiere estudiar con detenimiento otras formas de acceso a una producción comercial formal.
11. Existe un reconocimiento general sobre la necesidad y conveniencia de reforzar el régimen normativo forestal que basado en criterios de incentivos y sanciones permita hacer exigible el sistema de gestión forestal y actúe como un instrumento eficaz contra la tala ilegal.

8.2 Recomendaciones.

Del análisis de la problemática planteada, y de las conversaciones con diferentes grupos de actores ligados a la extracción de la madera, se sugieren algunos puntos para mejora de aplicación de ley y por tanto disminución de tala ilegal

- a) Fortalecimiento del proceso de concesiones en curso, vía la consolidación y acompañamiento de las Mesas de Diálogo y Concertación Regionales y la elaboración de un esquema de incentivos para los que participan en el manejo del bosque (primera

fase de la cadena productiva), en un sistema que puede definirse de certificación nacional de buenas practicas de manejo, de modo de acercar los incentivos legales y financieros a los productores que incluso no puedan aun integrar la producción con la transformación no acceder a la certificación voluntaria.

- b) Programas extensivos de información y capacitación para los extractores forestales relacionados con la legislación forestal, el manejo de bosques y los mecanismos de participación, supervisión y control en la aplicación de la legislación forestal
- c) Opciones realistas para acceso a bosques de producción para pequeños extractores, que estén adaptadas a condiciones de trabajo casi manual y escasamente mecanizado, pero bajo requerimientos de manejo de largo plazo. Entre estas opciones se reconoce la posibilidad de acceso vía concursos a ciertas porciones de los Bosques de Producción de cada departamento, y facilitar que otras organizaciones vía cooperación internacional elaboren los planes de manejo
- d) Descentralización de decisiones de aprobación de autorizaciones para la extracción forestal hacia regiones, sumado al reforzamiento de esas posiciones con personal capacitado
- e) Implementación en el corto plazo de la entidad encargada de la supervisión de las concesiones forestales, desligando de esta función a la institución encargada del otorgamiento de las concesiones y aprobación de los planes de manejo, hasta ahora el INRENA.
- f) Fortalecimiento de la implementación de las medidas punitivas para los infractores a la legislación forestal, demostrando que la parte sancionadora no es solo una forma de anticipar o prevenir el delito, sino de efectivamente castigarlo
- g) Tipificación de legislación sancionadora con responsabilidad penal en profesionales forestales que firman propuestas, planes e informes técnicos relacionados con la extracción comercial de maderas.
- h) Impulso y capacitación a los Comités de Gestión y otras formas de participación local para apoyar acciones de control de tala ilegal en sus respectivas cuencas, pero también apoyar y acompañar este proceso para involucrar a las poblaciones cercanas a las concesiones en proyectos de tipo productivo basados en tecnologías intermedias que involucren aserraderos portátiles para recuperación de residuos, producción de carbón y otros productos no maderables, etc.

- i) Fortalecimiento del manejo de las concesiones, mediante la implementación de proyectos que incentiven la participación de poblaciones de área de influencia en el uso de tecnologías intermedias que permitan la recuperación de desperdicios, procesamiento y transformación de carbón, plantaciones con especies de rápido crecimiento y acciones vinculadas que pueden generar oportunidades de empleo y mayor eficiencia productiva en el manejo de las concesiones

- j) Diseño de un proyecto de apoyo a las comunidades nativas de Selva Central como primera prioridad (departamentos de Ucayali, Pasco y Junín), que favorezca en una mejor negociación con los empresarios madereros, acceso a información de precios de mercados, y capacitación para sistemas de cubicación y adopción de pautas generales de los planes de manejo requeridos por la legislación nacional.

- k) Programas de capacitación en legislación y política forestal; investigación, intervención y procesos penales y administrativos dirigidos a miembros de la policía nacional; jueces y fiscales; procuradores públicos en donde se establezcan las unidades forestales.

IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Contreras-Hermosilla, A. 2003. Forest Law Enforcement. Documento no publicado. P.irr.
- CTAR-UCAYALI, 2002. Mesa de Concertación de lucha contra la pobreza. Plan de Desarrollo Departamental Concertado de Ucayali (Versión Preliminar, Mayo 2002). P.irr.
- Madre de Dios, 2002. Plan Estratégico Concertado de Desarrollo de Madre de Dios, 2002 al 2011. 129pp
- IIAP, 2001. Propuesta de Zonificación Ecológica Económica como base para el Ordenamiento Territorial. 135 pp + mapas
- Traffic International, 1997. Investigación del cumplimiento y efectividad de la inclusión de *Swietenia macrophylla* en el Apéndice III de CITES en Perú. Elaboración "Consultoría Forestal Objetivo 2000. S.R.Ltda.. Lima Febrero de 2007
- Consultoría Forestal Objetivo 2000. 1997. Leyes, Decretos, regulaciones, etc. con respecto a exportación, transporte y/o venta dentro del País y Exportación.
- Traffic International. 1999. Informe del Estudio sobre Legislación y controles de extracción, transporte y comercialización de la caoba en Perú. Consultoría de Javier Arce. Documento no publicado.
- Quevedo Neira, M. 2000. Interpretación y Análisis de la información de la "Encuesta al sector forestal industrial de Ucayali". Informe final. Pucallpa, Agosto 2000. 82pp
- CATIE, 2001. La Tala ilegal en Costa Rica, un análisis para la discusión. Informe elaborado por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) a solicitud de la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Turrialba, 21 de Diciembre de 2001. 57pp.
- Compendio de Legislación Forestal y de Fauna Silvestre. SPDA / INRENA. Lima. Junio, 2001.
- Chirinos, Carlos; Ruíz, Manuel. Concesiones sobre Recursos Naturales: una oportunidad para la gestión privada. SPDA. Lima. Julio, 2002.

- Chirinos, Carlos (Editor). Responsabilidad por el Daño Ambiental en el Perú. SPDA. Lima. Agosto de 2000.
- Caillaux, Jorge; Chirinos, Carlos. El caso Tahuamanu: cuando el bosque toca madera. SPDA. Lima. Abril, 2003.
- Instituto Cuanto: El Medio Ambiente en el Perú, año 2001. Lima. Año 2002.
- Estrategia Nacional Forestal. Versión concertada con instituciones y actores forestales. Ministerio de Agricultura; FAO; Gobierno de los Países Bajos. Lima. Diciembre, 2002.
- Propuesta de Estrategia Nacional para la erradicación de la extracción y comercialización ilegal de los recursos forestales maderables en la amazonía peruana. Comisión Multisectorial contra la Tala Ilegal en el Perú. Documento no publicado, Enero 2003.

X. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Lima:

- 1) Ing. Antonio Morizaki, Asesor de Jefatura de INRENA.
- 2) Ing. Carlos Salinas, Asesor de la Intendencia Forestal y de Fauna de INRENA.
- 3) Ing. Carlos Minaya, Especialista técnico de Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, INRENA.
- 4) Ing. Lourdes Retamozo, Especialista técnico de Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, INRENA.
- 5) Ing. Matías Prieto Celi, Jefe del INRENA.
- 6) Ing. Gustavo Suárez de Freitas, Intendente de Áreas Naturales Protegidas del INRENA.
- 7) Dr. Carlos Soria, Representante del Foro Ecológico.
- 8) Dra. Lucía Ruíz, Directora de la Oficina de Asuntos Jurídicos del INRENA.
- 9) Ing. Marcos Romero, Comisión Ad Hoc para el concurso público de concesiones forestales con fines maderables.
- 10) Dra. Jessica Hidalgo, Comisión Ad Hoc para el concurso público de concesiones forestales con fines maderables.
- 11) Dra. Fabiola Muñoz, Asesora del Ministerio de Agricultura y representante del Ministro ante la Comisión Multisectorial de Tala Ilegal.

- 12) Ing. Jorge Malleaux, Funcionario del WWF Perú.
- 13) Gral. (R) Sinecio Jarama, miembro de Cormadera y miembro del Consejo Directivo del Fondebosque.
- 14) Ing. Norma Revoredo, Comisión Ad Hoc para el concurso público de concesiones forestales con fines maderables.
- 15) Ing. Luis Valderrama, funcionario del Inrena.
- 16) Crl. Oscar Salas, miembro de la Policía Nacional y de la Comisión Multisectorial contra la tala ilegal en el Perú.
- 17) Dr. Hugo Chepín, asesor de la oficina de asesoría jurídica del INRENA.

Pucallpa:

- 1) Antonio Chambergó. Asesor Forestal de Asociación de Productores Forestales de Ucayali y miembro de Comisión Ad hoc Mixta para Concursos Públicos en Ucayali.
- 2) Ing. Guiomar Seijas, D. Asesor forestal de concesionarios de Ucayali y ex congresista de la República
- 3) Carlos Romero, Concesionario. Von Humboldt Forest SAC.
- 4) Cesar Guerrero, Gerente de Asociación de Extractores Madereros de la Región Ucayali (AEMRU)
- 5) Christian Oliveira, Administrador Técnico INRENA-Pucallpa.
- 6) Enrique Bicerra, Asistente Comisión Ad hoc Concurso de Concesiones, Pucallpa.
- 7) Gandhi Dávila, Presidente de la Asociación de Concesionarios Forestales de Ucayali (ACOFU)
- 8) Jorge Moreno, Oficina de Control Forestal y Expedición de Guías de Transporte. INRENA, Pucallpa.
- 9) José Peralta, Presidente Asociación de Extractores Madereros de la Región Ucayali (AEMRU)
- 10) Mario Quevedo, Responsable de Proyecto CITE MADERAS-Pucallpa.
- 11) Nicolás Ochoa, Concesionario en Ucayali.
- 12) Teddy Tuesta, Gerente de Medio Ambiente de la Región Ucayali.
- 13) Ing. Juan Mendoza Chonta. Encargado de Oficina de Administración y Control Forestal. INRENA, Pucallpa.
- 14) Ing. Oscar Gil, Concesionario de Forestal Gil S.R.L

Madre de Dios:

- 1) Santos Laura Mejía, Concesionario y Gerente de EMPRESSAC
- 2) Favio Ríos, Director Pro Naturaleza, Madre de Dios.
- 3) Jorge Valdez, Administrador INRENA-Pto Maldonado

- 4) Maria Cardozzo (Maderacre) y Gerson Cardozzo (Maderyja) concesionarios en Iñapari, Tahuamanu, Madre de Dios.
- 5) Ing. Luis Bocanegra. Asesor de concesionarios y extractores forestales en Puerto Maldonado.
- 6) Moisés Lazo, Gerente de MADEBOL.SA, Concesionario.
- 7) Mónica Romo, Directora ACCA, Puerto Maldonado.
- 8) Edgardo Castilla, Policía Retirado encargado de operativos anti tala ilegal, Madre de Dios.

* * * * *