

# **ANÁLISIS PRELIMINAR SOBRE GOBERNABILIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN DEL SECTOR FORESTAL EN EL PERÚ**

Resumen Ejecutivo

Preparado para:

**World Bank Group**

Elaborado por:

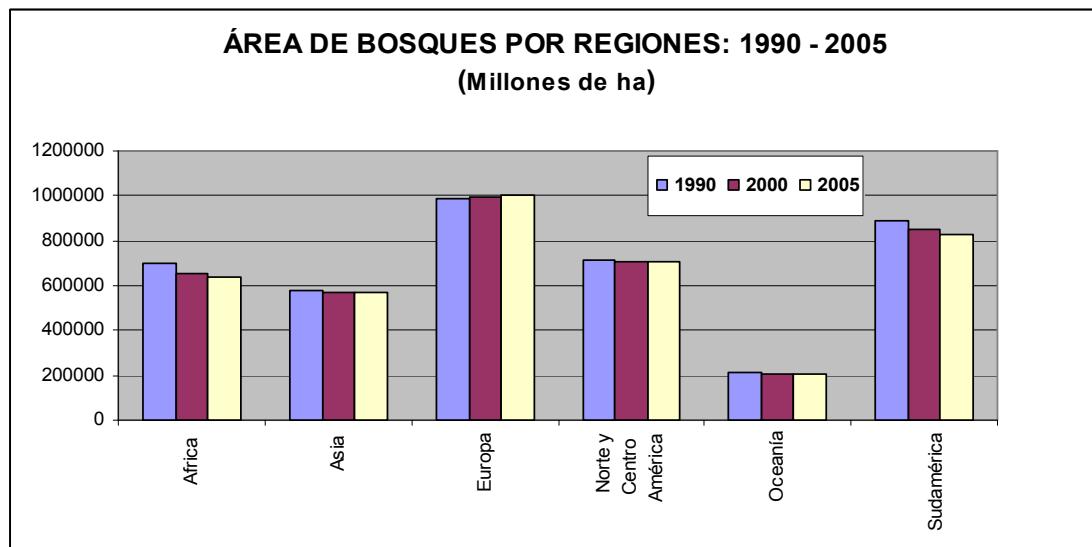
**LUCILA PAUTRAT  
IVÁN LUCICH**

**Octubre, 2006**

## ANÁLISIS PRELIMINAR SOBRE GOBERNABILIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN DEL SECTOR FORESTAL EN EL PERÚ

- *Paranomía & Pleonexia* -

Una de las principales preocupaciones a nivel mundial es la acelerada tasa de degradación de los bosques y la pérdida de cobertura forestal. FAO estima que para el 2005 el área total de bosques a nivel mundial es menor a los 4 mil millones de ha<sup>1</sup>. La deforestación, sobre todo para la conversión de bosques en tierras agrícolas prosigue a una tasa anual estimada en 13 millones de ha. Si bien el área total de bosques sigue disminuyendo, el ritmo de pérdidas netas es más lento debido a que las plantaciones forestales, la restauración de habitats y la expansión natural de los bosques contribuyen a la reducción de la pérdida neta de área boscosa. Para el periodo 2000 – 2005 se calcula un cambio neto de cobertura de -7.3 millones ha/ año, frente a -8.9 millones de ha/año registradas para el periodo 1990 – 2000. África y América del Sur muestran la mayor pérdida neta de bosques<sup>2</sup>.



Diversos autores reconocen que entre las principales causas de la deforestación a nivel mundial se encuentra una demanda creciente de maderas tropicales por parte de los países industrializados, hecho que ejerce una fuerte presión de uso sobre los países poseedores de bosques, que coincidentemente constituyen aquellos de menos recursos. De otro lado, deficientes políticas para implementar sistemas de manejo sostenible, aunados a las fuerzas del mercado, han producido un incremento significativo de la tala ilegal en diversos países, siendo el Perú uno de los principales exportadores de madera ilegal.

El Centro de Investigación Forestal (CIFOR) en Ucayali y Loreto encontró que entre el 78 y 88% de la madera es aprovechada fuera de zonas autorizadas, es decir es ilegal. En el 2002 el INRENA en un informe a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales - OIMT reportó que alrededor de 500,000 m<sup>3</sup> (40% de la producción nacional) de madera son extraídos ilegalmente, los que finalmente son legalizados mediante procedimientos fraudulentos<sup>3</sup>. En diciembre del 2005 el INRENA y la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal estiman que: "todos los años se extrae más de 221,000 m<sup>3</sup> de madera ilegal. Es decir, 15% de la

<sup>1</sup> FAO, 2005. Evaluación de Recursos Forestales Mundiales, 2005. 8 p.

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Arce, J. 2004. Propuesta de Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal. En: I Foro Nacional sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas. IRG / WWF / USAID. Lima, Perú. pp: 58 – 63.

*producción nacional, lo que equivale a US \$ 44.5 millones de dólares<sup>4</sup>*. Adicionalmente, el tráfico de maderas y la sobre explotación ilícita de los bosques afecta de manera crítica la institucionalidad forestal y el principio de autoridad del Estado Peruano; la sostenibilidad económica de las Concesiones Forestales, así como los procesos de formalización del sector e implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308. La tala ilícita de los bosques desalienta la inversión privada en Planes de Manejo; genera serios impactos ambientales y sociales, produce evasión de impuestos y financia una intrincada red de actores sociales y políticos involucrados en actividades de corrupción y delictivas asociadas al tráfico de maderas.

Los crímenes forestales, incluyendo actividades ilícitas como la extracción ilegal, la invasión y/o quema de tierras forestales, la caza furtiva de animales silvestres, ocupación de bosques públicos y privados, corrupción se están incrementando de manera alarmante alrededor del mundo. Esto resulta particularmente conflictivo en países en desarrollo donde solo la tala ilegal en tierras públicas causa pérdidas estimadas en recursos e ingresos que exceden los US \$ 10 billones anuales, ocho veces más que el total oficial de los fondos de cooperación para el desarrollo destinado al manejo forestal sostenible en dichos países. Las pérdidas por evasión de impuestos se estiman en US \$ 5 billones. Entre los países en desarrollo un millón de personas en pobreza extrema dependen de los bosques para satisfacer sus necesidades vitales y para su seguridad<sup>5</sup>. Estos grupos vulnerables se encuentran en riesgo por la extracción ilícita de productos maderables y no maderables de los bosques. Adicionalmente, la vulneración de las áreas naturales protegidas amenaza la conservación de los recursos forestales y su biodiversidad. Las empresas forestales formales son afectadas por una competencia ilegal de precios subvaluados que desalientan la inversión privada responsable y hacen inviable social y ambientalmente el manejo de los bosques. Otros impactos menos visibles pero de alto costo son la erosión de la institucionalidad, la dispersión de la corrupción y un menor crecimiento económico. Finalmente, los crímenes forestales traen como consecuencia impactos negativos en los ámbitos ambiental, económico y social, incluso a nivel global. Los bosques son bienes públicos de escala global y su degradación implica costos globales como el cambio climático y la pérdida de especies<sup>6</sup>.

En este contexto, el Banco Mundial ha estado comprometido con el proceso de Fortalecimiento de la Legislación y Gobernabilidad en el Sector Forestal (Forest Law Enforcement and Governance - FLEG) desde la primera Conferencia Ministerial FLEG llevada a cabo en Asia el 2001. La importancia de mitigar la tala ilegal y otros crímenes forestales ha sido también priorizada en la Estrategia Forestal del Banco Mundial 2002. A nivel de país el Banco también tiene una larga trayectoria de cooperación apoyando procesos de fortalecimiento y consolidación del marco legal y gobernabilidad en el sector forestal; y en los últimos años con un creciente y marcado énfasis en combatir los crímenes forestales como parte de las estrategias necesarias para un crecimiento sostenido del sector forestal. En este sentido el Banco se encuentra trabajando en asociación con un gran número de actores incluyendo gobernantes, organizaciones de la sociedad civil, compañías del sector privado y organizaciones internacionales a fin de combatir la tala y comercio ilegal de maderas y otros crímenes forestales, que han pasado de ser, hasta hace poco, un tema tabú solo discutido indirectamente y en términos poco definidos, a convertirse en un tema central dentro de las discusiones sobre manejo forestal sostenible<sup>7</sup>.

El presente *“Análisis Nacional sobre Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación en el Sector Forestal de los Países Amazónicos”* se hace por encargo del Banco Mundial teniendo como objetivos: recopilar, analizar y sistematizar la información secundaria disponible en las

---

<sup>4</sup> INRENA, 2005. Documento Informativo sobre la Tala Ilegal en el Perú (Presentado durante la Ceremonia de Nombramiento del Presidente de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal – DS No. 019-2004-AG) en el Museo de la Nación. IRG / USAID. Lima, Perú. 17 p.

<sup>5</sup> World Bank, 2006. Strengthening Forest Law Enforcement And Governance. Addressing A Systemic Constraint To Sustainable Development. Working Paper. 25 p

<sup>6</sup> Idem. p: 3.

<sup>7</sup> Ibidem.

diferentes instituciones públicas y privadas sobre el aprovechamiento y comercio ilegal de productos forestales maderables en el Perú; analizar el contexto político, legal e institucional del sector forestal; las causas e impactos de la tala y comercio ilegal de maderas en el Perú; caracterizar la dinámica de la extracción ilegal y comercio de maderas. Incluye la identificación de mecanismos de operación y actores socio-económicos; proponer alternativas que contribuyan a mitigar el aprovechamiento y comercio ilegal de productos forestales maderables a nivel técnico y administrativo.

## **GOBERNABILIDAD:**

La gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo<sup>8</sup>. La Gobernabilidad también puede ser definida como el *“estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental”*<sup>9</sup>. En esta definición *“la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones inestables o de ingobernabilidad”*<sup>10</sup>.

Los problemas de déficit y crisis de gobernabilidad surgen en las áreas comunes de acción de los sistemas políticos: mantenimiento del orden y la ley, la capacidad del gobierno para desarrollar una gestión eficaz de la economía, la capacidad del gobierno para promover el bienestar social y el control del orden político y la estabilidad institucional<sup>11</sup>. El tema de gobernabilidad democrática podría ser el núcleo central de la problemática en la consolidación de la democracia en América Latina. La presencia de tensiones estructurales entre fuerzas y coacciones del sistema social prevaleciente es una constante amenaza para la gobernabilidad<sup>12</sup>. La permanente búsqueda de soluciones externas ha llegado a subestimar la importancia de encontrar fórmulas internas que propicien resultados de crecimiento, modernización, desarrollo social, Estado nacional, democracia, cultura y ciencias autónomas, por lo que se podría deducir que los países latinoamericanos han carecido de la visión de una revolución democrática, de la formación de una sociedad civil, del principio de ciudadanía y del estado de derecho; lo que ha dirigido a un Estado pendular en el que abundan las oleadas de movimientos de inclusión y exclusión, ascensos y desbordes, recuperaciones y regresiones<sup>13</sup>. *“La historia política de América Latina recuerda el mito griego de la roca de Sísifo, empujada penosamente hasta las cercanías de la cima para volver a caer al pie de la montaña, en una interminable repetición compulsiva de la misma pesadilla”*<sup>14</sup>.

La buena gobernabilidad ofrece la base fundamental para el desarrollo económico. La investigación económica se ha enfocado por mucho tiempo en los efectos de la calidad institucional sobre el crecimiento en el plazo muy largo, haciendo notar que hay un fuerte efecto causal de la calidad institucional en los ingresos per cápita en todo el mundo generando “dividendos en términos de desarrollo” de la buena gobernabilidad<sup>15</sup>.

---

<sup>8</sup> Xavier Arbós y Salvador Giner La gobernabilidad, Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial. Editorial Siglo XXI primera edición 1993

<sup>9</sup> Camou, Antonio (1995), “Gobernabilidad y Estabilidad”, *Gobernabilidad y Democracia*, México, IFE, p.22

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p.21

<sup>11</sup> García, A. 2003. Gobernabilidad Democrática En América Latina. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). Organización de los Estados Americanos.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

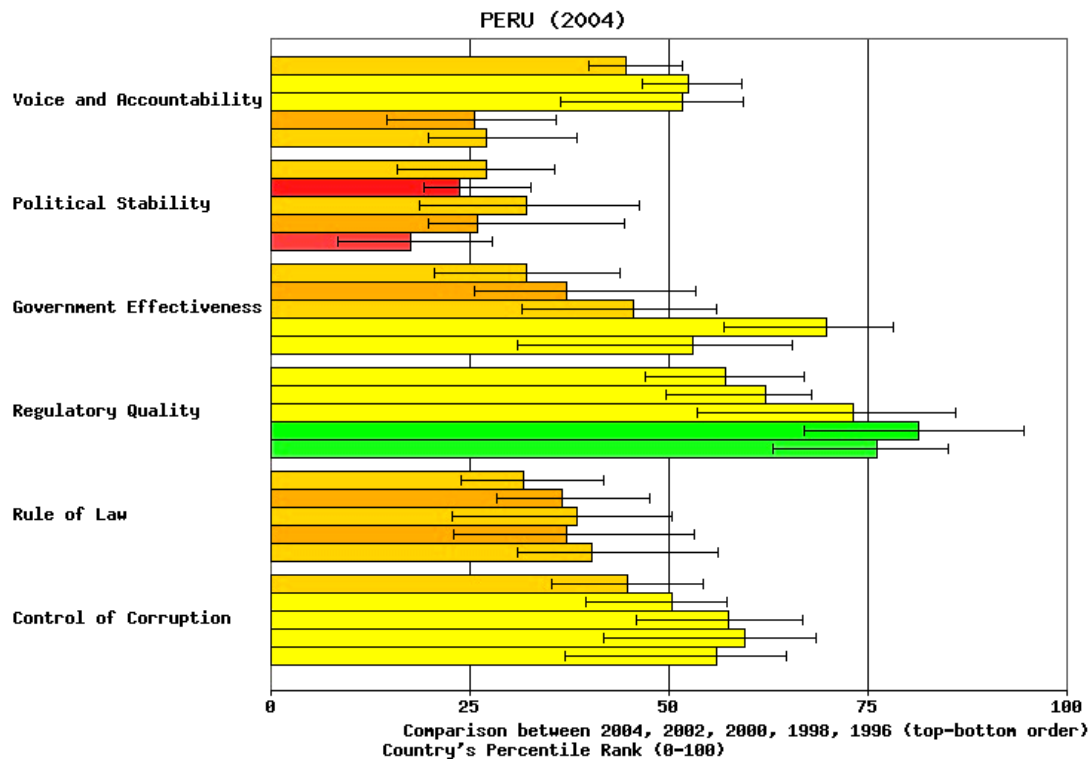
<sup>14</sup> Kaplan Marcos (1990), “La gobernabilidad del Estado democrático”, Agenda para la consolidación de la democracia en América Latina, Costa Rica, IIDH, p.425 (Citado por García, A. 2003. Op. Cit).

<sup>15</sup> Kaufmann, D; A. Kraay & M. Mastruzzi. 2005. Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos. Banco Mundial. 10 p.

Un estudio reciente del Banco Mundial ha desarrollado indicadores de gobernabilidad para 209 países y territorios entre los años 1996 al 2004. Los indicadores de gobernabilidad fueron contruidos usando una metodología de componentes no observados. Las seis dimensiones de la gobernabilidad que miden son: i) Voz y Rendición de Cuentas, ii) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, iii) Efectividad Gubernamental, iv) Calidad Regulatoria, v) Estado de Derecho, y vi) Control de la Corrupción. A continuación se presentan los datos actualizados de los Indicadores de Gobernabilidad para Perú medidos por el Banco Mundial entre 1998 y el 2004 (Kaufmann, D; A. Kraay & M. Mastruzi. 2005. Governance IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos).

Los indicadores capturan seis dimensiones claves de calidad institucional o gobernabilidad<sup>16</sup>:

- **Voz y Rendición de Cuentas** – mide derechos humanos, políticos y civiles.
- **Estabilidad Política y Ausencia de Violencia** – mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo
- **Efectividad Gubernamental** – mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- **Calidad Regulatoria** – mide la incidencia de políticas hostiles al mercado
- **Estado de Derecho** – mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
- **Control de la Corrupción** – mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).



## CONFLICTOS SOCIO-POLÍTICOS: 2004 - 2005

La posibilidad de conflicto es inherente a la vida social en la medida que en cualquier colectivo humano es posible encontrar diferencias de percepción u opinión sobre cualquier asunto<sup>17</sup>. El conflicto social puede entenderse como una confrontación pública entre actores que buscan

<sup>16</sup> Ídem, pp: 2.

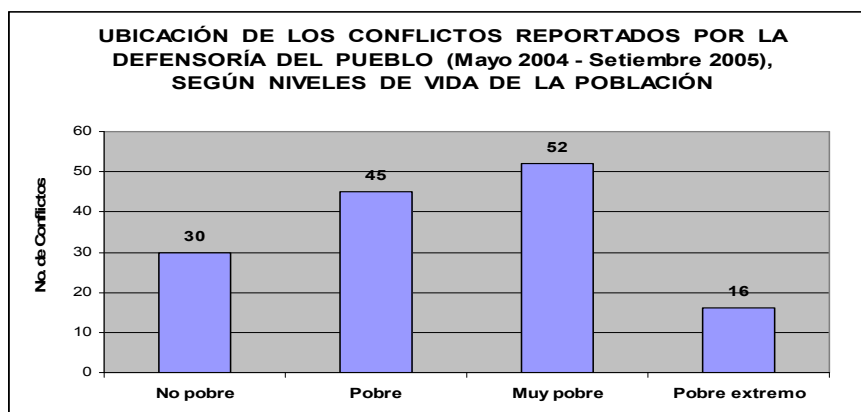
<sup>17</sup> Defensoría del Pueblo, 2005. Ante todo el Diálogo: Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos. Lima, Perú. 199 p.

influir en la organización de la vida social. El carácter disruptivo del conflicto convoca la acción del Estado como responsable de garantizar el orden social<sup>18</sup>.

Los conflictos ambientales son disputas entre actores desiguales referentes a las modalidades de uso y manejo de los recursos naturales, el acceso a estos, y la generación de problemas de contaminación. Los más visibles son los derivados de actividades extractivas (minería, hidrocarburos y maderables) que se ven exacerbados por un marco legal inadecuado que promueve y atrae la inversión privada sin fijar las condiciones apropiadas para la relación con las poblaciones del entorno, por lo que no cautela los derechos de los ciudadanos y de la comunidad<sup>19</sup>. Los conflictos sobre asuntos de gobiernos regionales son por disputas de demarcación territorial o por acceso a recursos (especialmente agua), y en segundo lugar cuestionamientos a las autoridades<sup>20</sup>.

Según un Informe de la Defensoría del Pueblo (2005) durante los años 2004 y 2005 las movilizaciones de grandes sectores de la población han sido cada vez más frecuentes y violentas, denotando impaciencia, descontento o desconocimiento de las vías pacíficas para tratar los problemas. El Estado por su parte no ha sabido o no ha podido reaccionar a tiempo a fin de encaminar la protesta por los procedimientos de la legalidad y el diálogo. En este sentido la amenaza o vulneración de derechos fundamentales plantea desafíos para monitorear la evolución de los hechos, diseñar herramientas de seguimiento e intervención para una mejor comprensión y manejo de los conflictos.

Entre mayo del 2004 y setiembre del 2005 la Defensoría del Pueblo ha dado cuenta de 143 conflictos a nivel nacional. 57% del total de los conflictos reportados se desarrollaron en el nivel local y están referidos a cuestionamientos contra los gobiernos municipales, demandas gremiales, demandas territoriales y enfrentamientos entre poblaciones y empresas extractivas. Entre dichos conflictos destaca la incidencia entre conflictos por desacuerdos territoriales, acceso a recursos naturales, procesos de consulta y participación en el otorgamiento de derechos de uso de los recursos a empresas privadas y problemas de contaminación que afectan a las comunidades<sup>21</sup>. El 59% de los conflictos ocurrieron en áreas rurales (84 casos). Según el nivel de pobreza de la población, 113 conflictos (79%) se desarrollaron en lugares donde la mayoría de la población vive bajo la línea de la pobreza. Entre las entidades cuestionadas que forman parte de los conflictos se encuentran: Autoridades municipales (51%), Gobiernos Regionales (11%), empresas extractivas (10%), comunidades campesinas y nativas (7%), universidades públicas (6%), y dependencias del Ministerio de Agricultura (4%)<sup>22</sup>.



Fuente: FONCODES, Mapa de la Pobreza, 2004. Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Idem, pp: 20.

<sup>20</sup> Idem, pp: 21.

<sup>21</sup> Idem, pp: 14.

<sup>22</sup> Idem, pp: 15.

Según la Defensoría del Pueblo, la conflictividad social parecía ser uno de los rasgos principales de la vida política del gobierno democrático entre el 2004 y 2005. El tránsito relativamente rápido entre la reclamación y la confrontación violenta reflejan una acentuada desconfianza en las instituciones del Estado. No solo no existe una cultura del diálogo, sino que la violencia es percibida como el medio más eficaz de alcanzar los objetivos de una reclamación<sup>23</sup>. La violencia con que se presentan los conflictos pone en evidencia la insuficiente capacidad de respuesta del sistema político, frente a lo cual se abre la necesidad de recurrir a mecanismos de diálogo<sup>24</sup>.

## **POLITICA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES:**

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ<sup>25</sup>:**

La Constitución Política del Perú, en el Título III del Régimen Económico, Capítulo II Del Ambiente y recursos naturales, Artículo 66° señala que los recursos naturales renovables son patrimonio de la Nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento e indicando que por ley orgánica se fijan las condiciones para su utilización y otorgamiento a particulares. Los Artículos del 67° al 69° establecen que el Estado determina la política nacional del ambiente; promueve el uso sostenible de sus recursos naturales y está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas, además de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía.

### **LEY ORGÁNICA PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES (LEY NO. 26821).**

El Art. 8° de la Ley 26821 establece que el Estado vela para que el otorgamiento del derecho de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se realice en armonía con el interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia. Adicionalmente señala que el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales implica el manejo racional, teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reposición cualitativa y cuantitativa. Establece las obligaciones y condiciones de sostenibilidad en el uso de los recursos y la aplicación de las causales de caducidad, las cuales están sujetas a los procedimientos que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil o penal correspondiente (Art. 28° al 30°). Añade que la concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones establecidas en la ley.

## **POLITICA FORESTAL:**

Pese a ser el Perú un país mayoritariamente de aptitud forestal, no cuenta con una Política Forestal a nivel de Estado que defina y priorice los lineamientos de gestión para la conservación y aprovechamiento de los recursos forestales a nivel nacional. De otro lado, el Sector Forestal tampoco se encuentra adecuadamente institucionalizado. El marco legal general del sector forestal está constituido por todas las normas nacionales o internacionales en relación a la conservación, manejo y administración de los recursos forestales a nivel nacional incluyendo aquellas que no necesariamente son leyes especiales en la materia<sup>26</sup>. En el Perú el marco legal forestal es abundante y descoordinado, generando confusión en su aplicabilidad tanto para el usuario como para el funcionario público. Las normas forestales de igual jerarquía son muchas veces contradictorias; en otros casos las normas de menor jerarquía muchas veces contradicen

---

<sup>23</sup> Idem, pp: 18.

<sup>24</sup> Idem, pp: 10.

<sup>25</sup> El Peruano, 8 de Setiembre de 1990. Año IX – No. 3687. pp: 89515 – 89528.

<sup>26</sup> Muñoz, F. 2006. Análisis de la Legislación Forestal. En: Módulo de Capacitación Opciones para Revertir la Tala y Comercio Ilegal de Maderas en el Perú. CIMA . IRG / USAID. Inédito.

a las de mayor jerarquía; y el desarrollo normativo de una norma excede su mismo mandato y modifica la norma<sup>27</sup>.

### **LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE NO. 27308<sup>28</sup>:**

En su Artículo 1º, la Ley Forestal señala que tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el país. Añade que el Estado fomenta la conciencia nacional sobre el manejo responsable de las cuencas, bosques y fauna silvestre, realiza acciones de prevención y recuperación ambiental. Determina que el Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, mientras que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es el órgano encargado de su gestión y administración.

El nuevo paradigma de manejo de recursos forestales propuestos por la Ley No. 27308, se fundamenta en: 1. el nivel de responsabilidad de los actores económicos, políticos y sociales para asumir los costos presentes y futuros del manejo forestal como una inversión financiera con altas expectativas de rentabilidad (financiera, social y ambiental) en el mediano y largo plazo; así como el posicionamiento internacional de las empresas que asumen dicha inversión, más que como estrategia de apertura de mercados, como filosofía de trabajo. 2. Para ello, se presupone la existencia de un estado moderno, eficiente, pero sobretodo transparente, que trabaja de manera participativa con la población local, y una ciudadanía conciente de sus derechos y responsabilidades con su futuro y entorno ambiental. La ilegalidad atenta contra estos principios y cualquier iniciativa de formalización, pero en el caso de la tala ilegal en el Perú los patrones de comportamiento de los agentes económicos ha inducido a los actores políticos y sociales a situaciones de incoherencia que nos exponen y obligan a un análisis autocrítico que permita encontrar nuevas salidas y respuestas prácticas y conductuales de cómo continuar con el proceso iniciado.

### **POLITICA DE DESARROLLO FORESTAL SOSTENIBLE, REFORESTACIÓN, BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS AMBIENTALES – MINAG**

#### **ESTRATEGIA:**

La Estrategia del Ministerio de Agricultura para el desarrollo forestal está basada en:

- Modernización de la administración pública forestal
- Descentralización, desconcentración, procesos eficientes de gestión y activa participación de los actores forestales
- Consolidación del proceso de ordenamiento territorial forestal y del acceso al bosque mediante derechos formales (concesiones por concurso y subasta)
- Fortalecimiento al OSINFOR y otorgarle autonomía técnica y administrativa
- Generación de riqueza mediante la promoción de la inversión pública y privada, orientada a la modernización y a lograr competitividad de las cadenas productivas maderables y no maderables.
- Promover las exportaciones de productos forestales de alto valor agregado
- Valorización económica de los servicios ambientales, principalmente la captura de carbono
- Consolidación de los sistemas de conservación de la diversidad biológica, principalmente las áreas naturales protegidas y las concesiones de conservación.
- Desarrollo de incentivos a la inversión en desarrollo forestal sostenible en bosques y plantaciones forestales
- Fomento del desarrollo tecnológico y desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica

---

<sup>27</sup> Ídem.

<sup>28</sup> Diario Oficial El Peruano, 16 de Julio del 2000

- Control y sanción drástica a las actividades ilegales en el sector forestal
- Creación de mecanismos financieros: fondos de inversión forestal, fideicomisos forestales, canje de la deuda externa y desarrollo del mercado de capitales
- Respeto pleno de los derechos de las comunidades campesinas y nativas, y poblaciones rurales en general

#### **METAS:**

- Otorgar 1.5 millones de ha de nuevas concesiones forestales en el año 2007 y lograr 12 millones de ha concesionadas al año 2011
- Lograr 2 millones de ha de bosques certificados al año 2011
- Lograr US \$ 750 millones de exportación de productos forestales en el año 2011
- Generar 500,000 ha reforestadas en los próximos cinco años
- Desarrollar proyectos de captura de carbono por US \$ 300 millones en los próximos cinco años, en el marco del Protocolo de Kyoto
- Consolidar la gestión participativa del sistema nacional de áreas naturales protegidas y promover el desarrollo de sistemas regionales y locales, área de conservación privada y concesiones de conservación y ecoturismo
- Desarrollar el Programa Sierra Forestal Exportadora en cuatro corredores económicos con una inversión total de US \$ 150 millones, en los próximos cinco años
- Consolidar en doce regiones del país el Programa de Plantaciones Forestales que ejecuta FONDEBOSQUE

#### **METAS INMEDIATAS:**

- Convocar el proceso para llegar al Acuerdo Forestal Nacional, ya adelantado en la Mesa de Diálogo y Concertación Forestal
- Declarar en reestructuración el sector forestal con un enfoque de descentralización y regionalización, búsqueda de eficacia y eficiencia y de gestión participativa
- Evaluar el proceso de concesiones forestales
- Evaluar los avances de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal
- Desarrollar participativamente una agenda social forestal de corto plazo: otorgamiento de bosques locales, actividades forestales en las comunidades campesinas y nativas, consolidación de derechos de acceso a recursos para poblaciones locales y programas educativos con escolares vinculados al bosque
- Aprobación del Plan Director de las Áreas Protegidas, consolidar instrumentos de gestión participativa
- Impulsar los comités de gestión de bosques, como espacio de concertación y apoyo al manejo y control
- Proponer al congreso las modificaciones legales necesarias para fomentar las inversiones forestales y perfeccionar la normatividad
- Apoyar la certificación forestal como un instrumento de acceso al mercado
- Continuar con inversiones en apoyo a reforestación, al manejo y a la transformación de productos forestales, a través del FONDEBOSQUE: instalación de cuatro viveros forestales de alta tecnología en Pucallpa y Tarapoto (diciembre 2006) y en Cajamarca y Puerto Maldonado (abril 2007), construcción del Centro de Desarrollo Tecnológico de la Madera en Puerto Maldonado (abril 2007) y financiamiento de 12 aserraderos portátiles para pequeños productores.

Pucallpa, 15 de setiembre del 2006  
 José Salazar  
 Ministro de Agricultura

## **RECURSOS FORESTALES Y PUEBLOS INDÍGENAS:**

El Convenio N° 169 de la OIT, los Objetivos para el Desarrollo del Milenio, el Informe del Foro Permanente de Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y los Informes de los Relatores Especiales, han establecido como principios la protección de los derechos de los pueblos basados en el respeto de sus culturas, formas de vida, tradiciones y costumbres propias, identidad y con la facultad de determinar la forma y el ritmo de su desarrollo.

El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>29</sup> en su artículo 4° señala que deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Asimismo, el artículo 7°, señala que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

La Declaración sobre el derecho al Desarrollo<sup>30</sup>, estipula que todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él. El derecho humano al desarrollo implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación, que incluye, con sujeción a las disposiciones pertinentes de ambos Pactos internacionales de derechos humanos, el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía sobre todas sus riquezas y recursos naturales.

## **POLITICAS CONTRA LA TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS (TCIM)**

Durante los últimos años la tala y comercio ilegal de maderas en el Perú ha adquirido dimensiones de gran complejidad y magnitud que han obligado al Estado Peruano al diseño de políticas de contingencia que le permitan accionar contra este problema. Analizaremos cuatro fases en este desarrollo de las Políticas del Estado Peruano en la Lucha contra la TCIM en el Perú<sup>31</sup>. A través de este análisis se propone una mirada retrospectiva del proceso a fin de estimar la capacidad de respuesta del Estado e identificar los errores y dilaciones para generar un cambio en el rumbo de la política, con propuestas concretas, claras y definidas.

## **ETAPA DE LA INVISIBILIDAD DEL PROBLEMA:**

Se da desde la vulneración de la antigua Ley 21147 a través de los contratos de 1000 ha hasta el año 2000 con la Promulgación de la Nueva Ley Forestal 27308. De acuerdo a la Ley Forestal No. 21147, vigente entre mayo de 1971 y julio del 2000, existían 04 modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales<sup>32</sup>:

- Permisos Forestales: aquellos que se otorgaban a comunidades nativas para el aprovechamiento maderable industrial o comercial, para actividades de desemboque para comercialización de productos, y para bosques de protección.
- Autorizaciones: para la extracción forestal con fines de investigación científica.
- Contratos: estos podían ser de evaluación y expansión forestal, de extracción forestal con fines industriales y/o comerciales y para reforestación.
- Concesiones: en zonas forestales permanentes.

<sup>29</sup> Aprobado mediante Resolución Legislativa 26253 del 02 de diciembre de 1993.

<sup>30</sup> Adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986

<sup>31</sup> Texto Adaptado de: Muñoz, F. 2006. Análisis de la Legislación Forestal. En: Módulo de Capacitación Opciones para Revertir la Tala y Comercio Ilegal de Maderas en el Perú. CIMA . IRG / USAID. Inédito.

<sup>32</sup> Caillaux & Chirinos. 2003. Op. Cit. pp: 17.

Respecto al aprovechamiento maderable el modelo de otorgamiento de contratos de extracción en áreas mayores a 1000 Ha y hasta por 10 años establecido en la Ley Forestal No. 21147<sup>33</sup> fue debilitado cuando se comenzaron a otorgar contratos de menos de 1000 ha., que no exigían ningún requisito contractual para el establecimiento de Planes de Manejo, ni reposición del recurso aprovechado; y que eran otorgados (incluyendo las adendas) de manera arbitraria, a discrecionalidad del funcionario público, sin ningún estudio técnico ni verificación en campo, y a simple solicitud del interesado. Esta modalidad fue utilizada por industriales y acopiadores de madera, quienes proporcionaban capital de trabajo a los pequeños extractores, mediante la modalidad de la habilitación a fin de garantizar el abastecimiento de maderas valiosas sin considerar su procedencia. El trabajador forestal ingresaba al bosque para extraer volúmenes de madera que variaban entre 40,000 a 400,000 pies tablares dependiendo de su capacidad financiera y tecnológica<sup>34</sup>. Los contratos de 1000 ha solo constituían referencias geográficas puesto que en la práctica la madera era extraída de las áreas adyacente e incluso de otras cuencas. La institucionalización de este sistema de blanqueo de la madera a través de un trámite administrativo fue posible gracias a la inyección de capitales de los empresarios madereros quienes tranzaron con técnicos y funcionarios de las Agencias Agrarias Departamentales y posteriormente con la Administración Forestal. A ello se suma la ausencia de mecanismos de verificación de procedencia de la madera; así como la existencia de una intrincada y consolidada red de corrupción al interior de la administración y a lo largo de las garitas forestales y puestos de control policiales que posibilitaron el libre transporte de la madera ilegal y el uso de mecanismos como la falsificación y *ruletteo* de guías de transporte.

Los contratos menores a mil hectáreas otorgados únicamente a personas naturales fue la expresión más relevante de una distorsión generada por la antigua Ley Forestal, que permitía el acceso directo al bosque de pequeños extractores sin la exigencia de un Plan de Manejo. Esta excepción 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 de múltiples contratos individuales menores de 1000 has., que eran controlados en su mayoría por grandes habilitadores de madera. Esto desmotivó la inversión en grandes proyectos integrales, produciendo a su vez la atomización de las áreas de extracción forestal, la preeminencia de la informalidad y limitando con ello la generación, con excepciones por cierto, de un sector empresarial progresista y responsable (Caillaux & Chirinos, 2003).

En el Período 1998 – 2001 se otorgaron a nivel nacional 4,832 Contratos de Extracción Maderable por parte del INRENA<sup>35</sup>, sobre una extensión de 9'869,601 Ha, que permitían el aprovechamiento de un volumen estimado de 5'838,000 de metros cúbicos rollizos autorizados. De 1998 a 1999 se observa una caída en el número de contratos otorgados que probablemente se haya debido a la incertidumbre producida por las expectativas de aprobación de la Ley Forestal, y luego hacia el año 2000 un incremento sustancial que da cuenta de que los gremios madereros tendrían dificultades para aceptar y asimilar los cambios de la nueva ley<sup>36</sup>. Datos estimados señalan que del número total nacional de contratos y permisos forestales menores de 1000 Ha, alrededor del 80% eran contratos con caoba, cada uno de ellos autorizado con un volumen tope de 200 m<sup>3</sup>; y que cerca del 100% de los contratos de Caoba habían sido otorgados en Madre de Dios.

Hasta el 2003 no existía un sistema de registros oficial, confiable y fidedigno de los saldos de madera contenidos en los contratos de 1000 ha. Estos eran, literalmente, escritos en papeles sueltos y/o hojas de cuadernos, a lápiz, borroneados, tachados o cubiertos con "liquid paper", de modo que siempre había una forma válida y acostumbrada de adulterar los saldos, los cuales se daban y restaban en función a la prodigiosidad del funcionario. La forma de registro, en el mejor

---

<sup>33</sup> Norma actualmente derogada

<sup>34</sup> Ríos, J. & F. León. 2002. Estado de Conservación de la Caoba (*Swietenia macrophylla*) en el Perú. Inédito.

<sup>35</sup> Idem, pp: 12

<sup>36</sup> Ibidem.

de los casos de que existiera y no se hubieran traspapelado y perdido, como ocurría cada vez que el otorgamiento de los mismos era trasladado administrativamente a una nueva sede u otra dependencia, era por decirlo de alguna forma, indecorosa e ignominiosa. Sólo por concepto de Contratos de 1000 ha otorgados en Madre de Dios entre los años 2000 y 2001 se autorizó de manera irregular la extracción y comercio de 465,674.83 metros cúbicos de madera. La presión política y económica de los extractores ilegales financiados por los empresarios exportadores de Caoba y sus testaferros, aunada a la debilidad de la Administración Forestal obligó a que estos volúmenes fueran legalizados mediante una serie de ampliaciones de movilizaciones, saldos y otros trámites administrativos. La atomización geográfica, dispersión de los contratos de extracción forestal de 1000 ha y adicionalmente la gran amplitud de las cuencas hidrográficas amazónicas en un mosaico de ecosistemas o calidades de sitios favoreció la dificultad de ejercer el control sobre los mismos.

La aparente invisibilidad del desafuero generalizado de la Ley 21147 se debió básicamente a cuatro factores:

- La institucionalización de una cultura de la informalidad e ilegalidad en el sector forestal a todo nivel que amparó y justificó “formas tradicionales y/o acostumbradas de trabajo” como la extracción de maderas de áreas no autorizadas, la legalización administrativa mediante el contrato, y el pago de sobornos a funcionarios.
- La existencia de relaciones comerciales y financieras entre las grandes empresas madereras promotoras de la ilegalidad con los sectores políticos, administrativos y académicos del sector;
- La pérdida de visión y de rumbo de hacia donde conducir el futuro del Sector Forestal, aunado a la pérdida de capacidad autocrítica de los técnicos y actores sociales,
- La actitud displicente, encubridora o cómplice de los propios profesionales forestales, aunado a la insolvencia para proponer soluciones viables y alternativas al problema.

### **ETAPA DE LA SORPRESA Y PREOCUPACIÓN: 2001 - 2003**

En julio del año 2000 se aprueba la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre 27308, sin embargo su implementación no se inicia hasta el año 2002 con la conformación de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal y la Convocatoria a Concurso Público de las Concesiones Forestales. Durante esta etapa los actores económicos y sociales de la madera se beneficiaban de la existencia de sistema paralelos de otorgamiento de permisos para el aprovechamiento, ambigüedad que permitía la extracción de madera mediante los mecanismos de la antigua ley cuya vigencia fue extendida a través de la dación dolosa de resoluciones administrativas, como mediante otros mecanismos creados igualmente de manera ilegítima por la propia autoridad a fin de permitir la movilización de grandes volúmenes de madera.

Esta etapa fue una de las más convulsionadas en términos sociales, políticos y económicos para el Sector Forestal debido a que coincidió con otros procesos a nivel nacional e internacional, tales como el cierre de los mercados de exportación de la Caoba en Brasil; el incremento de la demanda de maderas finas por parte de Estados Unidos, la inestabilidad del gobierno después de la transición democrática, y los cambios en las tendencias internacionales hacia nuevos patrones de consumo por parte de los mercados principalmente europeos. A nivel nacional se generan vacíos de poder, debilitamiento de las autoridades a todo nivel, y un resurgimiento violentista de algunos sectores sociales. En el sector forestal se inicia la Guerra por la Caoba que desató conflictos y competencias entre las dos grandes empresas monopólicas de la exportación de *Swietenia macrophylla*: Newman Lumber Company y Bozovich Timber SAC. Ambas pugnaban por copar el mayor número de áreas de extracción para el aprovechamiento de Caoba, con especial énfasis en la región de Madre de Dios, a la vez que competían ya sea directamente o a través de sus empresas testaferros por el acopio de la madera ilegal en otras áreas del país. La Guerra por la Caoba y el afán acaparador de dichas empresas por obtener las mayores ganancias posibles y acopiar la madera antes de que se iniciara el proceso de implementación de la Nueva Ley exacerbó por un lado la incredulidad de los trabajadores forestales en el nuevo sistema; así como el surgimiento de manifestaciones de violencia,

vandalismo y delincuencia contra la propiedad pública y privada, y los bienes del Estado; atentados contra la vida de las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, la invasión de tierras de Comunidades Nativas, la invasión de Áreas Naturales Protegidas, el incendio de puestos de control, los ajustes de cuentas entre madereros, el hurto de la madera decomisada, entre otros. En Junio del 2002 en Madre de Dios, un paro regional propiciado por los empresarios madereros a través de la contratación y financiamiento de agitadores locales, saquearon, incendiaron y destruyeron las oficinas de la sede del INRENA en Madre de Dios, la Dirección Regional Agraria, la sede de la Federación Agraria de Madre de Dios, la Oficina de Registros Público, la Comisaría de Tambopata, las oficinas de las organizaciones sociales, entre otras instituciones generando situaciones de inestabilidad política con el fin de presionar a la Administración forestal para la devolución de madera ilegal decomisada e impedir el proceso de Concurso para el otorgamiento de las Concesiones Forestales.

El boicot a la implementación de la Nueva Ley Forestal no solo de dio a nivel local, sino principalmente en los ámbitos de toma de decisiones. Los industriales madereros hicieron uso de sus vinculaciones políticas para extender su red de influencia hacia los más altos niveles del Poder Ejecutivo, del Congreso de la República y del Poder Judicial; incluso llegando a utilizar mecanismos internacionales para presionar al Gobierno Peruano a ceder en sus intentos de promover el nuevo régimen forestal y para lograr la devolución de grandes volúmenes de madera ilegal decomisada. Las elecciones para los Gobiernos Regionales llevada a cabo en Noviembre del 2003 trajo consigo el copamiento de los intereses madereros en las principales regiones madereras: Loreto, Pucallpa y Madre de Dios.

Mientras estos hechos distraían la atención de la Administración Central, desgastaba los esfuerzos de las Organizaciones Civiles comprometidas con la Defensa del Estado de Derecho, la Pacificación y la Defensa de la Ley Forestal; a la vez que debilitaba los espacios de consenso debido a la ambigüedad en las posiciones políticas de los empresarios y usuarios del bosque respecto a la implementación del Proceso de Concesiones Forestales, los volúmenes de extracción y exportación de maderas finas de procedencia ilegal se incrementaron de manera significativa. La Guerra de la Caoba nos condujo a situaciones de crisis e ingobernabilidad que, dada las limitaciones técnicas y presupuestales de la propia administración, se hacían cada vez más difíciles de manejar. A la falta de medios y recursos para hacer frente a la tala ilegal se aunaba el escaso apoyo político de alto nivel para impulsar la formalización de la actividad, y/o combatir la ilegalidad. Los esfuerzos desplegados y logros relativos de esta etapa se debieron más a voluntades particulares que a una política clara sobre el tema.

La ilegalidad tradicional se convirtió no sólo en un escándalo, sino principalmente en un problema de seguridad interna, obligando al Estado a tener que reconocer la importancia y magnitud de los hechos, y la necesidad de contar con una Comisión del alto nivel que permita a la Autoridad Sectorial representada por el Ministro de Agricultura a establecer coordinaciones y acciones concretas con los Ministros de Estado en las Carteras de Defensa, Interior y Justicia. El 25 de Octubre del 2002 mediante Decreto Supremo No. 052-2002-AG se Crea la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI). El artículo 1º del DS encarga a la CMLTI: *“diseñar y llevar a cabo una estrategia para la lucha contra la tala ilegal, que conlleve el retiro de los extractores forestales ilegales de las zonas reservadas, concesiones forestales y territorios de comunidades nativas, así como de proponer medidas de reforma legal para sancionar la tala ilegal y las acciones que sean necesarias para combatir a los que comercialicen la madera ilegalmente obtenida”*. La CMLTI estaba conformada por los siguientes sectores: Ministerio de Agricultura, CONAPA, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, SUNAT. Como instituciones invitadas participaron: Ministerio de Educación, Defensoría del Pueblo y Ministerio Público. La CMLTI elaboró la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal.

## ETAPA DE LA INDEFINICIÓN: 2004 - 2005

El 2004 se inicia con un cambio en la dirección de la Administración Forestal. La creciente preocupación por el incremento de la Tala Ilegal por parte de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones indígenas y la cooperación internacional promovieron el desarrollo del I Foro Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal llevado a cabo en la ciudad de Lima los días 25 y 26 de marzo del 2004. A este siguieron el desarrollo de 5 Foros Regionales y la conformación espontánea en muchos casos de Comisiones Regionales de Lucha contra la Tala Ilegal.

El 28 de julio del 2003, el Gobierno de los Estados Unidos de América promovió la “Iniciativa Presidencial para la lucha contra la tala ilegal”, en respuesta a los problemas globales derivados del tráfico de especies maderables que amenazan la sobrevivencia y posibilidades de crecimiento económico de las naciones afectadas. La iniciativa planeaba concretarse a través de las agencias de cooperación del gobierno norteamericano y la coordinación del Departamento de Estado<sup>37</sup>. El presupuesto ofrecido para el primer año ascendía a US \$ 15 millones, de los cuales US \$ 3 a 4 millones han sido asignados al Perú. El objetivo de esta iniciativa consistía en apoyar a países en desarrollo en la lucha contra la tala ilegal, incluyendo mejoras en el control de las exportaciones de madera ilegal y el combate a la corrupción, focalizando en los siguientes puntos<sup>38</sup>:

- Apoyo a la gobernabilidad, a fin de generar capacidad para fortalecer y asegurar el cumplimiento del marco legal requerido contra la tala ilegal.
- Participación de las comunidades locales en el manejo, aprovechamiento y control de los recursos forestales y la fauna silvestre.
- Transferencia tecnológica para promover el desarrollo de sistemas y capacidad local para monitorear el control de la actividad forestal.
- Promoción de buenas prácticas de negocios internacionales de calidad en las transacciones del mercado, así como cumplimiento de los convenios internacionales, por ejemplo CITES.
- Apoyo para promover la competitividad, a través de la promoción de la inversión privada y mayor acceso a nuevos mercados, aprovechando el Acuerdo ATPDEA y los mercados de madera certificada.

En el marco del I Foro Nacional sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas se hizo público el siguiente compromiso: *“En el Perú entonces, la iniciativa del presidente Bush, a través de USAID, se materializa en la siguiente forma: hemos programado aproximadamente 3 millones de dólares por tres años en apoyo a la lucha contra la tala ilegal por parte de la sociedad civil, y por parte del gobierno. En ese sentido, estamos muy complacidos en poder apoyar el trabajo de la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal”*<sup>39</sup>.

El 08 de Mayo del 2004, mediante Decreto Supremo No. 019-2004 se crea la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros; y se aprueba la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal<sup>40</sup>. Sin embargo, pese a estos compromisos y atribuciones, cambios en las políticas internas de las Agencias de Cooperación Internacional se orientaron hacia el retiro del apoyo ofrecido. Por su lado el Estado Peruano dilató el nombramiento del Presidente de la CMLTI hasta enero del 2005. La acción combinada de ambas operaciones deslegitimó cualquier intento de fortalecer a la CMLTI a nivel regional y nacional, pero sobretodo generó un vacío institucional en la fiscalización y control de los mecanismos de corrupción y blanqueo de la madera ilegal. La escasa importancia del tema en los niveles más altos del poder central y los intentos de sabotaje de los sectores empresariales contra la CMLTI en los niveles intermedios dieron como resultado que por un año más se extendieran las formas de legalización de la madera de procedencia ilícita y/o dudosa, y se permitiera su exportación. Durante la etapa de la indefinición por parte del Estado para priorizar e

<sup>37</sup> Yamashita, K. 2004. Iniciativa Presidencial del Gobierno de los Estados Unidos de América Contra la Tala Ilegal. En: I Foro Nacional sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas. IRG / WWF / USAID. Lima, Perú. Pp: 74 – 81.

<sup>38</sup> Idem, pp: 78.

<sup>39</sup> Idem, pp: 80.

<sup>40</sup> Desarrollada por la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal creada por DS No. 052-2002-AG. Ver Anexos.

implementar las estrategias de lucha contra la tala ilegal, los grupos económicos vinculados a la tala ilegal fueron beneficiados. Así, el poder político de los grupos organizados de la madera ilegal se fortalece y consolida frente a una cada vez más debilitada y vulnerable autoridad forestal.

### **ETAPA DE LA POLÍTICA CONTRADICTORIA: 2005 – 2006**

El nombramiento de la Presidencia de la CMLTI y finalmente su instalación constituyó un avance importante en términos de cerrar una etapa de indeterminaciones. Sin embargo, para el momento en que se instala la Comisión, su imagen ya se encontraba disminuida pese a no haber tenido la oportunidad de haber trabajado en el tema, tendiendo no solo que asumir el pasivo político de las demoras y expectativas incumplidas, sino también la ausencia de todo apoyo financiero y compromiso político tanto por parte del Estado como de las Agencias cooperantes; y en este caso, particularmente el casi nulo reconocimiento recibido por la Presidencia de Consejo de Ministros. De esta forma la CMLTI nace debilitada, teniendo que ser acogida en la sede del INRENA, y con una serie de carencias y dificultades que han restringido su accionar, por un lado, y su capacidad de empoderamiento por otro. A esta falta de voluntad política se añaden otros problemas, como las limitadas capacidades y facultades otorgadas a la Comisión en su norma de creación (DS No. 019-2004-AG) y la propia oposición de gran parte de sus miembros por constituirse como un ente ejecutor y fiscalizador de las acciones del INRENA. Sin duda la propia renuncia de los Representantes de los distintos sectores a asumir de manera protagónica y ejemplar el reto de la lucha contra la tala y comercio ilegal ha constituido el factor preponderante para su auto debilitamiento. Pese a ello, se cuentan con avances en acciones de coordinación y capacitación, pero no necesariamente estas han contribuido de manera efectiva a mitigar o reducir el problema de la tala ilegal en la realidad.

Así, para el 2005, el INRENA continúa con una política errática y contradictoria. Por un lado, sus niveles más altos intentan implementar acciones aisladas e intervenciones que finalmente se ven imposibilitados de culminar dado el blindaje institucional y la red de organizaciones públicas y privadas que protegen la madera ilícita; mientras por otro lado, en los niveles intermedios de la propia administración se legaliza la madera ilegal a través de un conjunto de normas de menor jerarquía (Resoluciones Jefaturales, Resoluciones de Intendencia, Normas Técnicas, otras) que favorecen y legitiman el blanqueo de madera a través de diversos mecanismos generados para dicho fin.

Adicionalmente se cuenta con 04 instancias de lucha contra la tala y comercio ilegal de maderas, la mayoría de ellas sin presupuesto, con funciones similares y en muchos casos superpuestas, ocasionando confusión y fragmentación del poder y la autoridad. Estas son: La Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, COATCI, la Dirección de Administración y Control Forestal de la IFFS, las ATFFS y OSINFOR.

A partir del otorgamiento de las Concesiones Forestales la implementación de OSINFOR, tal como estaba previsto en la Ley Forestal, se convertía en una necesidad cada vez más apremiante. Pese a los diversos intentos del MINAG para su constitución, la Presidencia de Consejo de Ministros mostró una actitud de desinterés argumentando que OSINFOR no calificaba como un organismo regulador y por lo tanto no debería depender de PCM<sup>41</sup>. En tanto OSINFOR no se constituía, las irregularidades por tala y comercio ilegal, tanto en agravio de las Concesiones Forestales, como por los propios concesionarios, se hacían cada vez más frecuentes y acostumbradas llegando a vulnerar el nuevo régimen forestal en menos de dos años. Para el 2004 y 2005 se cuentan ya con mecanismos bien establecidos de legalización de la madera proveniente de las reservas indígenas o áreas naturales protegidas a través de las concesiones, un mercado libre de venta de guías de transporte, la corta de árboles fuera de las áreas de corta y la auto-denuncia por los propios concesionarios para obtener la devolución y

---

<sup>41</sup> SPDA, 2004. Informe de Situación: Procesos y Organización Para La Lucha Contra La Tala. En: Análisis Legal de la Tala y Comercio Ilegal. IRG / USAID. Inédito. Pp: 55

legalización de madera de sus propias áreas, la adulteración de la información de los POAS, la aprobación de POAS por la autoridad con datos burdamente adulterados, el acopio de madera y su transporte con las Listas de Trozas y GTF en blanco, la clonación de GTF (dos Guías con igual numeración, pero que consignan distintas especies y volúmenes de madera), entre otras.

El vacío institucional generado por la falta de competencias del INRENA para inspeccionar las Concesiones Forestales se agravaba con las constantes denuncias de los propios concesionarios contra INRENA, al amparo de lo establecido en los Contratos de Concesión, y en sus intentos por neutralizar cualquier iniciativa de control. Un móvil adicional para precipitar la creación de OSINFOR fue la disponibilidad de los recursos recaudados por el pago de los derechos de aprovechamiento, los cuales estaban destinados a financiar las operaciones de un OSINFOR inexistente, pero que sin embargo, se mantenían en una cuenta a la que INRENA no tenía acceso. Ante esta situación, mediante el Decreto Supremo N° 036-2004-AG se aprobó la creación de OSINFOR dentro de la Estructura Organizativa del INRENA bajo la modalidad de "fusión por absorción", al amparo de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2002-PCM cuyo objetivo es evitar la duplicidad o conflictos de competencia, funciones y atribuciones entre sectores y entidades del Estado. De esta manera se priva a OSINFOR de su carácter de autoridad autónoma e independiente de la Autoridad Forestal, recayendo nuevamente en el conflicto de interés entre la autoridad sancionadora y la que otorga los derechos de concesión para usufructo del recurso.

Una de las claras omisiones del Perú, es su falta de claridad para entender la importancia del sector forestal en el desarrollo del país, no sólo por la magnitud de la cobertura forestal en el Perú, sino por su importancia en la vida, sociedad y economía de gran parte de la población rural del país; y por constituir una fuente valiosa de recursos de biodiversidad, genéticos, paisajísticos, servicios ambientales, no maderables y maderables. Por ello, el sector forestal debe ser considerado como un sector de primer orden, prioritario en el diseño y ejecución de nuestras políticas de desarrollo nacional<sup>42</sup>. Adicionalmente, la gestión de los recursos naturales deben ser parte de la propuesta democrática del país, y el Manejo Forestal constituye la razón de ser del nuevo modelo.

Muñoz (2006)<sup>43</sup> propone la existencia de 4 elementos principales de los grandes lineamientos de política para el Sector Forestal: Ordenamiento territorial; Concertación; Manejo Sostenible e Institucionalidad, los cuales deben ser considerados en la definición de políticas sobre TCIM. Entre los principales ejes en la lucha contra la Tala y Comercio Ilegal de Maderas considera: Prevención, Control y Sanción. En este sentido, se entiende la prevención como todas aquellas acciones que ayudan a fortalecer el manejo sostenible del bosque.

#### ¿QUÉ HACER? ¿POR DÓNDE EMPEZAR?<sup>44</sup>

- **Sinceramiento del problema:** Implica una actitud de transparencia que permita conocer la real complejidad y magnitud de la tala ilegal y la proporción de esta que es legalizada y blanqueada para el comercio interno y de exportación. Para ello es necesario hacer frente a los intentos de encubrimiento de los sectores madereros secundados por la propia autoridad forestal; así como al tráfico de influencias de actores políticos de los más altos niveles.
- **Conocimiento del problema:** Involucra un esfuerzo expreso por documentar de manera fidedigna, y con total objetividad e independencia los casos reales de ilegalidad, tráfico de influencias, corrupción de funcionarios, involucramiento de autoridades, empresas que financian la ilegalidad y promueven la corrupción, mercados de madera ilegal, *modus operandi* y vínculos internacionales.

---

<sup>42</sup> Idem, pp: 15.

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem

- **Planteamiento de acciones frente al problema:** Se refiere al compromiso de las instituciones del Estado y la Sociedad Civil por implementar las políticas y acciones propuestas por la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal, procurando armonizarlas con las características propias de cada región y realidad en particular; así como generar nuevas iniciativas para la mitigación del problema.

#### **AVANCES DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL EN LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA TCIM**

- Aprobación Oficial de la Estrategia Nacional Forestal<sup>45</sup>
- Conformación y Reconocimiento de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal
- Conformación de las Mesas Regionales de Diálogo y Concertación Forestal
- Creación de la CMLTI y Aprobación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal (DS No. 019-2004)
- Creación de Comisiones Regionales de Lucha Contra la Tala Ilegal (en proceso)

#### **MARCO LEGAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL:**

##### **EL CÓDIGO PENAL PERUANO:**

En relación a la Depredación de la Flora y fauna legalmente protegida, el Código Penal de 1991<sup>46</sup>, en su Art. 308 señala: “El que caza, captura, recolecta, extrae o comercializa especies de flora o fauna que están legalmente protegidas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años. La pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años y de ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa cuando: 1. El hecho se comete en período de producción de semillas o de reproducción o crecimiento de las especies. 2. El hecho se comete contra especies raras o en peligro de extinción. 3. El hecho se comete mediante el uso de explosivos o sustancias tóxicas”.

La misma norma señala en su Art. 310: “*El que destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que están legalmente protegidas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años. La pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años y de noventa a ciento veinte días-multa, cuando:* 1. *Del delito resulta la disminución de aguas naturales, la erosión del suelo o la modificación del régimen climático.* 2. *El delito se realiza en lugares donde existen vertientes que abastecen de agua a un centro poblado o sistema de irrigación”;* y en el Art. 313: “*El que, contraviniendo las disposiciones de la autoridad competente, altera el ambiente natural o el paisaje urbano o rural, o modifica la flora o fauna, mediante la construcción de obras o tala de árboles que dañan la armonía de sus elementos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con sesenta a noventa días-multa”.*

Sobre el uso indebido de tierras agrícolas, el Art. 311<sup>47</sup> del Código Penal señala: *el que utiliza tierras destinadas por autoridad competente al uso agrícola con fines de expansión urbana, extracción o elaboración de materiales de construcción u otros usos específicos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años.* La misma norma en su artículo 313<sup>48</sup> manifiesta: *el que contraviniendo las disposiciones de la autoridad competente altere el ambiente natural o el paisaje urbano o rural, o modifica la flora o fauna, mediante la construcción de obras o tala de árboles que dañan la armonía de sus elementos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con sesenta a noventa días-multa.*

<sup>45</sup> La Estrategia Nacional Forestal es el instrumento de gestión territorial para promover el desarrollo sostenible de la actividad forestal nacional. Este instrumento ha sido elaborado por el Proyecto “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal” ejecutado por FAO en convenio con INRENA y con financiamiento del Gobierno Holandés.

<sup>46</sup> Concordancias: Const.: 66 y s.s.; CP.: 12, 23, 29, 41 y 267; LOMP.: 1, 9, 11 y 94; CMAm.: 125 y 126; Leyes N°s. 26496, N° 26585, N° 26631 y N° 26689 Art. 2

<sup>47</sup> Concordancias: Const.: 66 y s.s.; CP.: 12, 23 y 29; LOMP.: 1, 9, 11 y 94; CMAm.: 127; Leyes N°s. 26631 y N° 26689 Art. 2

<sup>48</sup> Concordancias: Const.: 66 y s.s.; CP.: 12, 23, 29 y 41; CMAm.: 124; Leyes N°s. 26631 y N° 26689 Art. 2

Sobre la alteración del ambiente, el Art. 50 del CP establece: *“Cuando concurren varios hechos punibles que deben considerarse como otros tantos delitos independientes, se impondrá la pena del delito mas grave, debiendo el Juez tener en cuenta los otros, de conformidad con el artículo 48”*

La tipificación de delitos contra el Patrimonio del CP se especifica en los siguientes artículos:

- Hurto: Art. 185: *“El que, para obtener provecho, se apodera ilegítimamente de un bien mueble, total o parcialmente ajeno, sustrayéndolo del lugar donde se encuentra, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años.*
- Hurto Agravado: Art. 186: *“El agente será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años si el hurto es cometido: inciso 6. Mediante el concurso de dos o mas personas.”*
- Robo: Art. 188: *“El que se apodera ilegítimamente de un bien mueble total o parcialmente ajeno, para aprovecharse de él, sustrayéndolo del lugar en que se encuentra, empleando violencia contra la persona o amenazándola con un peligro inminente para su vida o integridad física, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de quince años.*
- Robo Agravado: Art. 189: *“La pena será no menor de quince ni mayor de veinticinco años, si el robo es cometido:  
2. Durante la noche o en lugar desolado.  
3. A mano armada.  
4. Con el concurso de dos o mas personas.”*
- Apropiación: Art. 190: *“El que, en su provecho o de un tercero, se apropia indebidamente de un bien mueble, una suma de dinero o un valor que ha recibido en depósito, comisión, administración u otro título semejante que produzca obligación de entregar, devolver o hacer un uso determinado, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años...”*

La Ley N° 26631<sup>49</sup> en su artículo 1° señala que la formalización de la denuncia por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, requerirá de las entidades sectoriales competentes opinión fundamentada por escrito sobre si se ha infringido la legislación ambiental. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor a 30 días. Si resultará competente en un mismo caso más de una entidad sectorial y hubiere discrepancias entre los dictámenes por ellas evacuados, se requerirá opinión dirimente y en última instancia administrativa al Consejo Nacional del Ambiente. El Fiscal deberá merituar los informes de las autoridades sectoriales competentes o del Consejo Nacional del Ambiente según fuera el caso. Dichos informes deberán igualmente ser meritutados por el juez o el tribunal al momento de expedir resolución. El Artículo 2° de la misma ley especifica que en los casos en que el inversionista dueño o titular de una actividad productiva contare con programas específicos de adecuación y manejo ambiental -PAMA-, esté poniendo en marcha dichos programas o ejecutándolos, o cuente con estudio de impacto ambiental, sólo se podrá dar inicio a la acción penal por los delitos tipificados en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal si se hubiere infringido la legislación ambiental por no ejecución de las pautas contenidas en dichos programas o estudios según corresponda. El artículo 3° estipula que en los procesos penales en trámite por los delitos tipificados en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal, el juez requerirá de inmediato la opinión fundamentada de la entidad sectorial competente.

---

<sup>49</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de Junio de 1996.

## **LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE NO. 27308<sup>50</sup>:**

En su Artículo 1º, la Ley Forestal señala que tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el país. Añade que el Estado fomenta la conciencia nacional sobre el manejo responsable de las cuencas, bosques y fauna silvestre, realiza acciones de prevención y recuperación ambiental. Determina que el Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, mientras que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es el órgano encargado de su gestión y administración.

Los Artículos 10º, 11º y 12º de la Ley 27308 establecen las modalidades de aprovechamiento para productos forestales maderables y no maderables; condiciones para el otorgamiento de permisos y autorizaciones en tierras privadas, bosques secundarios y bosques secos; y aprovechamiento de recursos forestales en tierras de Comunidades Nativas, respectivamente.

Todas estas formas están obligadas a la aprobación e implementación de Planes de Manejo. El Artículo 16º de la ley establece que sólo está permitida la extracción de especímenes cuyo diámetro mínimo de corte y trozas reúna las características que establece el INRENA. El Artículo 18º establece como causales de caducidad de los derechos de aprovechamiento (y de manera implícita, la ilegalidad de los productos aprovechados fuera de estos parámetros):

- El incumplimiento del Plan de Manejo Forestal
- El no pago del derecho de aprovechamiento o desbosque
- Extracción fuera de los límites de la concesión
- Promover la extracción de especies maderables a través de terceros
- Incurrir en delito o falta que implique grave riesgo o cause severos perjuicios al ambiente y la biodiversidad.

Sobre la Protección de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, el Art. 22.2 de la Ley señala que está prohibida la exportación con fines comerciales o industriales de madera en troza y otros productos del bosque en estado natural; mientras que el Art. 22.6 establece que el Ministerio de Agricultura promueve y protege los árboles y huertos que constituyen especímenes excepcionales y semilleros importantes en los bosques. La quema de bosques y otras formaciones forestales en todo el territorio nacional, salvo autorización expresa del INRENA está prohibida de acuerdo al Art. 27.2 de la Ley. Así mismo, el Art. 27.3 prohíbe el uso de sierra de cadena, herramienta o equipo de efectos similares para el aserrío longitudinal de especies maderables con fines comerciales o industriales.

El INRENA es el encargado de evaluar y controlar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, mientras el OSINFOR queda encargado de supervisar periódicamente el cumplimiento de los planes de manejo forestal en las concesiones forestales con fines maderables a nivel nacional (Art. 38º). El Art. 37º de la ley establece que la Policía Nacional del Perú apoya a la autoridad forestal en la prevención, investigación y denuncias de las infracciones a la Ley. Así mismo, las autoridades regionales, locales y ciudadanía en general deben brindar apoyo a la autoridad y facilidades para el cumplimiento de la ley. Las sanciones administrativas se aplican sin perjuicio de acciones civiles y penales. Dentro de los 50 kilómetros de frontera, las Fuerzas Armadas apoyan a la autoridad forestal en la prevención y control de lo dispuesto por ley.

## **REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE<sup>51</sup>**

Establece en los Artículos 6º y 7º que el INRENA es la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre competente, de nivel nacional, encargada de la gestión y administración de los recursos

<sup>50</sup> Diario Oficial El Peruano, 16 de Julio del 2000

<sup>51</sup> Aprobado por Decreto Supremo No. 014-2001-AG

forestales y de fauna silvestre, cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la legislación forestal, evaluar y controlar el aprovechamiento sostenible y de transformación primaria de los recursos forestales, evaluar y supervisar periódicamente las concesiones, permisos y autorizaciones, entre otras funciones. El INRENA organiza y conduce los Registros de Concesiones Forestales, autorizaciones, permisos, comerciantes, depósitos y/o establecimientos comerciales de productos forestales, plantas de transformación primaria, exportadores, registro de personas naturales y jurídicas que prestan servicios forestales, entre otros (Art. 8°).

El Título II, Capítulo IV, Artículo 11° especifica que el Organismo Público descentralizado de la Presidencia del Consejo de Ministros encargado de la supervisión y control del cumplimiento de los contratos de concesiones forestales, una adecuada implementación del aprovechamiento, planes de manejo y planes operativos anuales y desarrollar las supervisiones quinquenales, todas ellas en concesiones forestales con fines maderables a nivel nacional es el OSINFOR, (Art. 349° al 351°). Así mismo faculta a OSINFOR a disponer las supervisiones extraordinarias, ejercer las acciones de control y aplicar sanciones y multas, y expedir las directivas procesales para regular y normar, dentro del ámbito de su competencia, las obligaciones y derechos de los concesionarios. El INRENA es la autoridad administrativa competente para aplicar las sanciones administrativas que correspondan por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre; salvo en el caso de los contratos de concesiones forestales con fines maderables, en lo que el OSINFOR es la autoridad administrativa competente (Art. 356°). La Policía Nacional del Perú presta el apoyo que requiera el INRENA, OSINFOR y los Comités de Gestión de bosques, para la ejecución de las acciones de control del cumplimiento de la legislación forestal y de fauna silvestre, así como en las actividades de prevención, investigación y denuncias de las infracciones a la Ley y el Reglamento (Art. 358°). Dentro de los 50 Km. de las fronteras las Fuerzas Armadas prestan el apoyo que requiera el INRENA, OSINFOR o los comités de gestión del bosque, para la ejecución de las acciones de control (Art. 359°). Las autoridades y concesionarios de instalaciones portuarias y aeroportuarias deben brindar facilidades de acceso al personal del INRENA y para la ubicación de puestos o casetas para las acciones de control (Art. 361°).

Sobre el Manejo y Aprovechamiento de los Recursos Forestales, el Título V, Capítulo I, Art. 55° señala que corresponde al INRENA fijar las condiciones técnicas y administrativas para realizar el manejo, aprovechamiento, transformación primaria y comercialización de productos forestales. En el Art. 57° establece la obligatoriedad en el uso de sistemas de marcado que permitan la identificación del origen de toda la madera en troza proveniente de bosques naturales y plantaciones, siendo su uso indebido, alteración o falsificación sancionada de acuerdo a lo dispuesto en el Título XII del Reglamento de la Ley. Los Artículos 125° y 126° (Título V, Capítulo VI) estipulan que el manejo y aprovechamiento forestal con fines industriales y/o comerciales en bosques de producción en reserva; bosques locales; bosques en tierras de comunidades, o de propiedad privada, plantaciones forestales y otras formaciones vegetales se realiza mediante permisos y autorizaciones otorgadas por INRENA previa presentación del plan de manejo respectivo. Los Artículos del 148° al 152° se refieren a las condiciones, categorización, requerimientos y trámites administrativos (solicitudes, permisos, autorizaciones) para el aprovechamiento en bosques dentro de territorios comunales, bosques comunales, con fines de autoconsumo y otros usos.

En cuanto a la Protección de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Título VII, Capítulo I), queda prohibida la corta o extracción de especies forestales no autorizadas o en peligro de extinción, de acuerdo al Artículo 259°. Análogamente quedan prohibida la quema de madera residual resultante del desbosque autorizado en las tierras clasificadas como de capacidad de uso mayor agropecuario (Art. 260°).

El Artículo 261° del Reglamento determina la prohibición de exportación de madera en trozas y otros productos del bosque al estado natural con fines comerciales e industriales; excepto los provenientes de viveros o plantaciones forestales, o aquellos que no requieren transformación

para su consumo final. Además señala que las Aduanas de la República, en coordinación con el INRENA, establecen las medidas de control para tal fin.

Los Artículos del 268° al 270° establecen las responsabilidades y mecanismos para el registro, otorgamiento de permisos y otras regulaciones en relación al tratamiento de las especies listadas en los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre CITES. El Capítulo V del Reglamento faculta al Ministerio de Agricultura, previo Informe Técnico del INRENA, declarar vedas temporales para la extracción de especies de flora y fauna silvestre, las cuales establecen: la duración, especie o especies comprendidas y ámbito geográfico de la veda. La declaración de veda no afecta a las áreas comprendidas en las concesiones de aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre concedidas conforme a Ley, ni las áreas comunales o privadas sujetas a planes de manejo; excepto en los casos excepcionales de sanidad o peligro de extinción de alguna especie.

En cumplimiento al Artículo 287° del Reglamento de la Ley Forestal no puede efectuarse la tala de árboles y/o cambio de uso de las tierras con cobertura boscosa en las regiones de selva y ceja de selva sin la autorización previa del INRENA y aprobación del expediente técnico y estudio de impacto ambiental correspondiente. El titular del área debe mantener un mínimo total del 30% del área con cobertura arbórea adicional a la protección de los 50 m de la franja fiscal y el pago por los derechos de desbosque.

En materia de transformación primaria y comercialización de productos forestales y de fauna silvestre, compete al INRENA en control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de la Ley y el Reglamento. Adicionalmente determina que las personas naturales o jurídicas que transportan, almacenen, comercialicen y transformen productos forestales y de fauna silvestre con responsables civil y penalmente. (Art. 301°). Corresponde también al INRENA el control de los productos al estado natural que ingresan a las plantas de transformación primaria cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional (Art. 302°). El artículo 303° estipula que las personas naturales y jurídicas dedicadas a las actividades de transformación primaria y/o comercialización de productos forestales al estado natural y/o transformados deben llevar obligatoriamente un Libro de Operaciones que contenga la fecha de cada operación, volumen, pero o cantidad del producto recibido, nombres comunes y/o científicos de las especies, volumen y peso o cantidad del producto procesado por especie, procedencia de la materia prima, número y fecha de la GTF y localidad donde expidió, así como número de la factura o boleta de compra del producto y fecha de expedición. Dicho libro debe estar a disposición inmediata de las autoridades competentes para su revisión y verificación durante las visitas de inspección. Estas mismas personas están obligadas a abstenerse de recibir y/o procesar productos que no estén amparados con la respectiva guía de transporte forestal o fauna silvestre; contar con los documentos que acrediten la transacción comercial, si los productos provienen de terceros y permitir al INRENA la inspección de los libros de operaciones e instalaciones del establecimiento (Art. 305°).

Estas obligaciones incluyen recabar de los proveedores las guías de transporte forestal que amparen la movilización de los productos. El incumplimiento de esta norma da lugar al comiso de los productos, sin perjuicio de la imposición de las demás sanciones a que hubiere lugar (Art. 306°). De otro lado, el INRENA otorga autorización para el establecimiento de plantas de transformación primaria de productos forestales y de fauna silvestre, cualesquiera sea su ubicación dentro del territorio nacional. En relación a la procedencia de los productos, los titulares de los establecimientos dedicados a la transformación y/o comercio de productos forestales y de fauna solo pueden usar productos cuyo aprovechamiento haya sido autorizado por INRENA y/o importados legalmente (Art. 308°). El INRENA dispone las inspecciones periódicas de los depósitos y plantas de transformación primaria sin necesidad de previa autorización o notificación (Art. 309°).

El artículo 311° prohíbe el uso de la sierra de cadena (motosierra) o equipos similares para el aserrío longitudinal de todas las especies forestales, con fines comerciales o industriales. El Reglamento contiene también normas relativas al comercio de productos forestales y de fauna silvestre. Así, el Art. 312° autoriza la exportación de productos elaborados, piezas o partes de madera para Caoba (*Swietenia macrophylla*) y Cedro (*Cedrella odorata*). La exportación de productos forestales cuyo comercio este regulado por normas nacionales o tratados, convenios o acuerdos internacionales debe ser autorizada por INRENA con arreglo a las disposiciones sobre la materia y procedimientos establecidos en el TUPA del INRENA.

Corresponde al INRENA otorgar autorización y ejercer el control de los establecimientos comerciales y depósitos de productos forestales al estado natural y con transformación primaria, cualesquiera sea su ubicación en el territorio nacional (Art. 313° y 314°). Sin embargo, concentrar las funciones de aprobación, legalización y control en una sola institución genera conflicto de intereses e irresolución al momento que se requieran aplicar sanciones por incumplimiento a la ley. De otro lado, cabe señalar que existen una cantidad no determinada de aserraderos y depósitos clandestinos que operan en las principales ciudades acopiadoras de madera y en las rutas intermedias de transporte terrestre y fluvial de la madera. Dichos depósitos y aserraderos no se encuentran registrados en INRENA, sin embargo, aun los registrados y no registrados, ambos son usados para el "limpiado" de la madera ilegal y aserrada con motosierra.

En relación del transporte de productos forestales y de fauna silvestre al estado natural, este debe estar amparado por la Guía de Transporte Forestal o de Fauna Silvestre, la que constituye el documento que autoriza el transporte interno. En el caso de trozas de madera éstas deben estar marcadas en cada extremo con la marca autorizada, cuyo código se consigna en la GTF. Los formularios de las GTF son registrados en INRENA y son llenados y suscritos por el respectivo titular; tienen carácter de declaración jurada (Art. 318°). De otro lado, está prohibido el arrastre de madera rolliza por caminos públicos, este solo se puede realizar sobre vehículos apropiados y sin exceder el límite de carga que pueda soportar el camino (Art. 319°). El despacho o movilización de cargamentos de productos desde la planta de transformación (a excepción de muebles, artesanías y afines) debe contar con la GTF correspondiente. Para el retransporte se requiere una Declaración Jurada de Retransporte en los formularios impresos por INRENA, para cuya obtención se requiere adjuntar la GTF.

#### **INFRACCIONES FORESTALES:**

Los artículos 362° y 363° definen las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre. La violación de las normas que contiene la Ley Forestal, su Reglamento y demás disposiciones constituyen infracciones administrativas que son sancionadas por la autoridad competente. Estas se aplican sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que hubiere lugar. Las infracciones son sancionadas con multa no menor de 0.1 (un décimo) ni mayor de mayor de 600 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigente a la fecha del pago de la misma, dependiendo de la gravedad de la infracción (Art. 365°). La aplicación de multa no impide las sanciones accesorias de comiso, suspensión temporal de actividad, clausura, revocatoria de la autorización, permiso o licencia, resolución del contrato o inhabilitación temporal o clausura, o incautación según corresponda (Art. 366°). El INRENA conduce un Registro de personas naturales y jurídicas sancionadas por infracción de la legislación forestal y de fauna silvestre.

El Gobierno Peruano, mediante el Decreto Supremo No. 006-2003-AG del 30 de enero del 2003 declara de interés nacional la lucha contra el tráfico ilegal de madera a nivel nacional. Esta misma norma incorpora modificaciones al Reglamento de la Ley No. 27308 (DS No. 014-2001-AG):

- Artículo 363°: Infracciones en materia forestal.
- Artículo 369°: Procede el comiso de especímenes, productos y subproductos de flora y fauna silvestre en caso de provenir de la extracción de especies o bosques declarados en veda, especies protegidas, o marcados para realizar estudios, semilleros o aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta establecidos, o provenientes de planteles

- reproductores. También se consideran sujetos al decomiso aquellos provenientes de operaciones de extracción no autorizadas; moto aserrados, transportados sin documentación oficial, transformados o comercializados sin documentos que sustenten su procedencia; mantenidos en condiciones que no reúnan las condiciones técnicas o sanitarias que comprueben su maltrato.
- Artículo 375°: Autoriza la incautación de herramientas, equipos o maquinaria utilizada en la realización de acciones que constituyen infracciones a los artículos 363° y 364° del Reglamento. Cuando dichos equipos hayan sido utilizados en la comisión de ilícitos penales ambientales serán puestos a disposición de la autoridad judicial competente hasta la culminación del proceso penal correspondiente.
  - Artículo 376°: El comiso de vehículos o embarcaciones utilizados para el transporte ilegal de productos forestales son inmovilizados en las instalaciones oficiales hasta el pago de la multa correspondiente. La Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas son los encargados de aplicar esta norma.

El Estado en uso de sus atribuciones establece ciertos mecanismos para aplicar las normas y establecer sanciones de carácter administrativo. Estos mecanismos son aplicados por algunos órganos del Estado de acuerdo a lo previsto en las propias normas. Por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308 y su Reglamento, se define al INRENA como la autoridad administrativa competente para aplicar las sanciones administrativas que corresponda por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, salvo en los casos que compete a OSINFOR (Artículo 356 Reglamento).

La potestad administrativa para sancionar se refiere a todas las infracciones a la legislación forestal en particular, haciendo hincapié de la importancia de reconocer y exigir que la autoridad cumpla realmente con su función. Existen ciertos principios fundamentales que rigen los procedimientos administrativos, en este caso se hace una mención de varios de los principales principios. La Potestad Administrativa Sancionadora del INRENA se basa en los principios del derecho administrativo (Ley 27444)<sup>52</sup>:

- Legalidad: todo procedimiento debe desarrollarse de acuerdo a las normas establecidas.
- Tipicidad: toda conducta pasible de sanción debe estar prevista en la norma.
- Presunción de licitud: se parte de presumir siempre lo lícito de la actividad hasta que se pruebe lo contrario
- *Non bis in ídem*: no se puede sancionar dos veces por el mismo delito
- Debido Procedimiento: todo procedimiento debe desarrollarse cumpliendo con los plazos y especificaciones previstas en las normas
- Racionalidad: se debe sancionar una conducta con una sanción razonable a la falta cometida.
- Causalidad: debe existir una conexión entre la causa y el efecto.

## **ÁMBITO DE ACCIÓN DE LA AUTORIDAD PARA SANCIONAR LA TALA ILEGAL**

El ámbito de acción de la autoridad para sancionar la tala ilegal está comprendido por: las Áreas Naturales Protegidas, Concesiones Forestales, Comunidades Nativas, Zonas de Amortiguamiento, y en cualquier superficie que constituya parte del Patrimonio Forestal Nacional. La autoridad forestal nacional con competencia para aplicar sanciones en materia administrativa es el INRENA. Las normas que rigen el aprovechamiento forestal y protegen el patrimonio forestal nacional conceden al INRENA y a las instituciones tutelares del derecho: Policía, Poder Judicial, Fiscalía, competencias exclusivas para concurrir con la instancia administrativa en la aplicación de la ley y sus sanciones.

---

<sup>52</sup> Presentación José Luís Capella: procedimiento administrativos sancionador. SPDA

## **COMISIÓN MULTISECTORIAL DE LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL:**

Mediante Decreto Supremo No. 052-2002-AG, el 25 de Octubre del 2002 se crea la Comisión Multisectorial encargada de diseñar y llevar a cabo una Estrategia Nacional para la Lucha contra la Tala Ilegal. Dicha estrategia debía contemplar medidas para el retiro de los extractores forestales ilegales de las zonas reservadas, concesiones forestales y territorios de comunidades nativas, así como proponer medidas de reforma legal para sancionar la tala ilegal y acciones que sean necesarias para combatir la comercialización de productos forestales maderables de procedencia ilícita. La Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal estaba conformada por: el Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, SUNAT y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruanos (CONAPA). El 7 de abril del 2003 mediante Decreto Supremo No. 011-2003-AG se incluye en la conformación de la Comisión Multisectorial a un representante del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal fue desarrollada en el marco de la Comisión Multisectorial creada por DS No. 052-2002-AG y aprobada por DS No. 019-2004-AG. La ENLTI propone acciones integrales orientadas a mitigar los factores que generan y contribuyen a la institucionalización de la tala ilegal. Adicionalmente busca promover el desarrollo de Políticas de Estado orientadas a erradicar la tala y comercio ilegal mediante la implementación de medidas promotoras del Manejo Forestal Sostenible que tengan un impacto directo en el crecimiento socio-económico de las poblaciones locales vinculadas a la actividad.

### **OBJETIVOS GENERALES DE LA ENLTI:**

- Erradicar la tala y comercio ilegal de los recursos forestales maderables en el territorio nacional, de acuerdo al ordenamiento legal vigente.
- Garantizar el saneamiento físico-legal de las Concesiones Forestales para aprovechamiento maderable, especialmente en los casos de invasiones y extracción ilegal de madera, y apoyar el cumplimiento de los Planes Generales de Manejo Forestal por parte de los concesionarios.
- Garantizar la protección e intangibilidad de los territorios de las poblaciones nativas en aislamiento voluntario y el respeto a las tierras tituladas de comunidades nativas.
- Garantizar la protección de las especies forestales maderables cuyas poblaciones naturales se encuentran amenazadas o en situación vulnerable, de acuerdo al status de conservación de las especies establecido por INRENA, CITES y UICN.
- Fortalecer el principio de autoridad y respeto hacia las Instancias del Estado encargadas de velar por el control de situaciones de ilegalidad y corrupción que se dan con motivo de la extracción y comercio ilícito de madera.

Mediante Decreto Supremo No. 019-2004-AG del 5 de mayo del 2004 se aprueba y declara de interés la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal encargándose su implementación a la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal. La CMLTI constituye el ente coordinador y articulador de esfuerzos sectoriales e institucionales para la lucha contra el aprovechamiento ilícito y tráfico de maderas en el Perú, a nivel nacional, regional y local, contando con la amplia participación de los sectores sociales, empresariales, instituciones públicas y privadas.

La Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI) es un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros de conformidad con lo establecido por su norma de creación, Decreto Supremo No. 019-2004-AG. Tiene entre sus objetivos:

- Definir los lineamientos de una política integral sostenible de lucha contra la tala ilegal a largo plazo
- Diseñar, coordinar, concertar y ejecutar acciones del Sector Público y entre éste y la Sociedad Civil, destinadas a promover la lucha contra la tala ilegal;
- Planificar, dirigir y supervisar la implementación de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal;
- Establecer los lineamientos de política para la lucha contra la tala ilegal a largo plazo;
- Gestionar y canalizar la cooperación técnica y financiera internacional para la lucha contra la tala ilegal;
- Gestionar y canalizar las donaciones que realicen entidades nacionales e internacionales para la lucha contra la tala ilegal;
- Generar y organizar un efectivo sistema de información y alerta forestal sobre las actividades de tala ilegal y difundir la información a nivel nacional;
- Promover y difundir las acciones realizadas contra la tala ilegal y para la protección del patrimonio forestal y la biodiversidad, en cumplimiento de los convenios internacionales y normas nacionales en esta materia;
- Promover el manejo forestal sostenible, la declaración de cuencas libres de tala ilegal y la certificación forestal;
- Realizar acciones de difusión orientadas a la toma de conciencia sobre la problemática y magnitud de la tala ilegal en el Perú y el mundo; y
- Proponer a los sectores competentes la aprobación de normas y mecanismos que faciliten la prevención y el control de la tala ilegal y la comercialización de productos forestales en el mercado nacional e internacional.

En el mes de febrero de 2006, la CMLTI aprobó su Plan Operativo Anual CMLTI –2006, el cual se basa en los lineamientos de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal. En ese sentido, se recogen temas relacionados con el fortalecimiento institucional y desarrollo de políticos, control y vigilancia, promoción del manejo sostenible y comunicaciones, entre otros. En base a ello, se ha logrado aprobar el Reglamento Interno de la CMLTI, a través del cual se norma el régimen interno de la Comisión Multisectorial de Lucha de Tala Ilegal (CMLTI), en el marco del DS N 019-2004-AG, precisa las competencias, las atribuciones de sus miembros, regula el desarrollo de las sesiones y las formalidades a las que deben ceñirse.

## **MARCO NORMATIVO NACIONAL SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS, TIERRAS Y RECURSOS FORESTALES**

La Carta constitucional de 1993 reconoce que el Perú es un país pluriétnico y pluricultural<sup>53</sup>. El artículo 89 del Capítulo VI, referido al Régimen Agrario y las Comunidades Campesinas y Nativas, el cual se ubica dentro del Título III (Del Régimen Económico): *“Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”*.

En este sentido, la Constitución reconocía a los pueblos indígenas en tanto estén organizados como comunidades campesinas y/o nativas; sin embargo, la Ley de reforma Constitucional, Ley N° 27680, que establece las cuotas para las elecciones de los gobiernos locales, introduce la figura de pueblos originarios, dejando abierta esta nueva figura.

<sup>53</sup> Artículo 2, inciso 19, de la Constitución:  
Toda persona tiene derecho:

“A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad”.

Las comunidades campesinas y nativas están reguladas específicamente por el Decreto Ley N° 22175, Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva, Ley General de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656, que fue complementada la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, Ley N° 24657. La Constitución de 1993, les otorga la personería jurídica *per se*; el registro ante el Ministerio y los registros Públicos, son formalidades a seguir para el ejercicio de dicha condición.

En tanto los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial, por su especial situación de aislamiento se rigen por un régimen especial aprobado en mayo de 2006 que establece su inscripción en los registros a partir del establecimiento de Reservas territoriales cuyo objetivo es preservar su vida, autodeterminación y las áreas que ocupan. Finalmente, la Ley N° 27811, que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, señala que la denominación pueblos indígenas para efectos de la aplicación de la norma, será, comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas, pueblos originarios o cualquier otra denominación.

La mayoría de criterios de la doctrina aportada por Naciones Unidas, a través de sus relatores, como por el propio Convenio N° 169 de la OIT han sido recogidos por nuestra regulación interna sobre pueblos indígenas: ocupación de tierras ancestrales o al menos parte de ellas, ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras, cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.), idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal); residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo; u otros factores pertinentes.

#### **TIERRAS, TERRITORIOS Y RECURSOS NATURALES (PROPIEDAD, CESIÓN EN USO, RESERVAS TERRITORIALES Y RESERVAS COMUNALES)**

En el campo internacional numerosos informes tanto de los relatores de las Naciones Unidas en materia indígena como de otros especialistas, advierten las características especiales del territorio y su importancia para el desarrollo de los pueblos indígenas, a estos se suman algunas sentencias de la Corte Interamericana, Proyectos de Declaraciones de las Naciones Unidas y Convenios Internacionales como el de la OIT. A diferencia de la propiedad de la tierra como derecho civil de un individuo, en el caso de las sociedades indígenas el territorio se vincula más bien al pueblo que al individuo y nadie piensa que puede disponer de estos territorios. El concepto de pertenencia, acceso y utilización de un determinado territorio para los pueblos indígenas amazónicos difiere sustancialmente de la visión occidental. Esto dificulta la ubicación físico-espacial de las comunidades indígenas en el territorio nacional, identificadas generalmente por familias lingüísticas, en la demarcación político-administrativa del país.

#### **Situación normativa:**

A las comunidades campesinas y nativas el Estado les reconoce la tierra que ancestralmente ocupan, a través de los procedimientos establecidos por las leyes especiales. No existen criterios para determinar la extensión geográfica a titular, pues responderá a las prácticas y costumbres de estos pueblos. El Convenio 169 de la OIT por su parte señala que deberá protegerse la especial relación de los pueblos con sus territorios, pues en ellos habitan y reproducen su cultura. La repartición y utilización del área geográfica titulada a las comunidades dependerá de lo que estas establezcan en sus estatutos, así tendremos áreas de uso familiar, parcelas de uso comunal ya sea para agricultura o pastizales en caso de sierra y en la selva las áreas comunes son las de caza y recolección. Las comunidades nativas ubicadas en selva y ceja de selva gozarán de un título de propiedad sobre las áreas de uso agropecuario, destinadas a la siembra de plátanos y yuca y otra área que es la mayor, cedida en cesión en uso a perpetuidad (pero no a propiedad por impedimento constitucional), en la que realizarán las labores de caza, pesca y extracción de madera, si estas así lo decidieran.

### **Acceso a los Recursos Naturales:**

Además del tratamiento legal y constitucional de las comunidades campesinas y nativas, debe considerarse la regulación nacional respecto de los recursos naturales. Allí cabe mencionar que el tratamiento de nuestro sistema jurídico de estos temas ha estado enmarcado dentro del sistema dominalista, el cual reconoce que la propiedad de los recursos naturales corresponde al Estado (originalmente eran de dominio del soberano, por lo que se le conoce también como el sistema del dominio originario). Este sistema, heredado del largo período de dominación española, fue asumido por nuestra república, con muy ligeras y breves excepciones. De esta forma, desde 1933, se afirma en nuestros textos constitucionales que los recursos naturales pertenecen al Estado. Más recientemente, la Constitución de 1993 ratifica dicho principio, al señalar en la primera parte del artículo 66 que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”<sup>54</sup>.

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales consagra, en concordancia con el mandato constitucional, que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, principio que deberán seguir todas las normas especiales o sectoriales relacionadas con los recursos naturales. Se cuenta en el país con una cantidad importante de leyes que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales, así la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, establece en el mismo sentido en su artículo 5° que los recursos naturales constituyen Patrimonio de la Nación.

El Artículo 92° de esta misma norma, señala que el Estado establece una política forestal propiciando el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como la conservación de los bosques naturales, resaltando los principios de ordenamiento y zonificación de la superficie forestal nacional, el manejo de los recursos forestales, la seguridad jurídica en el otorgamiento de derechos y la lucha contra la tala y caza ilegal. El Estado promueve y apoya el manejo sostenible de la fauna y flora silvestre, priorizando la protección de las especies y variedades endémicas y en peligro de extinción, en base a la información técnica, científica, económica y a los conocimientos tradicionales.

En las normas especiales como la Ley General de Aguas, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley General de Minería, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica, entre otras, reconocen de la misma manera el dominio del Estado o de la Nación sobre todos los recursos naturales, pero también se reconoce el derecho de las comunidades campesinas y nativas al aprovechamiento de los recursos existentes en las tierras de dichas comunidades. Existe sin embargo, una gran dispersión normativa, lo que genera en muchos casos confusión, debido a la aprobación de normas en distintos momentos, respondiendo a principios y marcos distintos (incluso marcos constitucionales), lo que trae como consecuencia la existencia de duplicidad, de contradicciones y de vacíos normativos, vinculados sobre todo con los derechos que se reconocen a las comunidades campesinas y nativas para el aprovechamiento de los recursos<sup>55</sup>.

### **SITUACIÓN DE LOS BOSQUES EN EL PERÚ:**

La Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal (2002) sostiene que el Perú posee 78,8 millones de ha de bosques naturales, de los cuales 74,2 millones se encuentran en la región selva; 3,6 millones en la costa y 1,0 millón en la sierra<sup>56</sup>. De otro lado, INRENA (2003) precisa que el bosque amazónico representa el 53% (676,347 Km<sup>2</sup>) del territorio nacional. Dichos bosques, que en su mayoría están conformados por bosque primario, también cuentan con plantaciones forestales, pero en limitadas extensiones (aproximadamente 6,400 Km<sup>2</sup>), y otros bosques en la sierra y costa del Perú (27,782 Km<sup>2</sup> en la costa y 14,567 Km<sup>2</sup> en la sierra).

---

<sup>54</sup> Del Castillo, Laureano. CEPES Rural.

<sup>55</sup> Del Castillo, Laureano, sic

<sup>56</sup> Cfr. Proyecto FAO GCP/PER/035/NET, 2002. Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal.

## DEFORESTACIÓN EN LA AMAZONÍA PERUANA

En el Perú, el estado de conservación de los bosques en las últimas décadas muestra variaciones significativas, con tendencias a la deforestación, degradación, devaluación y fragmentación. La superficie deforestada a nivel nacional hasta 1985, se estimó en 5' 642,447 ha, siendo los departamentos de Amazonas y San Martín los más deforestados. La tasa anual de deforestación estimada entre 1985 y 1990 fue de 261,158 ha/año, mientras que la deforestación proyectada para el año 2000 ascendía a 9'559,817 ha (INRENA –DGMAR, 1996)<sup>57</sup>.

Al año 2000 la superficie deforestada acumulada para la Amazonia peruana se estima en 7 172 553,97 ha (9,25 % de la superficie de los bosques húmedos amazónicos del país, y el 5,58 % del territorio nacional). La clase de uso de la tierra que presenta mayor superficie es la clase mixta Bosque Secundario / Agricultura, con 3 168 727,48 ha (44,18 % del total deforestado al año 2000), y la clase que presenta la menor superficie es de áreas sin vegetación con 65 564,64 ha (0,91 % del total de superficie deforestada)<sup>58</sup>. A nivel departamental, San Martín presenta la mayor superficie deforestada con 1 327 736,15 ha (18,51 %), le siguen Amazonas con 1 001 540,11 ha (13,96 %) y Loreto con 945 642,15 ha (13,18 %)<sup>59</sup>.

SUPERFICIE DEFORESTADA ACUMULADA AL AÑO 2000 POR CLASE DE USO DE LA TIERRA		
CLASE DE USO DE LA TIERRA	SUPERFICIE (ha)	% Del Total de Deforestación
Bosque Secundario / Agricultura	3168727.48	44.18
Bosque Secundario	2067765.17	28.83
Pasto	1178982.15	16.45
Agricultura	690514.54	9.63
Áreas sin vegetación	65564.64	0.91
<b>TOTAL</b>	<b>7171553.98</b>	<b>100</b>

Fuente: INRENA & CONAM, 2005. Mapa de Deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Memoria Descriptiva.

## CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR FORESTAL EN EL PERÚ:

El Sector Forestal comprende el conjunto de actividades económicas, sociales y de tipo ambiental que realizan las comunidades, organizaciones no gubernamentales, empresas y el gobierno, relacionadas con el conocimiento, conservación, administración, uso y aprovechamiento de los bienes, servicios y valores que generen los ecosistemas forestales, (Leguizamo A.,2000). La producción, extracción y transformación forestal se encuentra regulada por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308) y su Reglamento (Decreto Supremo 014-2001-AG). El Patrimonio Forestal del Estado está constituido por los recursos forestales y de fauna silvestre, y por las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal y las de protección, que no son de dominio privado<sup>60</sup>. El ordenamiento de la superficie forestal del país, dentro del Patrimonio Forestal Nacional, comprende<sup>61</sup>:

<sup>57</sup> Cfr. INRENA – DGMAR, 1996. Monitoreo de la Deforestación en la Amazonía Peruana. Lima, Perú. 26 p.

<sup>58</sup> Idem, pp: 42

<sup>59</sup> Idem, pp: 43.

<sup>60</sup> Art. 36° DS No. 014-2001-AG

<sup>61</sup> Art. 8° Ley 27308

<b>DISTRIBUCIÓN DE LA SUPERFICIE FORESTAL DE ACUERDO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ACTUAL</b>					
<b>ORDENAMIENTO FORESTAL</b>	<b>COSTA</b>	<b>SIERRA</b>	<b>SELVA</b>	<b>TOTAL</b>	
	(ha)	(ha)	(ha)	ha	%
Bosque de Producción			27952199	27952199	32.043
Bosque para aprovechamiento futuro	751400	3402810	5906001	10060211	11.533
Bosques en Tierras de Protección		3591070	17351304	20942374	24.007
Áreas Naturales Protegidas	1897640	315720	16907699	19121059	21.919
Bosques en Comunidades Nativas y Campesinas	729210	1962600	5214206	7906016	9.063
Bosques Locales			1251591	1251591	1.435
<b>Total Patrimonio Forestal</b>	<b>3378250</b>	<b>9272200</b>	<b>74583000</b>	<b>87233450</b>	<b>100.000</b>

Fuente: Cámara Nacional Forestal, 2001. Citado por: Andufaga, J. 2002. Sistematización de Algunos Indicadores Forestales de Impacto Económico, Social y Ambiental. Documento de Trabajo No. 13. Proyecto FAO: Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal. p. 6.

Una de las principales críticas a la creación de los BPP y determinación de las Unidades de Aprovechamiento, en el marco del proceso de Concesiones Forestales, consiste en que el ordenamiento no se haya realizado en base a la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como lo señala el Artículo 9 de la Ley. La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 26821)<sup>62</sup>. Una de las prioridades del proceso ha sido evitar conflictos de superposición de derechos de uso y la conciliación de los intereses de conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. El proceso de determinación de los Bosques de Producción Permanente y de otorgamiento de las concesiones forestales con fines maderables ha tomado en cuenta ambos requisitos. Por un lado, se establecen disposiciones y procedimientos expresos para los casos en los que se determine la existencia superposición de derechos de terceros adquiridos con anterioridad al establecimiento de los BPP. Estos han sido inscritos en Registros Públicos a nombre del INRENA. Las deficiencias de la información catastral y de los Registros Públicos, sumado a la presencia de poseionarios sin ningún tipo de reconocimiento oficial y las continuas solicitudes de ampliación de áreas por parte de las Comunidades Nativas, han generado continuos reclamos ante el proceso<sup>63</sup>.

<b>BOSQUE DE PRODUCCIÓN PERMANENTE</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Superficie (has)</b>	<b>%</b>
Loreto	14.782.302	60,12
Ucayali	4.089.926	16,63
Madre de Dios	2.522.141	10,26
San Martín	1.501.291	6,11
Huanuco	880.846	3,58
Pasco	173.068	0,70
Junín	250.555	1,02
Ayacucho	146.298	0,60
Cusco	171.644	0,70
Puno	68.387	0,28
<b>Total</b>	<b>24.586.458,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: INRENA, 2005

<sup>62</sup> Hidalgo, J. 2003. Estado de la Situación Forestal en el Perú. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, Perú. Inédito. 19 p.

<sup>63</sup> Idem, pp: 6.

## APROVECHAMIENTO FORESTAL CON FINES MADERABLES

El Artículo 10° de la Ley 27308 define las modalidades de aprovechamiento de los Bosques de Producción Permanente, y de las Concesiones Forestales con fines maderables:

- **Concesión en subasta pública**, en unidades de aprovechamiento de 10 000 (diez mil) a 40 000 (cuarenta mil) hectáreas, por el plazo hasta de 40 (cuarenta) años renovables de acuerdo a las condiciones que establece el reglamento.
- **Concesión en concurso público**, en unidades de aprovechamiento de 5 000 (cinco mil) hasta 10 000 (diez mil) hectáreas, por el plazo hasta de 40 (cuarenta) años renovables, a favor de medianos y pequeños empresarios, en forma individual u organizados en sociedades u otras modalidades empresariales, cuyo plan de manejo comprenderá sub unidades de aprovechamiento no menores a 1 000 (mil) hectáreas, con planes de manejo que el INRENA establece para esta modalidad, de acuerdo al reglamento.

Los concursos públicos de Concesiones Forestales se rigen básicamente por la Ley Forestal, su Reglamento y las Bases, en forma supletoria se aplican las disposiciones de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>64</sup>.

CONCESIONES FORESTALES CON FINES MADERABLES A NIVEL NACIONAL				
CONCURSO PÚBLICO	DEPARTAMENTO	Nº UA	SUPERFICIE (HA)	Nº CONTRATOS
Nº001-2002-INRENA	Madre de Dios	169	1119937	56
Nº002-2002-INRENA	Ucayali	308	2005385	96
Nº004-2002-INRENA	San Martín	79	497793	34
Nº005-2002-INRENA	Huánuco	48	288 374	48
Nº001-2003-INRENA Nº002-2003-INRENA	Ucayali	138	909217	79
Nº003-2003-INRENA	Madre de Dios	29	191768	29
Nº004-2003-INRENA	Loreto	411	2576731	242
<b>TOTAL</b>		<b>1182</b>	<b>7300831</b>	<b>584</b>

Fuente: INRENA, 2006

El aprovechamiento sostenible de los recursos forestales con fines industriales y/o comerciales puede efectuarse únicamente mediante planes de manejo previamente aprobados por el INRENA, bajo las modalidades de concesiones, autorizaciones y permisos, conforme a las disposiciones de la Ley Forestal y su Reglamento<sup>65</sup>. Dicha actividad está sujeta al pago de un derecho de aprovechamiento que se aplica, según corresponda, por unidad de superficie, especie, volumen, tamaño u otros parámetros<sup>66</sup>. En los bosques de producción en reserva; en los bosques locales; en bosques en tierras de comunidades, o de propiedad privada; en plantaciones forestales y en otras formaciones vegetales; el manejo y aprovechamiento de recursos forestales maderables y no maderables, se realiza mediante permisos y autorizaciones<sup>67</sup>.

## PRODUCCIÓN DE MADERA ROLLIZA Y ASERRADA POR DEPARTAMENTO

La producción de madera rolliza por departamento para el año 2005 fue de 1'488,461.85 m<sup>3</sup>, siendo Loreto el de mayor volumen con 421,310.09 m<sup>3</sup>; seguido de Ucayali con 373,101.24 m<sup>3</sup> y

<sup>64</sup> Idem, p: 15.

<sup>65</sup> Art. 67° del DS No. 014-2001-AG

<sup>66</sup> Art. 68° del DS No. 014-2001-AG

<sup>67</sup> Art. 125° del DS No. 014-2001-AG

Madre de Dios con 191,410.70 m<sup>3</sup>. Para el caso de madera aserrada por departamento para el 2005 la producción total fue de 743,428.20 m<sup>3</sup>. El departamento con mayor producción de madera aserrada fue Ucayali con 298,674.36 m<sup>3</sup>; seguido de Junín con 101,295.55 m<sup>3</sup>.<sup>68</sup> Las estadísticas de INRENA señalan que la producción de madera aserrada procedente de las Concesiones Forestales es de: 2'077,680 m<sup>3</sup> para el año 2005, y 408,272 m<sup>3</sup> hasta mayo del 2006.

<b>PRODUCCIÓN ANUAL 2005 y 2006: MADERA ASERRADA DE CONCESIONES FORESTALES</b>			
<b>Departamento</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Total General</b>
HUANUCO	368.3	-	368.3
LORETO	183,919.1	76,212.7	260,131.7
MADRE DE DIOS	15,494.3	763.4	16,257.7
SAN MARTIN	19,347.6	514.5	19,862.1
UCAYALI	1,858,550.9	330,781.4	2,189,332.4
<b>Total General</b>	<b>2,077,680.2</b>	<b>408,272.0</b>	<b>2,485,952.2</b>

Fuente: INRENA, 2006

La producción de madera aserrada procedente de Permisos Forestales para el año 2005 fue de: 1'008,180.55 m<sup>3</sup>, siendo Ucayali el departamento con mayor producción: 785,829 m<sup>3</sup>, seguido de Loreto con 22,108.8 m<sup>3</sup> y Madre de Dios con 122,972.82 m<sup>3</sup>. Hasta mayo del 2006 la producción total de madera aserrada procedente de permisos forestales fue de 240,495.4 m<sup>3</sup>. La mayor producción se registró en Ucayali con 127,509.83 m<sup>3</sup>, seguido por Madre de Dios con 63,380.3 m<sup>3</sup> y Loreto con: 19,561.4 m<sup>3</sup>. La producción estimada de leña a nivel nacional (en base a consumo estimado por departamento y población rural) para el 2005 fue de: 7'243,180 m<sup>3</sup>, es decir 3.24 veces más que el total de la producción nacional de madera rolliza y aserrada para el mismo año. La producción estimada de carbón para el año 2005 fue de 20,078.6 TM.

#### **EXPORTACIONES FORESTALES:**

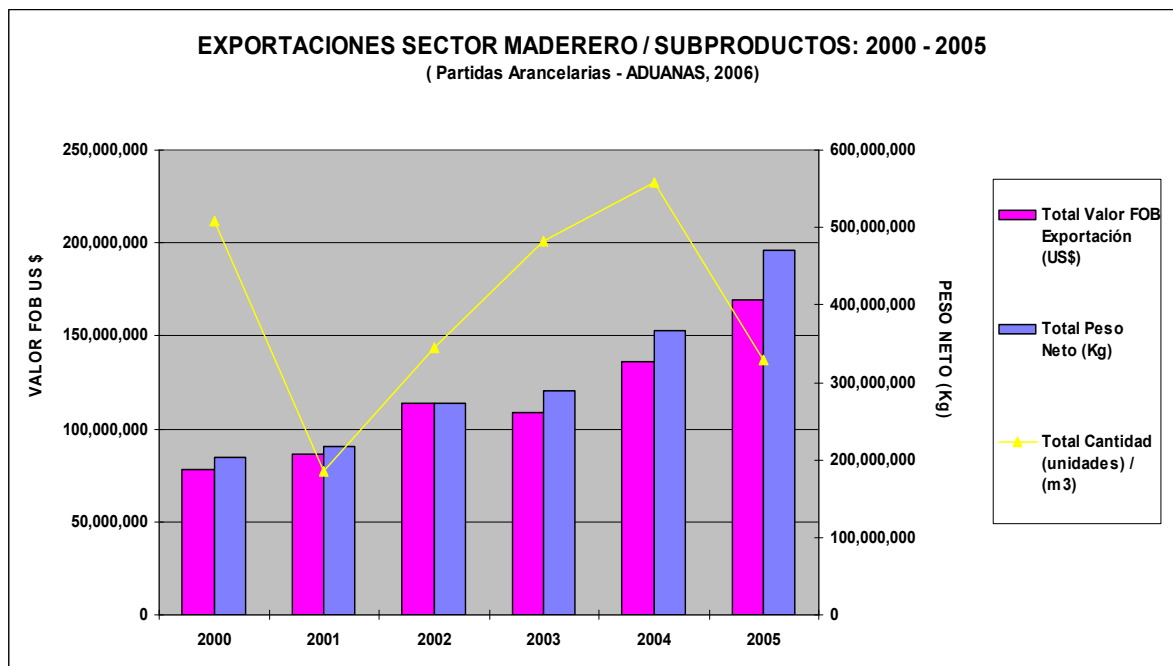
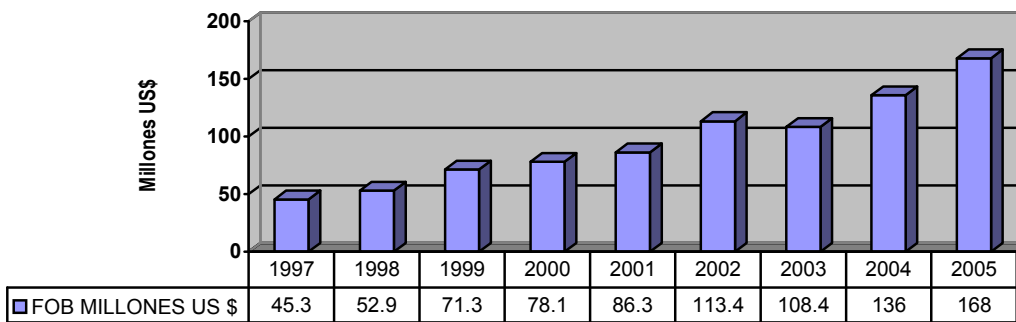
Las exportaciones de productos forestales maderables durante los últimos 9 años han demostrado tener tendencias crecientes, pasando de US \$ 45.3 millones en 1997, a US \$ 168 millones en el 2005. Este comportamiento responde a incrementos significativos en la demanda internacional de productos maderables, especialmente de maderas valiosas como Cedro, Caoba y Cumala; y durante los años recientes de maderas duras.

Si bien el Valor FOB de las exportaciones constituye un indicador macro de crecimiento económico de un segmento de la actividad forestal, se cuestiona su validez como indicador totalizador en tanto no refleja de manera real las condiciones del aprovechamiento, la insostenibilidad de la extracción, ni la escasa inversión del sector privado en manejo forestal. Tampoco constituye un referente válido para medir las condiciones de distribución de la riqueza entre los sectores sociales que trabajan y viven en los bosques, o a lo largo de la cadena productiva. De otro lado, si las exportaciones se incrementan, mientras la producción forestal legal se restringe por las limitaciones para la formalización e implementación del manejo forestal, es de suponer que la demanda de madera exportable durante los últimos años viene siendo satisfecha por la introducción de madera "legalizada" en los niveles intermedios de la cadena. Así, un incremento de las exportaciones, a menores condiciones de productividad es posible debido a la oferta de madera ilegal en el mercado, la cual, al mismo tiempo, es generada por la demanda. El incremento de las exportaciones en dichas condiciones constituiría un indicador indirecto del incremento de la tala ilegal.

<sup>68</sup> INRENA, 2006.

La capacidad del mercado para satisfacer la demanda externa, a condiciones de producción legal de constantes a decrecientes<sup>69</sup>, también se debe al comportamiento especulativo de las empresas exportadoras que mantienen volúmenes de madera comercial valiosas en stock, generando sobreoferta de madera ilegal en los mercados y la caída de los precios a nivel local. Esto favorece al intermediario, que compra la madera ilegal a menor precio aprovechando la falta de liquidez de los pequeños madereros y la necesidad de satisfacer sus necesidades inmediatas; y también al exportador. De otro lado, la propia Administración Forestal promueve normas orientadas a permitir y autorizar la movilización de madera de permisos de aprovechamiento de años anteriores (Zafras excepcionales, POAS del 2004 y 2005, otros) con el fin de garantizar el suministro de madera para exportación. Esta iniciativa es también utilizada para el blanqueo o legalización de madera proveniente de zonas no autorizadas.

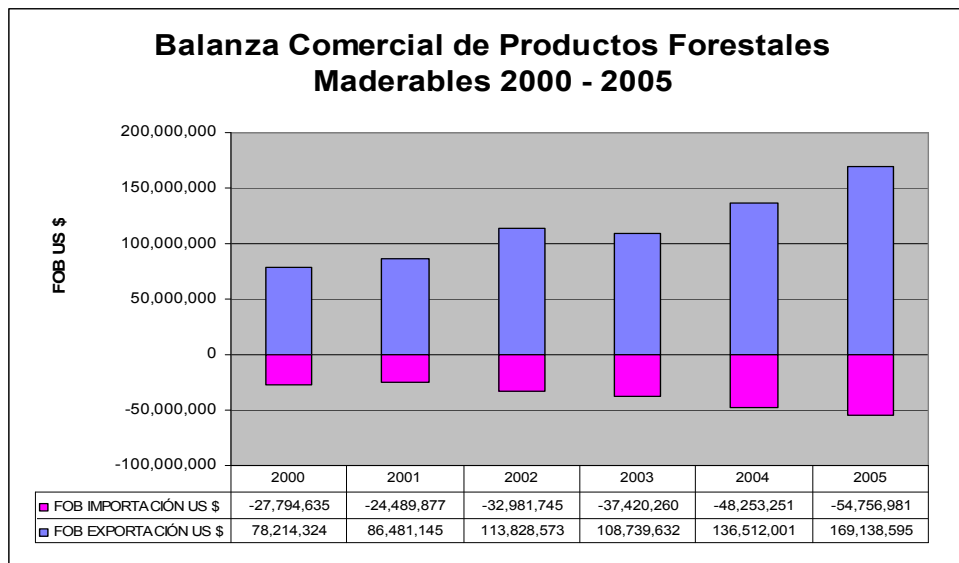
### EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE MADERAS PERUANAS: 2000 - 2005



Fuente: PROMPEX, 2006

<sup>69</sup> Considerando que no todas las concesiones forestales han entrado a trabajar a sus áreas, otras no han cumplido con el pago del derecho de aprovechamiento. Un grupo importante de concesiones han sido revertidas por OSINFOR, y la mayoría no cuenta con maderas valiosas. En el caso de las Comunidades Nativas, la gran mayoría no cuenta con Plan de Manejo, ni POA aprobado, por lo cual tampoco constituye una fuente de madera legal. Los volúmenes extraídos de predios agrícolas son significativamente inferiores como para abastecer la demanda insatisfecha por la producción legal.

La Balanza Comercial de productos forestales maderables, que hasta el año 1999 había sido negativa, en el período 2000 – 2005 muestra una significativa recuperación con tendencia favorable. Para el año 2000 se alcanza un superávit comercial de US \$ 50'419,689, el cual se incrementa en 226.8% al 2005, alcanzando un valor de US \$ 114'381, 613. Los principales mercados para madera aserrada tropical son Tailandia, China, Japón, España, Italia, Taiwán, Países Bajos y Estado Unidos. Tomando como referencia, el mercado de madera aserrada tropical para los EEUU, los pedidos se sujetan normalmente a las normas NHLA basadas en dos aspectos importantes: dimensiones y clasificación por calidades<sup>70</sup>. Los principales mercados para productos madereros de segunda transformación son Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos y Austria.



Las exportaciones de productos maderables en el período Enero - Diciembre 2005 alcanzaron el monto de US \$ 169,013.91 registrando un crecimiento del 23.88% con respecto al año anterior<sup>71</sup>. Durante este año se observaron incremento en los precios de los productos exportables. Adicionalmente se incrementaron las exportaciones de cedro, estoraque en tablillas, Quinilla, Lagarto Caspi, Congona, Marupa, entre otras<sup>72</sup>. Estados Unidos continua siendo el principal destino de exportación con 41.11%, seguido de México con 32.88 %, China con 11.55 %, y Hong Kong 3.54 % mientras República Dominicana e Italia comparten el cuarto puesto con el 2.37 %. Estos seis países representan el 94% del total de las exportaciones. La Región Loreto contribuyó con el 18% del total de las exportaciones, principalmente en madera aserrada de Cumala, Marupa, tableros enchapados y láminas de Lupuna, también con producción de palos de escoba, estacas y molduras, con destino final Estados Unidos y México como principales mercados<sup>73</sup>.

US \$ Miles FOB						
SECTOR	DICIEMBRE			ENERO - DICIEMBRE		
	2003	2004	Var %	2003	2004	Var %
Sector Maderas y sus Manufacturas	12577.01	19292.37	53.39	136429.12	169013.91	23.88

Fuente: SUNAT, PROMPEX - 2005

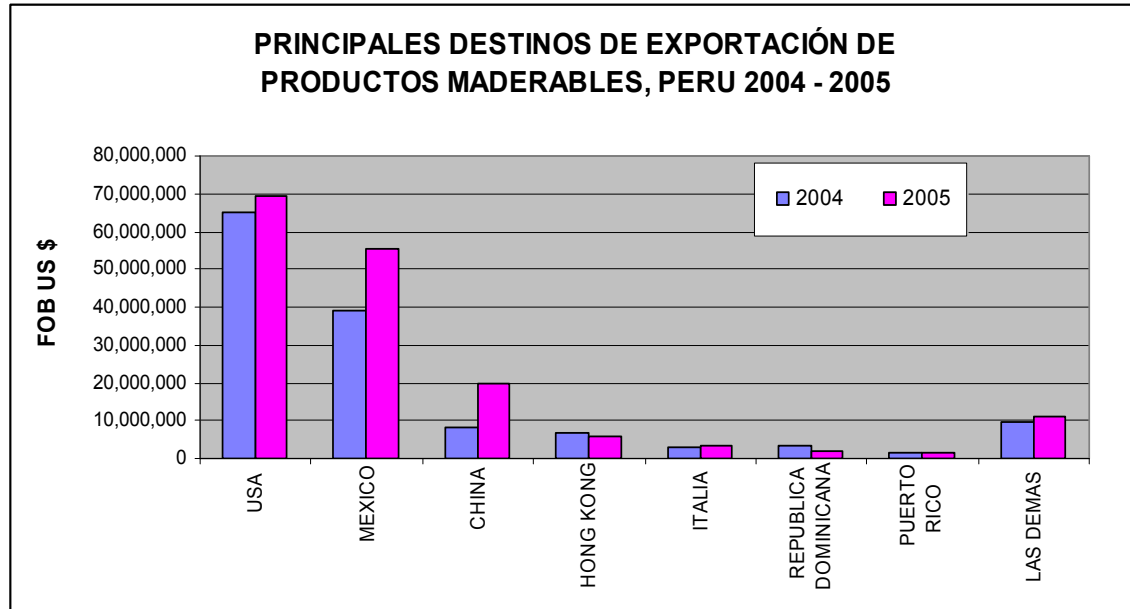
<sup>70</sup> Rincón, C. & P. Bermúdez. 2003. Op. Cit. p:4.

<sup>71</sup> PROMPEX, 2006. Boletín Trimestral Octubre – Diciembre 2005. Sector Maderas. Lima, Perú. 2 p.

<sup>72</sup> Ibidem

<sup>73</sup> Ibidem

Las exportaciones de productos manufacturados, medido en términos de las exportaciones no tradicionales, se incrementaron de US \$ 2 183 millones a US \$ 4 213 millones, registrando un crecimiento de 17,9% promedio anual<sup>74</sup>.



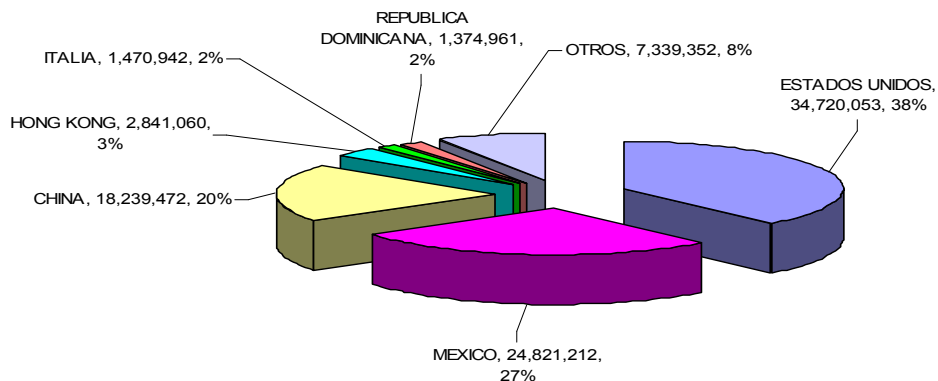
Según el INEI en el mes de junio el valor total las exportaciones FOB en valores reales descendieron en 0,5%, mientras que las Importaciones FOB crecieron en 24,4%, en referencia a similar mes del año anterior. El valor real de las exportaciones se situó en US \$ 936,8 millones, menor en US \$ 4,9 millones en comparación al valor registrado en junio del 2005, debido a la contracción en el valor exportado de algunos productos. Estados Unidos de América constituye el principal mercado de nuestras ventas externas al haberse destinado el 22,3% del valor de las exportaciones reales (US \$ 208.8 millones). El segundo país de destino es China, al corresponderle el 11,6% del valor de las exportaciones totales, con un total de US \$ 108,4 millones<sup>75</sup>. A inicios de Julio del presente año el dólar americano cayó a 3.21 Nuevos Soles, siendo la cotización más baja registrada en los últimos 7 años. El Banco Central de Reserva del Perú intervino comprando más de US \$ 360 millones, sin embargo esta medida ha tenido un efecto limitado en la tasa de cambio. La debilidad de la moneda americana respondería a un incremento en las exportaciones y a las remesas de dinero enviadas por peruanos en el extranjero.

Durante los últimos meses se ha producido un incremento en la demanda de maderas duras para pisos machihembrados, muebles de exteriores, maderas duras aserradas para carpintería y construcción. La Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) reporta a Junio del 2006 un valor total de las exportaciones maderables de US \$ 90'807,050 correspondiente a 45 partidas arancelarias. Se registraron un total de 472 empresas exportadoras. Entre los principales destinos de exportación hasta Junio del 2006 destacan: Estados Unidos en primer lugar (38% de las exportaciones), seguido de México (27%), China (20%), Hong Kong (3%), Italia (2%), República Dominicana (2%), y Otros países (8%). Las exportaciones madereras están lideradas principalmente por la exportación de madera aserrada (56.83%), frisas y pisos (16.63%), triplay (10.97%), muebles de madera (9.13%), y otras manufacturas de madera (6.44 %).

<sup>74</sup> PCM & MEF, 2006. Informe Pre Electoral 2001 – 2006. Presidencia de Consejo de Ministros / Ministerio de Economía y Finanzas. Gobierno del Perú. Lima, Perú. 104 pp.

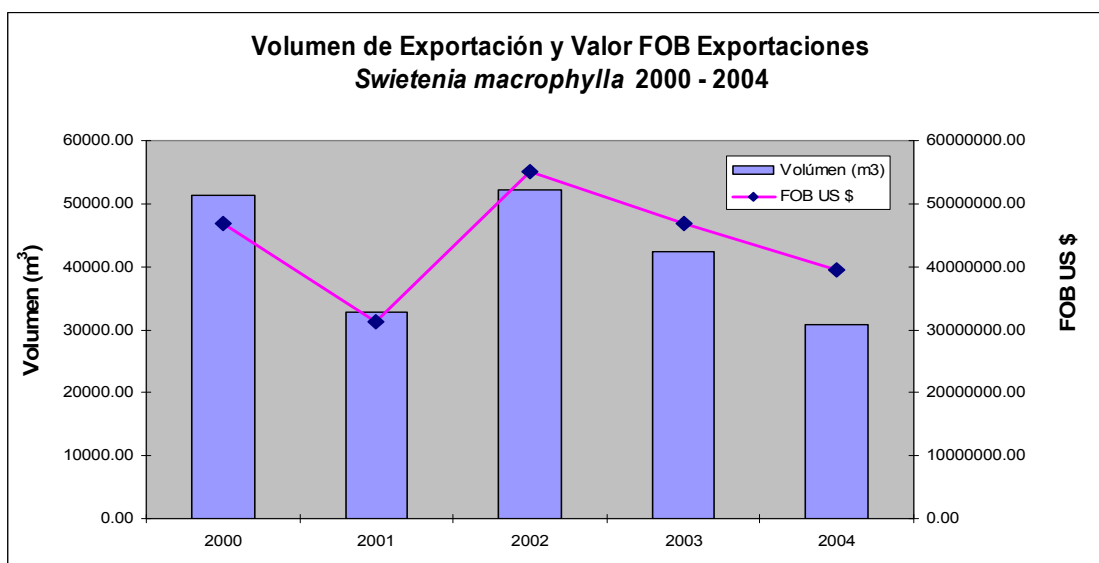
<sup>75</sup> INEI, 2006. Evolución de las Exportaciones e Importaciones a Junio del 2006. Boletín Informativo No. 08 Ago. 2006. 50 p.

## PRINCIPALES DESTINOS DE EXPORTACIÓN, PERU A JUNIO 2006



### EXPORTACIONES DE CEDRO Y CAOBA:

Para el año 2004 la exportación de *Swietenia macrophylla* ascendió a US \$ 39'463,944.4. Aún cuando el volumen exportado es menor en comparación a los años anteriores, el precio por metro cúbico se incrementa en un 40% dada la escasez de la especie. La exportación de Caoba presenta tendencias decrecientes que responden a la disminución del stock natural y a las restricciones para su exportación.



*Cedrella odorata* para el 2004 presenta incrementos tanto en los volúmenes (29,930 m<sup>3</sup>), valor FOB (US \$ 19'339,143.77) y precio unitario (US \$ 658 / m<sup>3</sup>) en comparación a los años anteriores. Por producto, la madera aserrada y las partes dimensionadas constituyen los principales rubros de exportación de Cedro y Caoba, constatándose que estas especies valiosas se comercializan solo con transformación primaria y escaso valor agregado.

INTENDENCIA FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE DIRECCIÓN DE CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD		
<b>REGISTRO DE <i>Swietenia macrophylla</i> y <i>Cedrela odorata</i></b>		
<b>/ PRODUCTO - 2004</b>		
<b>PRODUCTO</b>	<b>CAOBA (m<sup>3</sup>)</b>	<b>CEDRO (m<sup>3</sup>)</b>
Aserrada	28734.69	19812.10
Laminas decorativas	3.37	0.00
Partes dimensionadas	2041.29	9573.24
Tableros enchapados	5.84	5.25
Marcos Tallados	0.00	0.29
<b>TOTAL</b>	<b>30785.19</b>	<b>29390.87</b>
Fuente: Permisos CITES / INRENA - IFFS - DCB		

Para el año 2005 el INRENA, mediante RJ No. 105-2005-INRENA del 20 de mayo del 2005, aprobó el cupo de Exportación de *Swietenia macrophylla* por un volumen total de 23,621 m<sup>3</sup> de madera aserrada el cual se agotó con fecha 23 de agosto del 2005. Para el 2006 el INRENA, mediante RJ No. 016-2006-INRENA del 20 de enero del 2006 aprobó el cupo de Exportación de *Swietenia macrophylla* por un volumen total de 23,239.57 m<sup>3</sup>. Al 30 de mayo del 2006 se habían exportado 10,815.23 m<sup>3</sup> de caoba, quedando un saldo de 12,424.34 m<sup>3</sup>.

#### **LA TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS EN EL PERÚ:**

Aunque la extracción maderera ha sido una actividad característica de la Amazonía peruana desde inicios del siglo XX dicha labor ha experimentado un notable incremento acelerándose la dinámica de extracción y explotación de la madera. En la medida en que los recursos naturales se van agotando, la industria maderera rápidamente se traslada hacia otras regiones. El proceso se inició en el Perú durante los años sesenta en las cuencas del Bajo Urubamba y el Alto Ucayali, extendiéndose durante los años ochenta y noventa esencialmente a las partes altas de estas cuencas, en Madre de Dios y Loreto<sup>76</sup>.

El tráfico de maderas y la sobre explotación ilícita de los bosques afecta de manera crítica la institucionalidad forestal y el principio de autoridad del Estado Peruano; la sostenibilidad económica de las Concesiones Forestales, así como los procesos de formalización del sector e implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308. La tala y comercio ilegal de productos maderables desalienta la inversión privada en Planes de Manejo; genera serios impactos ambientales y sociales, produce evasión de impuestos y financia una intrincada red de actores sociales y políticos involucrados en actividades de corrupción y otros ilícitos asociados.

La tala y comercio ilegal de maderas en el Perú no sólo genera serios impactos sociales, económicos y ambientales. Durante los últimos años se han incrementado los niveles de complejidad y riesgo de esta problemática, constituyéndose, en algunas zonas, en una amenaza a la seguridad interna del país. Adicionalmente, debido a la afectación directa a los Derechos Humanos de los pobladores amazónicos, especialmente, los pueblos indígenas y poblaciones en alto grado de vulnerabilidad.

Durante los últimos 30 años, el desarrollo del sector forestal en el Perú ha sido precario; en parte, debido a la inadecuada implementación de la Ley Forestal No. 21147, hecho que, en asociación con la existencia de un sistema de administración de los recursos forestales limitado y vulnerable a la corrupción, y la presencia de un sector industrial especulador y oportunista, contribuyeron a la institucionalización de un régimen de sobre-explotación no planificada de los recursos forestales del país y de las poblaciones humanas que viven en los bosques.

<sup>76</sup> Bedoya, E. & A. Bedoya. 2005. El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana. OIT. Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso. Declaración WP/40/2004. Ginebra, Suiza, 57 p.

Descremados los bosques accesibles de Selva Central, Ucayali, Iquitos, Huanuco y San Martín, y frente al incremento de la demanda de Caoba a nivel internacional, los grupos industriales se trasladaron a Madre de Dios, región que pese a las continuas invasiones de extractores informales, aún se cuenta entre las áreas con las mayores extensiones de bosques tropicales primarios y de mayor riqueza en biodiversidad del mundo. Caillaux & Chirinos (2003), señalan que entre 1998 y 1999 el Director de la Agencia Agraria de Tahuamanu otorgó 118 Contratos Forestales ilegales en Madre de Dios sobre una superficie de aproximadamente 100,000 Ha no autorizadas para extracción forestal. Probablemente este hecho marcaría el inicio de una serie de conflictos e irregularidades surgidas con relación al aprovechamiento de los recursos forestales maderables, conflictos que a la fecha no encuentran solución definitiva, y que han significado la pérdida de vidas humanas en muchos casos desconocidas como consecuencia de actos de violencia al interior de los bosques; una latente amenaza a la sobrevivencia de poblaciones nativas en aislamiento voluntario; la pérdida de recursos forestales sustraídos del patrimonio nacional; la comisión de delitos contra la propiedad pública y privada; y contra la seguridad ciudadana; la manipulación política y económica de los sectores industriales de la madera; la desintegración social de la región amazónica; la asociación perniciosa de la actividad maderera ilegal a otros ilícitos como el narcotráfico y financiamiento a grupos subversivos, y la agravante amenaza a la paz y el desarrollo de los pueblos amazónicos.

En términos generales, el sector forestal y el aprovechamiento maderable bajo el antiguo régimen forestal se caracterizó por estar regulado por un marco legal inadecuado que limitó las posibilidades de manejo sostenible del bosque en el largo plazo, promovió la ilegalidad en la extracción de madera a través de los contratos de 1000 ha exonerando de responsabilidad civil y penal a funcionarios corruptos y extractores ilegales, creando el medio para que el sistema de tergiversación en torno al otorgamiento de los contratos, saldos y guías de transporte prosperara y se mantuviera. Desde el punto de vista económico se desincentivó la inversión privada y se otorgó inmunidad al sector industrial en cuanto a su responsabilidad en el manejo del recurso, debido a la gran facilidad con que era posible legalizar la madera ilegal y, al pago del canon de reforestación, cuyos fondos fueron también motivo de prevaricaciones cohechas entre funcionarios y técnicos forestales a través de los Comités de Reforestación, y cuyos resultados en términos de reposición efectiva del recurso son insignificantes en comparación a los montos recaudados por tal derecho.

La informalidad imperante en las etapas de aprovechamiento y transformación primaria institucionalizó un sistema de trabajo basado en la habilitación y endeudamiento permanente de los habilitados. Las ganancias del sector industrial tradicional se sustentan en la explotación de los habilitados (pequeños madereros y nativos), y la extracción ilegal de la madera en tierras del Estado, Bosques de Comunidades Nativas y Áreas Naturales Protegidas.

Aún cuando la tala ilegal promovida por los contratos de 1000 Ha era una realidad ampliamente conocida desde mucho antes de la aprobación de la Nueva Ley Forestal, prevalecía en el sector forestal una complicidad tácita, debida en parte a la impotencia de que los esperados cambios en la Legislación Forestal no se producían; a una especie de inercia desesperanzada en algunos casos, y encubridora en la mayoría de ellos. A partir del año 2001 se pone en práctica la implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308 y la tala ilegal retoma importancia en la medida en que pone en riesgo la sostenibilidad económica, social y ambiental, pero sobretodo política del nuevo modelo, así como las inversiones públicas y privadas puestas en él. Aun cuando ya existían anteriormente vedas para algunas especies como la Caoba (*Swietenia macrophylla*) y las especies de maderas duras provenientes de los Bosques Secos de la Costa Norte del país, la informalidad y la ilegalidad permitían que dichas maderas y aquellas otras provenientes de los contratos de 1000 ha continuaran siendo aprovechadas y comercializadas mediante una serie de mecanismos fraudulentos que permiten su legalización a través de la propia administración forestal (blanqueo de maderas provenientes de áreas no autorizadas, falsificación, compra y ruleteo de guías, adulteración de saldos de contratos, contratos ilegalmente otorgados, ausencia de control en el bosque y garitas forestales, coimas y extorsiones, entre otros).

El aprovechamiento en el bosque se caracteriza por ser selectivo, de bajo rendimiento y baja eficiencia, concentrando la presión de uso sobre unas pocas especies maderables de valor comercial. La exportación de productos forestales es primaria, con escaso valor agregado, y el aporte del sector a la economía nacional es poco significativa (varía entre el 1 –3 % del PBI, aún cuando el aporte real del sector es subvalorado y no se registra en las Cuentas Nacionales). La autoridad de la Administración Forestal con respecto al aprovechamiento y comercio ilícito de maderas está institucionalmente desvalorada (pese a los esfuerzos de aquellos funcionarios probos que propugnan por un trabajo basado en la honestidad y transparencia), funcionalmente sobredimensionada, sometida a los intereses económicos de los industriales, e indirectamente al poder político que los *protege*. De otro lado, carece de mecanismos de control y protección de los recursos forestales eficientes y efectivos, que garanticen una adecuada vigilancia de las actividades ilegales que se dan en gran parte de la Amazonía. De allí que urge la necesidad de abordar el tema de la tala ilegal desde una perspectiva de política de estado, que permita a la autoridad forestal contar con los medios y facultades acordes a la magnitud de esta realidad.

El Nuevo Régimen Forestal ha tocado los puntos neurálgicos de un sector que adolece por los propios males internos. La escasa capacidad de respuesta del sector público; la volubilidad en el compromiso de las instituciones privadas, cooperantes y también en algunas asociaciones gremiales, quienes a su vez representan y ponen en juego sus propios intereses institucionales; y la poca atención, o preocupación meramente discursiva que en general suscita esta problemática en los altos niveles de decisión, aún no permiten encontrar los medios y mecanismos para hacer frente a los grandes intereses que se juegan detrás de la madera ilegal en todo el país, intereses que continúan debilitando los esfuerzos por reformar las estructuras de un sistema forestal agónico.

Un volumen muy significativo de actividades extractivas forestales se desarrolla dentro de territorios que pertenecen a comunidades indígenas o reservas para poblaciones indígenas en aislamiento voluntario o contacto muy reciente. La existencia de maderas finas como la caoba, el cedro, y otras de alto valor comercial, ha provocado la invasión de madereros no autorizados en los referidos territorios<sup>77</sup>. Las indicadas actividades ilegales se producen por la mala utilización o inclusive por la falsificación de documentos proporcionados para la extracción de madera en las concesiones forestales (Guía de Transporte Forestal y la Hoja de Cubicación) que son entregados por las instituciones estatales responsables de la supervisión forestal. Esta práctica es conocida como “blanqueo de madera”. En los últimos años, el valor de la caoba, cedro y otras especies de maderas extraídas ilegal y clandestinamente alcanza un mínimo de unos 75 millones de dólares<sup>78</sup>. Se considera que la tala ilegal constituye un auténtico peligro para la supervivencia de grupos indígenas en aislamiento voluntario, para la reproducción de especies forestales de alto valor de mercado y para los planes de un desarrollo sostenible de la riqueza forestal. Es conocido que la extracción desordenada e ilegal de madera constituye la fase inicial de ocupación y colonización desorganizada de la Amazonía<sup>79</sup>.

Debido a la continua necesidad de expandirse a zonas anteriormente no explotadas, los madereros en repetidas ocasiones han “tropezado” con grupos indígenas aislados o en contacto reciente. En primer lugar, ocurrió en la década del sesenta con algunos grupos o familias Machiguengas, Piros, Amahuacas y Yaminahuas; y recientemente con poblaciones Nahuas del Ucayali, tales como los Murunahuas (Chitonahuas), Isconahuas y los Mashco-Piros del norte de Madre de Dios<sup>80,81</sup>. Lamentablemente, los contactos preliminares entre madereros y nativos han sido absolutamente negativos para la población indígena, y a menudo han dado lugar a la

---

<sup>77</sup> Bedoya, E. & A. Bedoya. 2005. Op. Cit.

<sup>78</sup> Idem, pp: 11.

<sup>79</sup> Ibidem.

<sup>80</sup> Defensoría de Pueblo, 2003. Pueblos Indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial. Documento de Trabajo. Lima, Perú. Pp: 45-46. Huertas 2003. pp: 353-355. Citado por: Bedoya, E. & A. Bedoya, 2005. Op. Cit. Pp: 15.

<sup>81</sup> Huertas 2003. La Extracción Forestal y los Pueblos Indígenas en Aislamiento de Madre de Dios. En: Los Pueblos Indígenas de Madre de Dios. Historia, Etnografía y Coyuntura. Lima, Perú. IWGIA. Pp: 353-355. Citado por: Bedoya, E. & A. Bedoya, 2005. Op. Cit. Pp: 15.

extinción, a través de epidemias, de los sectores nativos contactados. Por ejemplo, Lissie Wahl (citada por Bedoya, 2005) en un artículo sobre la extracción de madera, calcula que entre el 50 y 60% de los Nahuas han muerto como resultado de este contacto<sup>82</sup>. La tala y comercio ilegal de maderas en el Perú no sólo genera serios impactos sociales, económicos y ambientales. Durante los últimos años se han incrementado los niveles de complejidad y riesgo de esta problemática, constituyéndose, en algunas zonas, en una amenaza a la seguridad interna del país. Adicionalmente, debido a la afectación directa a los Derechos Humanos de los pobladores amazónicos, especialmente, los pueblos indígenas y poblaciones en alto grado de vulnerabilidad.

#### **DEFINICIÓN DE LA TALA ILEGAL:**

Tala ilegal constituye todo aprovechamiento de los recursos maderables en contravención de las normas que rigen la extracción forestal<sup>83</sup>, mientras Comercio Ilegal de Madera comprende las transacciones comerciales de madera de origen ilegal<sup>84</sup>.

Si bien no existe una definición específica en ninguna de las normas nacionales de la materia (Ley 27308 y su Reglamento, ni normas complementarias), en el derecho se entiende que todo lo que esta permitido por la ley es posible y lo que esta prohibido por la ley es ilegal. Adicionalmente hay que tener presente: *que no todo lo ilegal es siempre sancionable, como tampoco no todo lo legal es siempre sostenible, y que la tala legal tampoco implica manejo forestal*<sup>85</sup>. La tala ilegal debe ser entendida como una actividad que se realiza en contravención a las normas legales existentes. Es una violación a una prohibición absoluta de tala, así como a los procedimientos establecidos para la tala<sup>86</sup>.

Andaluz, C. (2004) sostiene que comúnmente se distingue *tala y comercio informal* como algo distinto a la tala y comercio ilegal, pero que en realidad lo informal está referido a lo que se hace *“sin guardar... las reglas prevenidas”*<sup>87</sup>, por lo tanto, toda tala o comercio informal supone ilegalidad. El uso tradicional del término informal se hace para destacar una actividad realizada al margen de la ley pero que tiene repercusiones sociales, es decir, cuando el número de infractores es significativo y actúan motivados por una carencia de recursos básicos de subsistencia<sup>88</sup>, así como por la falta de oportunidades y facilidades para formalizarse.

El artículo 310° del Código Penal Peruano define el Delito de Depredación y Destrucción de Bosques como: *“El que destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones vegetales naturales o cultivadas que están legalmente protegidas”*. Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos, integran el Patrimonio Forestal Nacional<sup>89</sup>. No pueden ser utilizados con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, salvo en los casos que señale la Ley y su reglamento<sup>90</sup>.

Tomando como base la definición de tala y comercio ilegal de maderas propuesto por Andaluz, C. (2004), y considerando adicionalmente lo estipulado en el artículo 310° del Código Penal y artículo 7° de la Ley 27308, Muñoz, F (2006) propone el siguiente enunciado: *“La tala ilegal constituye toda actividad de aprovechamiento o deterioro de los recursos forestales en contravención de las normas que rigen la extracción forestal y protegen el patrimonio forestal*

---

<sup>82</sup> Ibidem.

<sup>83</sup> Andaluz, Carlos. 2004. Mecanismos Legales e Institucionales para el Control de la Tala Ilegal de Madera. Pp.37

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Muñoz, F. 2006. Análisis Jurídico de la Tala Ilegal en el Perú. En: Módulo de Capacitación Opciones para revertir la tala y comercio ilegal de maderas en el Perú. CIMA-IRG/STEM-USAID. Lima, Perú. Inédito. CD-Rom.

<sup>86</sup> Andaluz, C. 2004. Op. Cit. pp: 37.

<sup>87</sup> RAE, 2002. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Primera Edición, Tomo II, Madrid, Espasa pp: 1165. Citado por: Andaluz, C. 2004. Op. Cit.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Art. 7° Ley 27308

<sup>90</sup> Ibidem

*nacional, mientras el comercio ilegal de maderas constituirá, toda actividad de comercio o facilitación del mismo sobre los recursos forestales que hayan sido extraídos en contravención de las normas que rigen la extracción forestal y de protección del patrimonio forestal nacional*<sup>91</sup>.

El comercio ilegal debe ser entendido como una actividad que se realiza en contravención a las normas legales existentes. O es la comercialización de madera ilegal, donde el comerciante es el sujeto de la acción de “comerciar”<sup>92</sup>. O el blanqueo, transporte, etc. de madera ilegal, donde el sujeto de la acción de “comerciar” es el que facilita el comercio, sin cuya intervención esto no sería posible.

A nivel internacional pareciera también existir coincidencia en relación a la identificación de las conductas que forman parte del concepto de tala ilegal.

La tala ilegal, como cualquier otro delito ecológico, constituye un problema de comportamiento social con repercusiones económicas, sociales y por supuesto ambientales, que amenaza los esfuerzos esenciales y prioritarios del Estado de velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales, así como por la producción, el aprovechamiento sostenible y fomento de la industria forestal<sup>93</sup>. En el interés de cumplir con dicho fin, las legislaciones forestales establecen una serie de prohibiciones con sus respectivas acciones sancionables y punibles, por toda acción humana que contravengan la normatividad forestal, las que en esencia constituyen el concepto de tala ilegal<sup>94</sup>. Por lo tanto la tala ilegal no constituye la violación a una sola prohibición o regulación forestal, sino que constituye cualquiera de una serie de acciones que vulneran la legislación forestal<sup>95</sup>.

En virtud del interés público ambiental, entendido como aquel donde el interés de la conservación y el uso sostenible del recurso forestal está por encima del interés particular o individual, las diferentes leyes forestales a través de los años han definido una serie de prohibiciones y regulaciones (incluyendo limitaciones al derecho de propiedad sobre el recurso forestal), que han determinado los criterios y contenidos del concepto de tala ilegal, el cual ha ido variando en su concepción jurídica en relación con diversos cuerpos normativos. Por lo tanto, podemos afirmar que el término de tala ilegal no ha sido históricamente usado para referirse a los mismos actos prohibidos violatorios de la legislación forestal, ya que estas mismas regulaciones y prohibiciones han cambiado a lo largo del tiempo<sup>96</sup>. De otro lado la tala ilegal comprende un grupo de tipos penales que también han variado a lo largo de la evolución de la legislación forestal y en algunas ocasiones, cambiaron de ser anteriormente consideradas como legales a acciones actualmente consideradas como ilegales. Lo anterior ha generado una serie de inconvenientes que van desde el desconocimiento de la Ley Forestal hasta no ser internalizadas por la sociedad como acciones moral y jurídicamente reprochables por la colectividad<sup>97</sup>.

El acuerdo sobre una definición adecuada de legalidad implica decidir cuáles son los aspectos de la legislación nacional respecto a lo cuales debe verificarse la conformidad de la madera. Si bien está claro que la tala de madera que viola las leyes nacionales es ilegal, existen otras prácticas ilegales que se asocian con la tala y el comercio maderero<sup>98</sup>. Las prácticas ilegales tienen lugar en todo el sector forestal, desde el reparto de la tierra hasta la exportación. La tala ilegal puede incluir no solamente las prácticas de tala que contravengan las normativas, sino la obtención de derechos de tala a través de medios corruptos, extracción sin permiso o en áreas

---

<sup>91</sup> Muñoz, F. 2006. Op. Cit.

<sup>92</sup> Comerciar: comprar, vender o permutar géneros, con el fin lucrativo. Pequeño Larousse Ilustrado. Pp267

<sup>93</sup> CATIE, 2001. La Tala Ilegal en Costa Rica: Un análisis para discusión. Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Turrialba, Costa Rica. 65 p.

<sup>94</sup> Idem, pp: 14

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Ibidem.

<sup>98</sup> Comisión Europea FLEGT, 2004. FLEGT Notas Informativas No. 3. EU Action Plan for FLEGT. 2 p.

protegidas, tala de especies protegidas o extracción de una cantidad de madera superior a los límites permitidos. Además de la tala, las prácticas ilegales se extienden también a las infracciones en el transporte, el procesamiento y la exportación ilegal, el impago de impuestos o cargos, y las declaraciones omitidas en las aduanas<sup>99</sup>.

La implementación del Plan de Acción de FLEGT en la Unión Europea requeriría una definición de legalidad clara, que fuera verificable de manera objetiva y aplicable desde el punto de vista operacional. Las partes implicadas de los países productores deberían ser consultadas sobre las leyes nacionales aplicables a la definición provisional de legalidad. En algunos países puede ser más difícil la obtención de una clara definición de legalidad debido a la existencia de leyes inadecuadas, contradictorias, inconsistentes con la propia normatividad nacional, o desiguales. En otros países las leyes forestales existentes no permiten el acceso de los habitantes locales a los recursos forestales provocando que éstos actúen de forma ilegal para cubrir sus necesidades básicas<sup>100</sup>.

### **VOLUMEN ESTIMADO DE TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS EN EL PERÚ:**

Durante los últimos 4 años la tala y comercio ilegal de maderas en el Perú se ha incrementado de manera alarmante. Determinar los volúmenes y valor real de esta actividad ilícita no es una tarea fácil debido, por un lado, a la inconsistencia en la información relacionada a la producción legal; al carácter punible de la actividad, al ocultamiento expreso de información comprometedoras, como a la profusa cantidad de mecanismos de legalización de la madera antes de entrar en la cadena de comercialización. Sin embargo diversos estudios hacen referencia a estimados de la magnitud de este problema. El Consorcio Cámara Nacional Forestal-AIDER-UNALM (2004) señala: *“En el Perú se estima que las actividades de tala ilegal extraen y venden más de 60,000 m<sup>3</sup> de madera anualmente, lo que representa un valor de mercado de US \$ 72 millones”*<sup>101</sup>.

El Centro de Investigación Forestal (CIFOR) en Ucayali y Loreto encontró que entre el 78 y 88% de la madera es aprovechada fuera de zonas autorizadas, es decir es ilegal<sup>102</sup>. En el 2002 el INRENA en un informe a la Organización Internacional de las Maderas Tropicales - OIMT reportó que alrededor de 500,000 m<sup>3</sup> (40% de la producción nacional) de madera son extraídos ilegalmente, los que finalmente son legalizados mediante procedimientos fraudulentos<sup>103</sup>. En diciembre del 2005 el INRENA y la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal estiman que: *“todos los años se extrae más de 221,000 m<sup>3</sup> de madera ilegal. Es decir, 15% de la producción nacional, lo que equivale a US \$ 44.5 millones de dólares”*<sup>104</sup>.

La International Timber Trade Organization – ITTO (2003), señala que la extracción ilegal de caoba y cedro es el problema más agudo del sector forestal en el Perú. Adicionalmente estima que entre el 70% - 90% de toda la madera que entra a los mercados es ilegalmente aprovechada, aún cuando no hay información confiable disponible sobre este tema<sup>105</sup>. Los vínculos entre la tala ilegal y otras actividades antijurídicas en los bosques, combinados con las limitadas capacidades y recursos para hacer cumplir la ley hacen extremadamente difícil para las autoridades forestales combatir de manera efectiva el problema. La tala ilegal no solo afecta a los bosques de producción permanente, los bosques en tierras de comunidades nativas también

---

<sup>99</sup> Idem, p:2.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> CNF, AIDER & UNALM. 2005. Organización y Conducción de Foros Regionales sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas. Informe Final. IRG/STEM-TMA. USAID. Lima, Perú. Inédito. 191 p.

<sup>102</sup> Arce, J. 2004. Propuesta de Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal. En: I Foro Nacional sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas. IRG / WWF/ USAID. Lima, Perú. pp: 58 – 63

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> INRENA, 2005. Documento Informativo sobre la Tala Ilegal en el Perú (Presentado durante la Ceremonia de Nombramiento del Presidente de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal – DS No. 019-2004-AG) en el Museo de la Nación. IRG / USAID. Lima, Perú. 17 p.

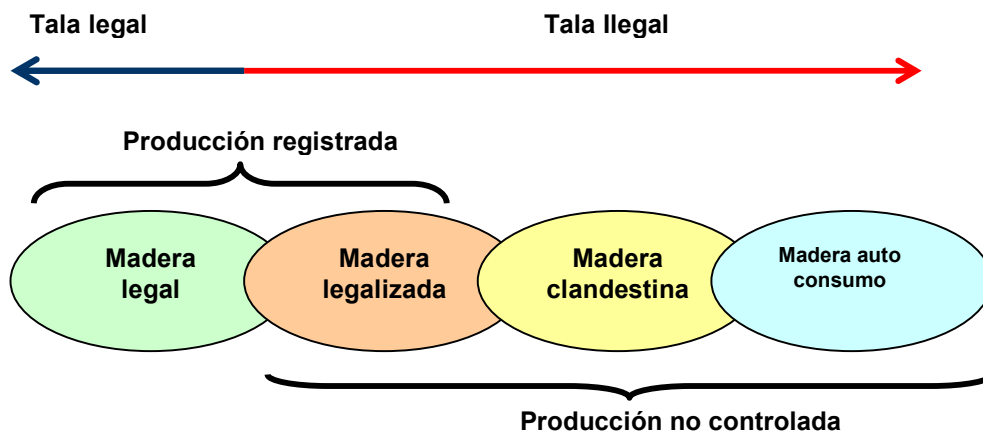
<sup>105</sup> ITTO, 2003. Achieving The ITTO Objective 2000 And Sustainable Forest Management in Peru Report to be Submitted to the International Tropical Timber Council by the Diagnostic Mission Established Pursuant to Decision 2(XXIX). 52 p

son susceptibles de tala ilegal. La presión sobre estas áreas, así como sobre las Áreas Naturales Protegidas se incrementa a medida que la disponibilidad de especies de valor comercial disminuye en otros tipos de bosques<sup>106</sup>.

## MEDICIÓN DE LA TALA ILEGAL EN EL PERÚ

Para los fines del presente estudio, la madera cuya extracción no ha sido autorizada o se da en contravención de la normatividad vigente es ilegal, independientemente de si el procedimiento mediante el cuál se autoriza su movilización y/o comercialización es fraudulento. Esto último tiene que ver con el hecho de que en el Perú se autoriza la extracción sin verificar la veracidad de las existencias de los Inventarios Forestales en las concesiones. Si bien la tala ilegal abarca un amplio espectro de modalidades, desde el aprovechamiento maderable en áreas naturales protegidas hasta el cambio de uso del suelo, el presente análisis se centra en la extracción selectiva de especies maderables con fines comerciales.

La madera que ha sido extraída sin cumplir con la normatividad legal vigente, transita por lo general, por un costoso camino de legalización en el que intenta ser registrada para su comercialización. En el caso de la madera ilegal en el Perú los costos de “blanqueo” y los riesgos asociados a las penalidades por la comisión de ilícitos forestales están muy por debajo de la renta obtenida por la comercialización de dicha madera. La relación costo-beneficio es favorable a la ilegalidad debido a la ausencia de estructuras de control eficientes, a la relativa facilidad para innovar en mecanismos de blanqueo, y a lo relativamente módico que resulta sobornar a algunos funcionarios. El vínculo establecido entre la madera registrada, legalizada y clandestina no observada, se pueden distinguir en el siguiente gráfico.



Adaptado de: Del Gato, F. 2003. La Producción Forestal no Controlada en Honduras, ¿Qué es?, ¿Cuánta es? Y ¿Cuánto cuesta? Unas respuestas preliminares. REMBLAH-COSPE, 8 p.

## METODOLOGÍA PARA CUANTIFICAR LA TALA SELECTIVA DE ESPECIES

Por lo expuesto, se establece que la diferencia entre la tala de la madera procedente del bosque y los volúmenes de extracción “autorizados” por el INRENA constituirán para el presente informe, tala ilegal. La magnitud de la tala ilegal, como cualquier actividad ilícita que busca esconder su evidencia, es difícil de cuantificar, más aún cuando los registros oficiales que cuantifican la extracción y transformación de madera registrada no son consistentes. Al respecto se encontraron importantes discrepancias en la información generada por INRENA, por lo que no se pudo utilizar más que aquella publicada en sus anuarios. Esta situación se corroboró a partir de

<sup>106</sup> Ibidem.

un informe de evaluación interna del INRENA que evidencia la adulteración de la base de datos del Centro de Información Estratégica Forestal CIEF.

La metodología utilizada para estimar la tala ilegal en el Perú se ha nutrido de los diversos mecanismos empleados por los extractores ilegales para movilizar la madera desde el bosque hasta el mercado (clonación GTF, adulteración de los POAS, adulteración de la base de datos, etc), los mismos que nos han permitido analizar la confiabilidad de los registros y definir los elementos requeridos para la realizar los cálculos. Se establece que la actividad ilegal emplea dos estrategias diferenciadas que en algunos casos se complementan: la legalización y la clandestinidad. Por lo general, quienes optan por la legalización venden la madera en el mercado internacional o en los mercados de las principales ciudades del país, lugares donde se logra su registro. Mientras que la madera clandestina es de venta libre en el mercado local. En este sentido se sugiere cuantificar la tala ilegal en dos procesos diferenciados: de legalización y de ocultamiento de la madera ilegal. Puesto que el proceso de legalización se inicia siendo clandestino, es importante para agregar en forma adecuada dichos procesos, identificar un único eslabón y un periodo de tiempo para su cuantificación. Para el primer caso la información básica son los registros existentes en toda la cadena forestal, mientras que para el segundo, en donde las variables no son observadas, las fuentes de información debieran ser encuestas, tal como se verá a continuación.

### **ESTIMACIÓN DE LA MADERA LEGALIZADA**

La madera legalizada hace referencia al “registro” de la madera de procedencia ilegal en algún eslabón de la cadena forestal. Se considera que cuando se registra madera con información falsa, se legaliza madera ilegal que luego ingresa a los aserraderos como madera de procedencia legal. La legalización de la madera se lleva a cabo en el bosque, en los puestos de control forestal, en los aserraderos o en el mercado; mientras que la ilegalidad se presenta en toda la cadena de valor forestal aunque se focaliza en el bosque, al extraer y movilizar la madera no autorizada, al consignar información falsa en los planes operativos anuales y planes generales de manejo forestal y en las guías de transporte; así mismo, al emitir y transar guías de transporte falsa. También es ilegal efectuar un registro deficiente de la madera en cualquier eslabón de la cadena tanto en los puestos de control y las distintas fuentes de información.

En los puestos de control forestal pueden suceder tres situaciones: 1. que se registre la madera procedente de concesiones, predios o comunidades nativas de acuerdo a los saldos existentes, 2. que se registre madera con documentación falsa o 3. que no se registre la madera que pasa sin documentación. De esta forma, la tala ilegal se genera porque se evade la garita (coimas o vías alternas) o porque se legaliza la madera utilizando información falsa (que no puede detectar el sistema). Sucede también que la madera no registrada en el bosque recién se legaliza en el aserradero, sea completando su información o vendiéndola como producto terminado.

En general, para estimar la cantidad de madera legalizada, se debe sumar las diferencias entre la información registrada entre cada uno de los eslabones de la cadena de valor. Es necesario abarcar desde la verificación de los POA hasta el registro de los depósitos clandestinos de madera para consumo final. Considerando que la madera ilegal que sale del campo se va legalizando en el camino, el volumen registrado del eslabón que demanda deberá ser mayor al volumen registrado del que provee.

## REGISTRO DE MADERA LEGALIZADA

Autorizaciones/ Bosque	Puestos de Control	Transp.	Aserradero	Transp.	Mercado	
Concesiones Comunidades Predios (A)	Madera con saldo (B)		Producción registrada en puestos de control (H)		Demanda externa – interna de madera registrada (M)	
Tala Ilegal	Madera con documentos falsos (C)					
	Incautación (D)					
	Madera no registrada - no observada (E)			Madera legalizada fuera del bosque (I)		Demanda externa - interna madera registrada (N)
				Madera no registrada - no observada (J)		Madera legalizada en mercado (O)
					Incauta (L)	Madera clandestina (P) Dem.interna
		Incauta (G)				
<b>IMPORTACION (Q)</b>						
<b>TOTAL</b>	Registro de trozas y de aserrío primario (F)  (F = B+C+D)	Registro madera incautada (G)	Registro de Producción (K)  (K = H+I+G)	Registro madera incautada (L)	Registro madera comercializada nacional (R) (R=M+N+O-Q)	
Madera legalizada	F - A - D		K – (F-D)- G		R – (K-G)	

### ESTIMACIÓN DE LA MADERA LEGALIZADA FUERA DEL BOSQUE EN EL PERÚ

Gran parte de la madera de procedencia ilegal, que no fue registrada por los puestos de control forestal o no fue reportada por las Administradoras Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre ATTFS, es legalizada mediante su registro en algún eslabón de la cadena de valor antes de ser comercializada en el mercado interno o ser exportada. Otra parte de la madera de procedencia ilegal logra comercializarse sin haberse registrado en ningún eslabón de la cadena de valor. Esta madera “no observada” por lo general se comercializa en los mercados locales y requiere de otra metodología para su cuantificación. En estricto rigor, para calcular la madera que se legaliza después de pasar el control forestal sin ser observada, se debiera estimar la diferencia entre los volúmenes de la producción de la industria del aserrío y los volúmenes de la madera extraída en troza, es decir, calcular la diferencia entre lo que se registra en la industria como producto y lo que se registra en el bosque como insumo, considerando claro esta, las unidades de medida y los parámetros de conversión y deduciéndole las incautaciones.

Sin embargo, para hacer los cálculos se debe considerar que el registro sea realizado por dos entidades distintas no vinculadas administrativamente y asegurarse de que la madera extraída del bosque se procese en la industria del aserrío en el mismo periodo. Estos dos aspectos no ocurren en el caso del Perú. Por una parte, INRENA emite estadísticas tanto de los volúmenes de madera extraída como de los volúmenes de madera aserrada a partir de listas de trozas y guías de transporte forestal, mientras que PRODUCE calcula el índice de volumen físico de la producción de la industria del aserrío a partir de la encuesta mensual de producción a una muestra de representativa de empresas del sector. Por otra parte, se ha evidenciado, a través de los saldos de madera existentes en el bosque, que buena parte de la madera extraída en un periodo de tiempo no se moviliza y se asierra en ese mismo periodo por diversas razones (que tienen que ver con variaciones en la disponibilidad del capital, las condiciones climatológicas, la

demanda, etc). Por tanto, la madera publicada como aserrada puede provenir de ZAFRAS de años anteriores que ha sido autorizada para su movilización. Además, es importante destacar que INRENA realiza el registro de madera rolliza a partir de la corta del árbol, de las “lista de trozas” y emisión de las GTF. Adicionalmente registra la madera aserrada cuando se moviliza y presenta la GTF, independientemente de si tuvo primer aserrío en el bosque o no.

Para salvar esta situación, y considerando que INRENA diferencia el registro de extracción de trozas respecto al registro de la madera aserrada, según se haya o no movilizado la madera, el criterio que empleamos para estimar la magnitud de la madera legalizada en la industria es el de contrastar (calcular la diferencia entre) el registro del volumen de la producción de madera aserrada del INRENA, cuya fuente de información es el extractor que moviliza la madera en el bosque, con los volúmenes de producción de la industria del aserrío (clasificación CIIU 2010) estimados a partir del índice de volumen físico de ésta industria generado por PRODUCE (en base a sus encuestas de producción a la industria), de la Tabla de Insumo Producto del año 1994 publicada por el INEI, y del volumen de importación de madera bruta.

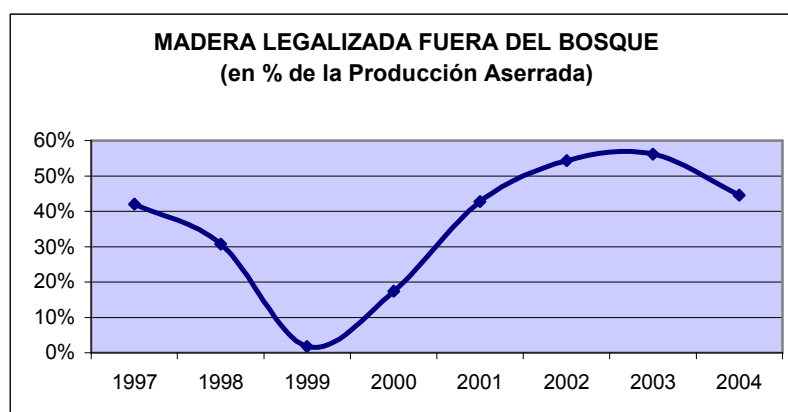
Ante un escenario presumible de ilegalidad, es de esperarse que los volúmenes registrados por la industria crezcan más rápido que aquellos registrados por el INRENA, toda vez que buena parte de la madera para la exportación o para el mercado limeño que no es registrada en los puestos de control forestal, buscará legalizarse para llegar a venderse. El punto de partida para la estimación es lograr consistencia entre la información de INRENA y PRODUCE a partir de la Tabla de Insumo Producto del año 1994 TIP-94, a un nivel de desagregación de 69 sectores económicos con 287 actividades. Lo cuál nos permite analizar el desempeño de la actividad silvícola y de la industria del aserrío (clasificación CIIU 2010) en la misma unidad de medida (nuevos soles corrientes de 1994). Cabe mencionar que la TIP-94 es, a la fecha de realizar los cálculos, la tabla de insumo producto más actual del país.

La primera asunción para el análisis es que la información sobre la extracción forestal y la madera aserrada proporcionada, por el INRENA al INEI para elaborar la tabla de insumo producto del año 1994, “está contenida” en el VBP de la industria del aserrío, con lo que se puede obtener el VBP por metro cúbico de madera aserrada. Así mismo, como es común cuando se trabaja con la TIP, se asume que los coeficientes técnicos de producción se mantienen constantes a lo largo de todo el análisis. Para el caso que nos interesa, el consumo intermedio de trozas por parte de la industria del aserrío representa el 50% del total de su consumo intermedio. La metodología es centró en calcular el volumen de la producción de madera aserrada en base a la información proporcionada por PRODUCE. Para ello se aplicó el índice de volumen físico de la industria del aserrío al valor bruto de la producción de esta misma industria, consignado en la TIP-94 a precios de año base, para el periodo 1997-2004; y en base a los “coeficientes técnicos de producción” se estimó el valor del consumo intermedio de madera rolliza. A este valor se le restó el valor de las importaciones de madera rolliza que es utilizado por la industria del aserrío para obtener el valor de la producción de la industria del aserrío con las trozas nacionales (considerando el índice de precios y el tipo de cambio del periodo). Finalmente, y en base al valor de la producción de un metro cúbico de madera a “precios constantes”, se estimó el volumen de madera aserrada de la industria del aserrío para el periodo 1997-2004.

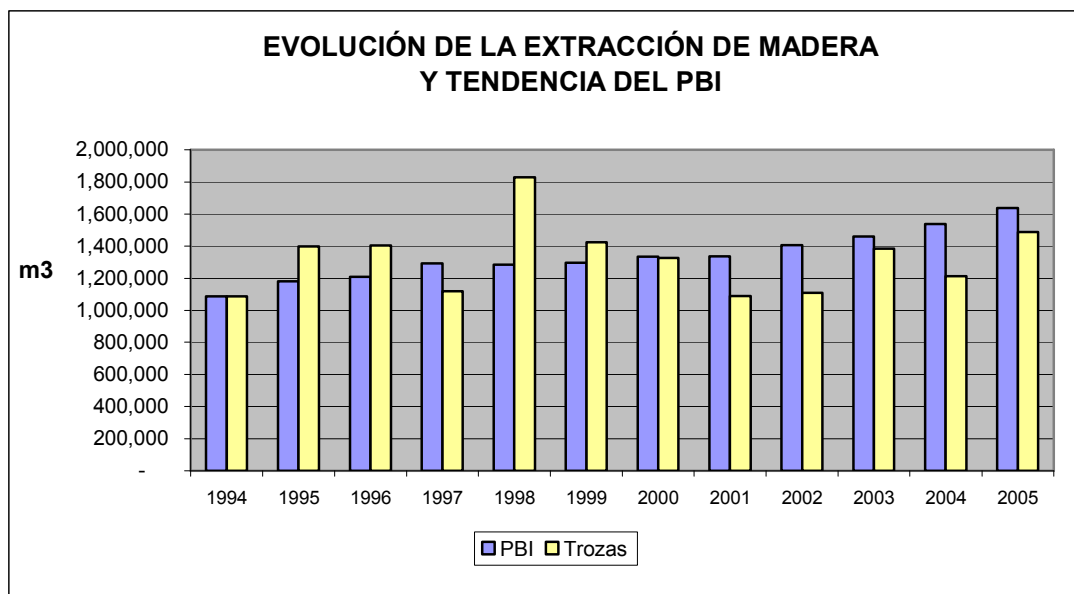
### ESTIMACIÓN DE LA MADERA LEGALIZADA FUERA DEL BOSQUE

AÑO	VALOR DE LA PRODUCCIÓN INDUSTRIA DEL ASERRIO ( SOLES-1994)	IMPORTACIÓN MADERA BRUTA (US \$)	ESTIMACIÓN MADERA ASERRADA (M <sup>3</sup> )	REGISTRO DE MADERA ASERRADA (M <sup>3</sup> )	ESTIMACIÓN DE MADERA LEGALIZADA (M <sup>3</sup> )	PORCENTAJE DE MADERA LEGALIZADA
1997	410'874,830	4'152,488	832,147	482,268	349,879	42%
1998	420'741,613	3'753,106	852,130	590,274	261,856	31%
1999	419'648,822	1'185,378	849,917	834,671	15,246	2%
2000	385'894,441	8'249,569	781,554	646,164	135,390	17%
2001	436'148,922	6'313,861	883,334	506,054	377,280	43%
2002	677'696,567	1'308,397	1'372,542	626,688	745,854	54%
2003	596'139,806	1'780,204	1'207,365	528,292	679,073	56%
2004	598'495,032	8'564,804	1'212,135	671,229	540,906	45%

La diferencia entre esta estimación y las cifras registradas por el INRENA, presentadas en el cuadro, nos evidencia una tendencia creciente de madera ilegal que ingresa a la industria del aserrío para sostener la demanda por productos aserrados que no es registrada por el INRENA. En el año 1999, se registra un importante crecimiento de las importaciones de madera bruta que en buena gran parte sustituye la producción nacional. Al registrarse en forma adecuada estos volúmenes de madera importada disminuye el porcentaje de madera legalizada fuera del bosque. Cabe mencionar que esta porción de madera ilegal sólo representa aquella madera que ingresa a la industria sin que haya sido previamente registrada por el INRENA en el bosque. A esta cifra habría que agregarle tanto la madera extraída con información adulterada no verificada en campo, como también la madera aserrada proveniente de los aserraderos informales, los mismos que se incrementaron significativamente en la última década.



La fluctuación en la porción de madera legalizada obedece a las fluctuaciones en la movilización y registro de trozas en el bosque que es registrado por el INRENA, así como también a las importaciones, y al uso de la capacidad instalada de la industria, el mismo que responde al crecimiento de la economía. Lo anterior a su vez evidencia que el crecimiento de la economía y la mayor demanda por madera aserrada presiona la extracción de madera ilegal. El PBI en este caso es un buen indicador de la extracción de madera.



### ESTIMACIÓN DE LA MADERA NO REGISTRADA

Además de la madera legalizada, existe una porción de madera no observada que se comercializa sin llegar a registrarse. Se asume que ésta se destina principalmente al mercado interno local y que la conforman las maderas menos valiosas. La cuantificación de la actividad maderera clandestina - no registrada, debería realizarse a través de un análisis econométrico de variables latentes dicotómicas sobre la base de una muestra representativa de aserraderos o de depósitos de venta de madera en los principales mercados del país, sean estos informales o no.

La metodología consistiría en aplicar a estos establecimientos un cuestionario cuyas características justamente no deben revelar la variable de interés: la porción de la madera no registrada. Sino más bien asociar esta variable, que permanece en latencia, a algún evento observado o de alguna respuesta emitida por algún personal del establecimiento. En esta estimación la madera legal y la madera legalizada se agrupan una sola variable mientras que la madera clandestina conforma otra variable que será la variable de interés en la estimación. Esta estimación tendrá la opción de ser parametrizada a partir de un conjunto de variables explicativas que contribuyen a la clandestinidad de la madera. Como resultado se obtendría la estimación de la porción de madera clandestina que en promedio existen en los aserraderos o en los depósitos de venta en el país.

Para estimar el volumen de madera clandestina existente en el país, se multiplicaría el total de la madera registrada por el cociente entre la porción clandestina y la porción registrada que se obtiene de la estimación de variables latentes. Para estos, se debe haber cuantificado previamente el total de la madera registrada por la industria primaria. Al respecto, es importante que el tipo de establecimiento escogido para el estudio corresponda o esté directamente vinculado al tipo de establecimiento escogido para estimar el volumen de madera que se encuentra registrada. Un problema que presenta escoger aserríos como fuente generadora de datos es que buena porción del aserrío de madera se produce en el bosque sin pasar por la industria ni registrarse en el transporte hasta que llega al mercado de consumo final. Ante ello, no sería adecuado monitorear los depósitos de madera en las principales ciudades y no los bosques porque los aserríos son móviles. Otro de los aspectos a ser considerados es la calidad del muestreo, considerando que muchos de estos establecimientos son clandestinos.

## **UBICACIÓN DE LA TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS EN EL PERÚ:**

La tala y comercio ilegal de maderas se encuentra dispersa en casi toda la Amazonía Peruana, concentrándose en áreas críticas donde están los recursos valiosos y zonas vulnerables por la falta de control e inaccesibilidad. El tráfico de maderas se lleva a cabo a través de corredores económicos vinculados a las principales vías de comunicación. Los flujos de comercio de la madera ilegal se encuentran determinados por los principales centros de demanda de maderas, cuyos productos son destinados a abastecer tanto a los parques industriales de transformación primaria y secundaria nacional como a la demanda del mercado internacional<sup>107</sup>.

NCD (2004), analizó las intervenciones de madera efectuadas por la autoridad forestal entre enero del 2003 y junio del 2004 encontrando relación directa entre la demanda por especie y la extracción ilegal de las mismas. Dentro de las ocho especies que reportaron mayor número de intervenciones, se encuentran las cinco especies con mayores volúmenes de producción (tornillo, cumala, lupuna, caoba y cedro). De otro lado, el 84% de la madera rolliza producida proviene de los departamentos de Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Junín, Huánuco, San Martín y Pasco y el 94% de la madera aserrada se produce en estos mismos departamentos<sup>108</sup>. Los flujos del comercio de la madera ilegal se producen en cuatro rutas principales:

- Ruta Norte, comprende los departamentos de Loreto, San Martín, Amazonas, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque y Piura.
- Ruta Oriente, comprende el departamento de Loreto.
- Ruta Centro, comprende los departamentos de Ucayali, Loreto (provincias de Ucayali y Contamana), Huánuco, Junín, Pasco y Lima.
- Ruta Sur, comprende los departamentos de Madre de Dios, Cuzco, Puno, Tacna, Arequipa, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac.

## **CAUSAS DE LA TALA ILEGAL EN EL PERÚ:**

Comprender los mecanismos de operación de la tala ilegal amerita un análisis detallado de los factores estructurales y coyunturales que la motivan, así como de la dinámica que permite la interacción de dichos factores. Políticas orientadas a mitigar las causas superficiales del problema, o que no reflejen la complejidad de las motivaciones reales, tienen escasas probabilidades de éxito, o logros temporales y efímeros<sup>109</sup>. De otro lado, cuando la administración y uso de los recursos son influenciados por la corrupción, el favoritismo político, o la ausencia de formalidad técnica; y los aspectos económicos, de equidad social en el acceso al recurso y de desarrollo no son considerados, es altamente probable que las políticas tiendan a fracasar<sup>110</sup>.

La magnitud, gravedad y consecuencias de los impactos institucionales, sociales, económicos y ambientales producidos por la tala ilegal han alcanzado niveles preocupantes, siendo prioritaria su atención por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales, con la colaboración de la sociedad civil en su conjunto. Durante los últimos años se ha evidenciado que las empresas y grupos de interés que operan detrás de esta maquinaria cuentan con altos niveles de organización conformando grupos delictivos de alta criminalidad, en algunas ocasiones amparados y en colusión con algunas autoridades tanto de la administración forestal, como de

---

<sup>107</sup> Naturaleza, Conservación y Desarrollo. 2004. Determinación y Análisis del Flujo de Madera Ilegal. En apoyo al INRENA. IRG/STEM-TAM, USAID/Perú. Lima, Perú. Inédito. 34 p.

<sup>108</sup> Ibidem

<sup>109</sup> Cfr. Palmer, Ch. 2000. The Extent and Causes of Illegal Logging: An Analysis of a Major Cause of Tropical Deforestation in Indonesia. Pp 5.

<sup>110</sup> Ibidem

otras instancias del Estado. La tala y comercio ilegal de maderas en el Perú ha dejado de ser un problema que afecta solo al sector forestal. Actualmente constituye un conflicto que vulnera la vida y derechos humanos fundamentales tanto de los pequeños extractores ilegales como de las poblaciones indígenas aisladas o en contacto inicial, y de la sociedad civil en su conjunto. También es un problema de seguridad interna para el país, en la medida en que mantiene vínculos comerciales y de mutua protección con otros ilícitos tales como el narcotráfico, vandalismo, financiamiento y avituallamiento a grupos subversivos remanentes, tráfico de armas, tráfico de tierras, corrupción, atentados contra los bienes públicos y contra la vida de los funcionarios de control, invasión de tierras públicas y privadas, falsificación de documentos, adulteración de información pública, tráfico de influencias, abuso de poder, favoritismo, entre otros.

Problemas macro estructurales como la falta de oportunidades laborales; incremento de los movimientos migratorios de las poblaciones andinas hacia las regiones amazónicas en búsqueda de actividades económicas lucrativas y de corto plazo; invasión de tierras y expansión de áreas agrícolas; la escasa inversión en infraestructura productiva, vial, energética y de servicios básicos a nivel local; la ausencia de instituciones públicas en las zonas más alejadas del país; la segregación económica y cultural que afecta a las poblaciones nativas y colonas en situación de pobreza y extrema pobreza; la informalidad de las economías rurales; inaccesibilidad a capitales de inversión que permita generar una industria local de transformación primaria y secundaria; y la exclusiva demanda de materias primas por los mercados internacionales son, entre otras, algunas de las causas que afectan a la mayoría de las regiones y sectores productivos del país. En tal sentido, el subsector forestal maderable no es ajeno a esta realidad, sino seriamente afectado por ella. Estos problemas constituyen los cimientos sobre los cuales emergen el aprovechamiento y comercio ilegal de maderas, y que también propician el medio para aquellos otros factores que, de manera más puntual, afectan directamente al sector forestal.

Ráez (2002) señala que los conflictos socio-ambientales en relación al uso de los recursos forestales son entendidos como conflictos por el acceso privilegiado a dichos recursos entre actores sociales con cuotas desiguales de poder, asimetría que se fundamenta en el contexto estructural institucional y la heterogeneidad interna de los actores sociales y sus intereses. Bajo esta premisa, el análisis de la problemática del sector forestal, en su integridad, debería ser estudiada desde la economía política de las estructuras históricas, y desde esta perspectiva, el Perú se caracteriza por ser, históricamente, un país exportador primario, dependiente, semi-industrial, y de servicios.

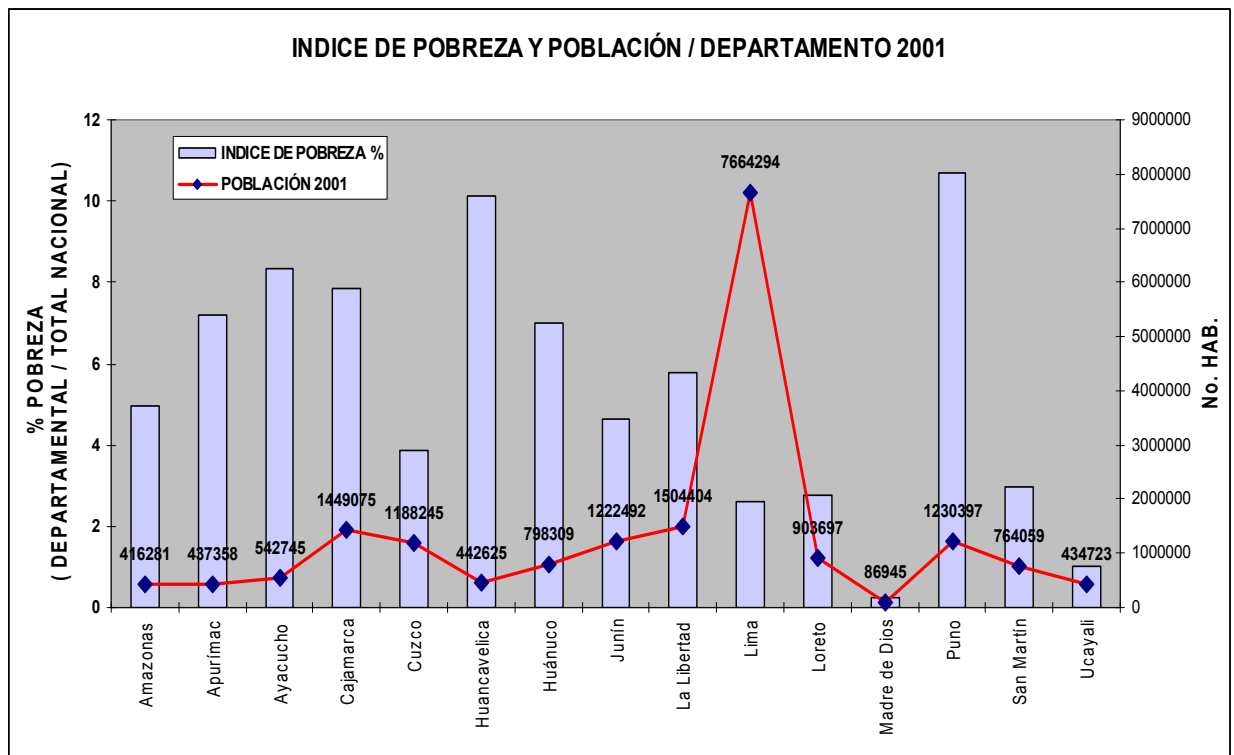
El modelo político guarda cierta correspondencia con esta forma de organización económica y social. Según Ráez, el poder político se caracteriza por ser autoritario y centralista, con grandes rasgos de prepotencia por parte de los gobernantes y clientelismo por parte de los gobernados. A ello cabría añadir, que parte de la estructura histórica de las relaciones sociales y laborales en el ámbito rural del país todavía mantienen los vicios del binomio: patrón-siervo. Este modelo presupone relaciones de verticalidad, exclusión social y económica, y explotación, justificadas en la posesión de la tierra y en el derecho al acceso de los recursos, y de manera más específica en el sector forestal, está vinculada a la creencia de libre disponibilidad de los recursos forestales, en la medida en que el bosque, a diferencia de la tierra, no genera derechos de propiedad, y al acceso a los recursos financieros líquidos (capital de trabajo), que hacen posible su aprovechamiento. Ello no excluye, que el poder político concentre su capacidad de decisión en la urbe (Lima) y se encuentre disperso y debilitado en los espacios rurales (provincias), por un lado, y se viabilice a través del caudillismo público. Un segundo nivel de causas que motivan prácticas forestales insostenibles se encuentran: 1. deficiencias en la administración estatal; 2. distorsiones en el mercado; y 3. la existencia de mecanismos de corrupción en las entidades públicas y privadas<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Pearce & Brown, 1994. Citados por Palmer, 2000. Op. Cit.

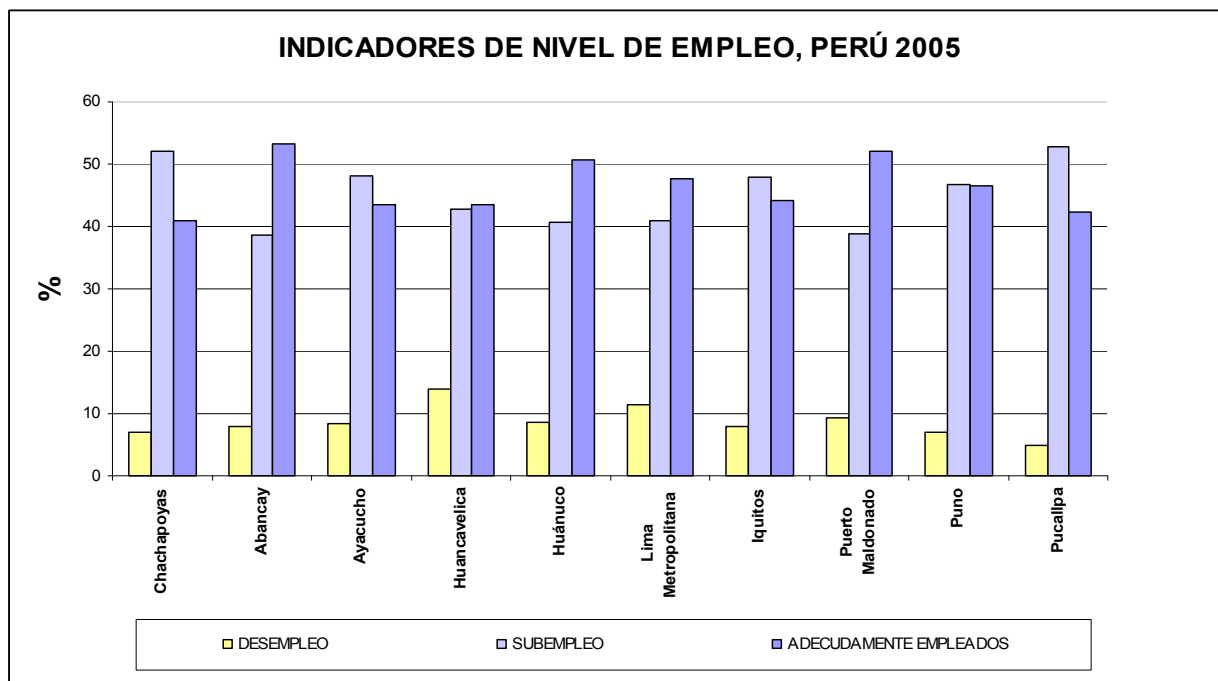
## POBREZA Y DESEMPLEO:

En el Perú, las cifras más conservadoras en cuanto a niveles de pobreza señalan que el 51.6 % del total de la Población Nacional se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 19.2% se caracteriza por ser población extremadamente pobre<sup>112</sup>. Si bien la pobreza extrema se localiza mayoritariamente en las regiones altoandinas, también afecta de manera crítica a las poblaciones indígenas amazónicas, ambas en estado de vulnerabilidad e indefensión frente a las amenazas del mercado, y excluidas de las oportunidades de acceder a servicios básicos. La profundización de la crisis económica y social, especialmente en las zonas rurales de los andes del Perú, constituye una realidad que expulsa a sus poblaciones hacia las urbes de la Costa como y regiones amazónicas. De esta forma se produce un movimiento constante de migración interna que incide directamente en el crecimiento de las ciudades amazónicas, el avance del asentamiento y la urbanización no planificada; así como en una cada vez mayor presión sobre los recursos naturales.



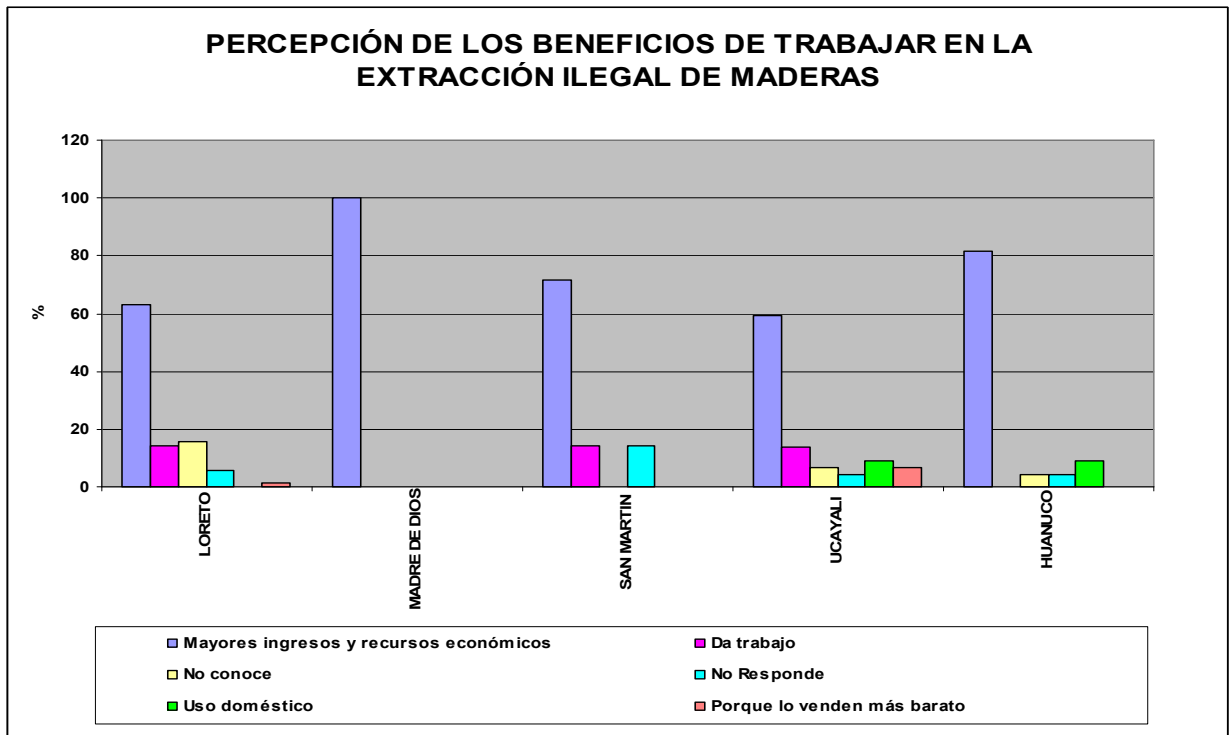
La falta de oportunidades de trabajo formal, e incluso informal, constituye otro factor detonante de los procesos de migración interna. Mientras la Población en edad de trabajar (PET) se incrementa a ritmo proporcional a la tasa de crecimiento poblacional, la oferta de trabajo lo hace a una relación menor, quedando vacante una gran cantidad de personas desempleadas, mayoritariamente jóvenes entre los 15 y 30 años de edad, que no pueden ser asimiladas por el mercado laboral y que optan por decisiones de trabajos temporales, de corta duración y alto riesgo. Un porcentaje significativo de esta clase que migra hacia la Amazonía se dedica al comercio informal y al transporte local, mientras otros se dedican a actividades como la extracción maderable ilegal. Sin embargo, entre los madereros ilegales también se cuentan ribereños y colonos con dos o tres generaciones en la zona, y que dada la estacionalidad del aprovechamiento diversifican sus actividades económicas dedicándose a la extracción maderable durante unos meses y a otras labores el resto del año.

<sup>112</sup> ENAHO 2001-IV; 2002-IV; 2003 y 2004. INEI.



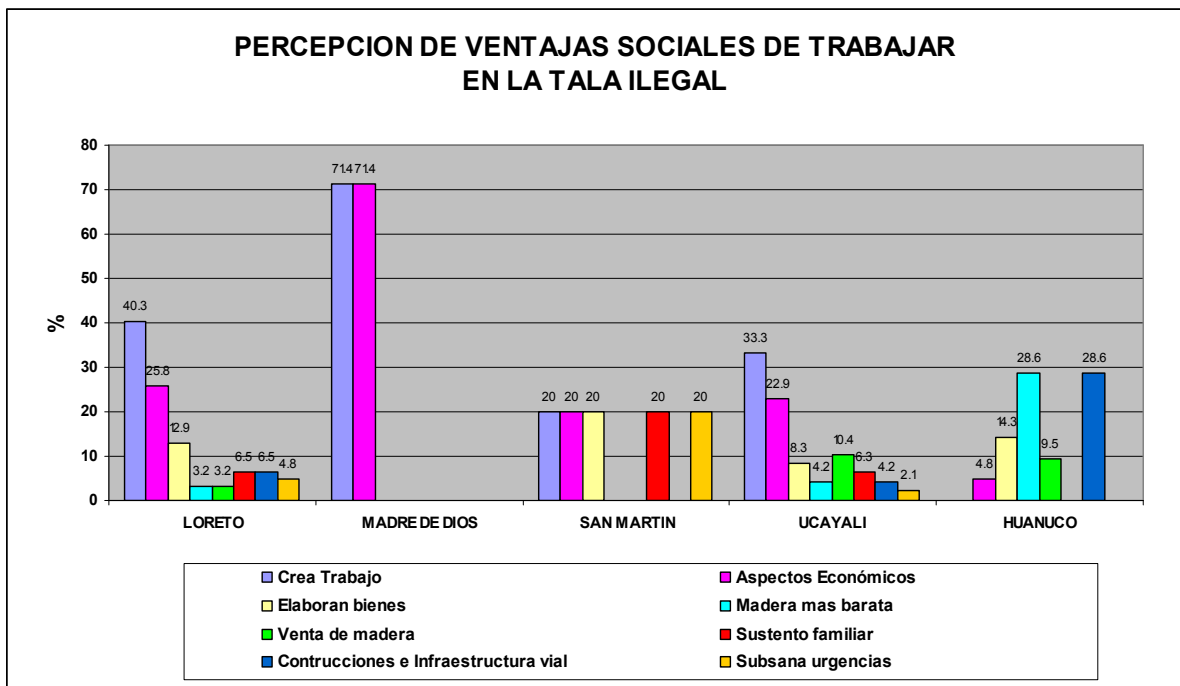
A nivel nacional, la distribución de la PEA rural ocupada en situación de pobreza cuenta con casi la mitad de las oportunidades de la PEA rural de acceder a trabajos remunerados. En cambio, en las áreas urbanas la distribución entre el acceso al capital para emplear a otros, las actividades manuales y la actividad económica independiente se distribuyen de manera relativamente homogénea.

La informalidad generalizada en las condiciones laborales del Sector Forestal no permite conocer su real magnitud, gravedad y los impactos sociales de los sistemas de trabajo forzoso, explotación y vinculación con otros ilícitos en los trabajadores forestales y sus familias, y especialmente en las Comunidades Nativas y poblaciones indígenas aisladas. Si las condiciones de trabajo pueden ser infrahumanas en el campo, la industria del aserrío primario, estiaje, transporte, acopio, entre otras actividades intermedias no son significativamente mejores. En la mayoría de los casos los trabajadores forestales no cuentan con contratos legales de trabajo, no gozan de beneficios sociales y menos aún de seguros de salud, entre otras condiciones que resultan indispensables debido a los riesgos a accidentes y enfermedades asociados a la extracción, transporte y transformación de la madera. Los pobladores perciben como beneficios de trabajar en la extracción ilegal de maderas: Mayores ingresos (66.7%) y fuentes de trabajo (11.3%); aún cuando ambos factores están estrechamente relacionados.



Fuente: Calandria, 2005. Diagnóstico Comunicativo de Conocimiento, Actitudes y Prácticas (CAP) sobre la Tala Ilegal. IRG-STEM / USAID. 43 p.

La percepción de los beneficios colectivos de la tala ilegal son más diversos que los beneficios personales. En primer lugar señalan que crea trabajo (32.9%), genera actividad económica, sirve para abaratar ciertos bienes muebles o inmuebles así como el abaratamiento de la madera.

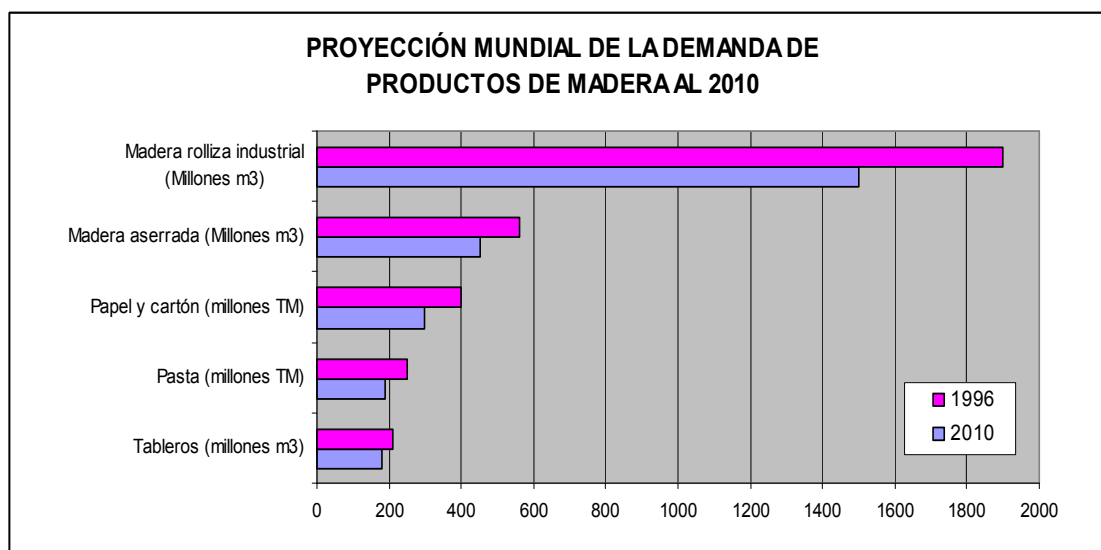


Fuente: Calandria, 2005. Diagnóstico Comunicativo de Conocimiento, Actitudes y Prácticas (CAP) sobre la Tala Ilegal. IRG-STEM / USAID. 43 p.

## DEFORESTACIÓN / DEGRADACIÓN DE LOS BOSQUES TROPICALES VS. POBREZA

La naturaleza de los problemas ambientales contemporáneos, como consecuencia de los estilos de desarrollo –“modelos de necesidad”– de los Estados, unidades productivas y ciudadanos en general, representan esquemas de conducta y manejo de los recursos y elementos ambientales, que han conllevado al deterioro de los sistemas de vida natural y cultural. Por tal motivo, en las últimas décadas han despertado una preocupante y condicionante para el mejoramiento de la calidad de vida de la población peruana<sup>113</sup>.

Scotland & Ludwig (2002)<sup>114</sup> señalan entre las principales causas de deforestación a nivel mundial el incremento de la demanda internacional de productos maderables y la extracción ilegal de madera. Consideran como causas también la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento de las poblaciones humanas, factores ambientales a escala local y la implementación de inadecuadas políticas para el uso de la tierra. Los patrones de tráfico de madera están generalmente caracterizados, (aunque no exclusivamente), de un flujo de madera de transformación primaria desde los países en desarrollo y en proceso de industrialización, hacia los países industrializados y consumidores. Así por ejemplo, la Unión Europea representa entre el 25 – 50% de la importación de productos maderables a nivel mundial. Identifican a los patrones de consumismo desmedidos y al tráfico como poderosas fuerzas detrás de la extracción ilegal de productos maderables a nivel mundial. Muchas de las actuales economías de mercado emergentes como Japón, China, Korea y la India constituyen los mayores importadores de madera tropical y triplay. Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Bélgica, España, Italia, el Reino Unido y Alemania son también importantes consumidores de productos maderables<sup>115</sup>.



Fuente: FAO, 1999.

Diversos estudios sobre la tala y comercio ilegal de maderas en los trópicos son enfáticos en señalar que la extracción no planificada de maderas es una de las principales causas de deforestación de los bosques naturales tropicales, por sus efectos directos (degradación de la calidad de los ecosistemas forestales, pérdida de habitats, pérdida de biodiversidad y alteración de procesos ecológicos de gran escala) o indirectos (facilita el acceso a los agricultores)<sup>116,117,118</sup>.

<sup>113</sup> Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal, 2003.

<sup>114</sup> Cfr. Scotland & Ludwig, 2002. Deforestation, the timber trade and illegal logging, p2.

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> Glastra, R. Ed. 1999. Cut and run. Illegal logging and timber trade in the tropics. Ottawa. International Development Research Center. 113 p.

Uhl y Viera, (1989) proponen que, aún cuando en América Latina la conversión de bosques en áreas de producción pecuaria ha sido el principal motor de la deforestación, está comprobado que la extracción no planificada de madera provoca una degradación importante del bosque.<sup>119</sup> Otros autores sostienen que en contraposición, un aprovechamiento maderero planificado dentro de un marco general de buen manejo minimiza los daños y efectos negativos sobre el bosque<sup>120,121,122</sup> y hasta podría incrementar la rentabilidad del aprovechamiento por un uso más eficiente de los recursos<sup>123</sup>.

En la conservación de las diferentes funciones del bosque se encuentra la justificación para la regulación de la tala por parte del Estado: en general el mercado para productos forestales no reconoce el valor de otras funciones del bosque aparte de la producción de madera y algunos productos no maderables<sup>124</sup>. Tradicionalmente un sistema de extracción de madera que provoque el deterioro de las otras funciones no es castigado por el mercado. Por ello la regulación estatal para la conservación de los bienes y servicios ambientales de los bosques es esencial dentro del contexto social y económico del sector maderable<sup>125</sup>.

Toledo, (2000)<sup>126</sup> sostiene que el fenómeno de colonización, deforestación, degradación y pobreza tiene un comportamiento de círculo o cadena de retroalimentación positiva. A mayor colonización, mayor deforestación, mayor degradación y mayor pobreza. Esta última reactiva el círculo en tanto la degradación y recuperación en barbecho bajo bosque secundario exige una rotación de 15 a 20 años y una utilización anual de 5 a 8 ha para garantizar la sobrevivencia y un nivel de ingresos familiares mínimos. Añade, el colono inmigrante de áreas pobres y marginadas económicamente alcanza un nivel de sobrevivencia subsidiado por el aprovechamiento directo de los recursos del bosque, pero sin salir de la pobreza. Toledo propone el Modelo de Relaciones Causales como herramienta de análisis conceptual integral del complejo socioeconómico-ecológico: deforestación-degradación-pobreza, para la toma de decisiones políticas y articulación de procesos de desarrollo que consideren el crecimiento económico y la preservación de los recursos amazónicos<sup>127</sup>.

Matti *et al* (1987) estudiaron el complejo de la deforestación como "proceso socioeconómico en gran medida externo al control inmediato de los Gobiernos y de las fuerzas de mercado". Ellos evaluaron 12 variables socioeconómicas correlacionándolas con la cobertura de bosque remanente en 60 países tropicales. Encontraron correlaciones significativas negativas con la densidad de población ( $r = 0.78$ ) y con el nivel promedio de productividad (Producción Bruta) por hectárea ( $r = 0.55$ ). Esto documenta groseramente la importancia del nivel de productividad y, por ende, la riqueza o pobreza de un país en combinación con la densidad de población, como las fuerzas más importantes de deforestación<sup>128</sup>. Con base en estadísticas demográficas e información de áreas intervenidas (deforestadas) a nivel de distritos de la Amazonía peruana

---

<sup>117</sup> Louman, B. & R. Villalobos. 2002. El desafío de la tala ilegal en América Latina tropical. En: Revista Forestal Centroamericana. Pp: 6 – 12.

<sup>118</sup> Andaluz, A. 2006. Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación en el Sector Forestal de los Países Amazónicos: El Caso de Bolivia. The World Bank Group / OTCA. Inédito.

<sup>119</sup> Uhl, C. & I. Veira. 1989. Ecological impacts of selective logging in the Brazilian Amazon: A case study from the Paragominas regions of the state of Pará. Biotropica 21: 98 – 106. Citado por Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit.

<sup>120</sup> Saravia, H. 1995. Estado de la población arbórea y del área forestal afectada después de un aprovechamiento forestal tradicional versus un aprovechamiento mejorado en un bosque húmedo de la región Huetar Norte de Costa Rica. Tesis de Maestría. Turrialba, Costa Rica, CATIE, 166 p.

<sup>121</sup> Delgado, D.; B. Finegan; N. Zamora; & P. Meir. 1997. Efectos del aprovechamiento forstal y el tratamiento silvicultural en un bosque húmedo del norestre de Costa Rica: cambios en la riqueza y composición de la vegetación. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 43 p. Citado por Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit.

<sup>122</sup> Louman, B. & R. Pereira. 2001. Aprovechamiento y manejo del bosque en el área demostrativa "Finca Cauxi" de la Fundación Forestal Tropical. En: Manejo Forestal Tropical No. 20; 8 p.

<sup>123</sup> Gerwing, J.; J. Johns & E. Vidal. 1996. Reducción de desechos en la extracción y elaboración de la madera: la conservación del bosque en la Amazonía oriental. UNASYLVA 187 (47): 17 – 25.

<sup>124</sup> Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit. Pp: 8.

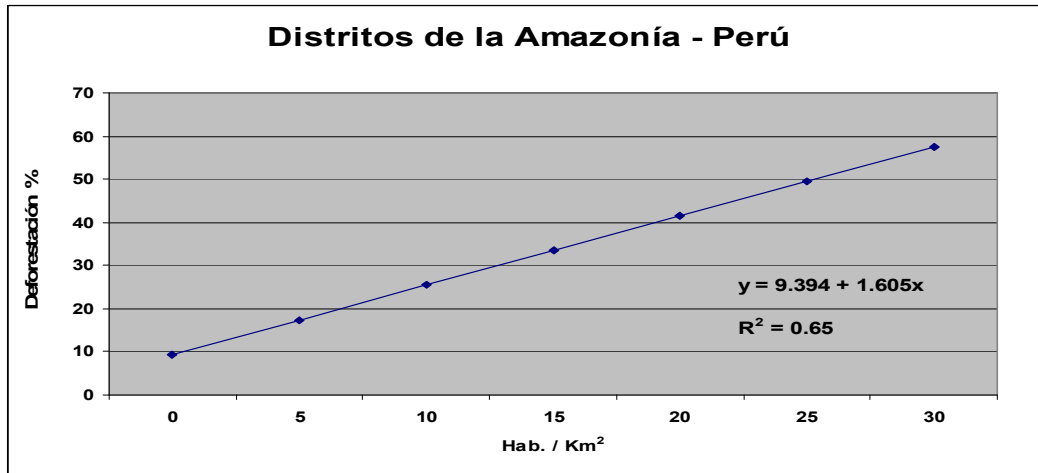
<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> Toledo, J. 2000. El Desarrollo Sostenible Amazónico en una Economía de Mercado: Un Análisis Crítico. Pp. 10.

<sup>127</sup> Idem, pp: 8.

<sup>128</sup> Idem, pp: 5

(APODESA/FUNDEAGRO, 1991), Toledo (2000) correlacionó el porcentaje de área deforestada con su respectiva densidad poblacional, obteniendo un coeficiente de determinación de  $R^2 = 0.65$ <sup>129</sup>.



Loker (1993, citado por Toledo, 2000) utilizando información geográfica y estadísticas de los sistemas de producción de la Amazonía peruana, documentó la importancia de las carreteras y ríos navegables en la localización de mayores tasas de deforestación. A pesar de las grandes presiones demográficas y de pobreza en los Andes, la deforestación fuera de las principales carreteras de acceso (penetración) a la Amazonía es mínima o nula<sup>130</sup>. El proceso de migración se acelera a inicios de los 80 por los incentivos que ofrece el cultivo de la coca (mercado seguro, altos precios y servicios para la producción). La deforestación para el cultivo de la coca alcanza niveles significativos en el Perú, tanto por la degradación y contaminación del medio ambiente, como por el daño sobre la salud humana. La deforestación para coca no está desligada de las vías de acceso (carreteras y ríos), pero no está directamente en conexión con ellas, pues su ilícito cultivo exige distancia (pocos Km.) y dificultad de acceso para las fuerzas policiales y judiciales<sup>131</sup>.

Aramburú y Tavera (1993) evaluaron el proceso de colonización y crecimiento de la población en la Amazonía pre-andina (selva alta) peruana, confirmando el proceso de rápido crecimiento de la población por efecto de la migración andina y la expansión del área agrícola a expensas del bosque. El crecimiento demográfico de las áreas de colonización es más alto que el del resto del país. Cuatro de las cinco áreas de colonización estudiadas tienen más de tres décadas y presentan a la fecha tasas de migración positiva, es decir, siguen siendo receptoras netas de colonos. Se trata pues de un proceso de permanencia y crecimiento irreversible de la población en la misma cuenca o distrito. Los autores identifican tres tipos principales de colonos: 1). Los que hacen agricultura migratorio de subsistencia en base a maíz, yuca, frijol, otros, seguido de la paulatina introducción de cultivos perennes o pasturas al tercer o cuarto año; 2) Los colonos con mayores recursos de tierra, capital y nivel educativo, que adoptan tecnología en respuesta a oportunidades de precios, nuevos mercados y procesos de innovación o subsidios ofrecidos por organismos estatales. Estas innovaciones les permiten lograr mayor productividad de la tierra y del trabajo; y 3). Los colonos más pobres, frecuentemente emigrantes recientes de otro contexto cultural y tradición agrícola, establecidos en tierras frágiles, enfrentan después de la deforestación y primeros cultivos, un proceso de degradación y deterioro de sistema agrícola.

<sup>129</sup> Ibidem.

<sup>130</sup> Ibidem.

<sup>131</sup> Ibidem.

Estos colonos, aún más empobrecidos, migran a nuevas tierras en frontera de deforestación o dependen de la venta de su fuerza de trabajo en la actividad maderera<sup>132</sup>.

Louman & Villalobos (2000) señalan que las personas que extraen madera de terrenos cuya condición de tenencia no está clara o cuyo uso es abierto a todo el público, generalmente no se preocupa por lo que pasará con este bosque una vez que la madera es extraída, en tanto prima en ellos una visión de corto plazo, no más allá del momento de la extracción. Por otra parte, para el propietario de predios de aptitud forestal la opción de cambio de uso, para dedicar su terreno a actividades como la ganadería o agricultura, suele parecer más atractiva que el manejo forestal. Aunque se ha documentado que en muchas ocasiones los suelos deforestados no son aptos para usos agropecuarios, estos propietarios no ven en el manejo forestal una actividad visible para satisfacer sus intereses o, en algunos casos, necesitan de ingresos más continuos que los que les pueden ofrecer el manejo forestal para subsistir<sup>133</sup>. Así mismo sostienen que para entender las decisiones de los usuarios del bosque debe tomarse en cuenta que, generalmente, no todos los beneficios del manejo forestal y la conservación son considerados en la decisión del cambio de uso. En gran parte esto se debe a que varios actores involucrados reciben diferentes beneficios, pero la mayor parte de los costos adicionales recaen sobre quienes dependen del bosque para su sobrevivencia. Por ejemplo, la función de mitigación del cambio climático beneficia principalmente a la comunidad internacional, pero el costo de oportunidad por no cambiar el uso de la tierra recae sólo sobre el poblador rural, para quien los beneficios de los servicios ambientales solo resultarían financieramente atractivos si compensaran dichos costos por dejar de usar el bosque<sup>134</sup>.

## **POLÍTICAS DE INCENTIVO A LA COLONIZACIÓN Y ACCESO A LA PROPIEDAD RURAL EN LA AMAZONÍA PERUANA**

El afán por el cambio de uso del suelo es una de las motivaciones que contribuyen a la deforestación e inciden de manera indirecta en parte de la tala ilegal. La inseguridad de la tenencia de tierra o de su usufructo influye en las expectativas que tiene el usuario sobre el uso futuro del bosque<sup>135</sup>. En el Perú las políticas de incentivo a la colonización en la región amazónica a través de la titulación de áreas poseionadas han exacerbado los problemas de invasiones, apertura de áreas para actividades agropecuarias, el tráfico de tierras y consecuentemente la deforestación masiva de miles de hectáreas de bosque.

La tenencia de la tierra en el Perú ha sido y será un factor determinante en la producción agropecuaria. De la estabilidad de su condición dependerán las decisiones de inversión en un horizonte de tiempo, y las mejoras de la misma. La propiedad y conducción de las tierras agrícolas es normada por el Estado a través del Ministerio de Agricultura y el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). El PETT tiene por encargo, a nivel nacional, las acciones relacionadas con el saneamiento físico-legal de los predios rurales que fueron expropiados y adjudicados con fines de reforma agraria, en aplicación del Decreto Ley N° 17716, así como el saneamiento físico-legal de los predios rurales pertenecientes a particulares y de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado para su transferencia al sector privado.

El Decreto Ley N° 653 – Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, publicado el 01 de agosto de 1991, garantiza la propiedad privada de la tierra, permite su venta, arrendamiento y uso como garantía hipotecaria. El Artículo 2° se orienta a otorgar las garantías necesarias para el libre desarrollo de las actividades agrarias, realizadas por personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras. Con este fin el Estado otorga seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de las tierras rústicas; promueve el pluralismo económico, permitiendo el

---

<sup>132</sup> Ibidem.

<sup>133</sup> Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit. Pp: 8

<sup>134</sup> Ibidem.

<sup>135</sup> Ibidem.

acceso a la propiedad de la tierra a cualquier persona natural o jurídica; promueve la inversión en tierras eriazas a fin de habilitarlas para la producción agrícola, pecuaria, forestal o agroindustrial. La actividad agraria se sujeta a las condiciones de una Economía Social de Mercado, permitiendo al productor agrario su libre concurrencia a éste.

El artículo 19° estableció que toda adjudicación de tierras rústicas, a cualquier persona natural o jurídica debía hacerse a título oneroso. Sin embargo el Decreto Legislativo No. 838, promulgado el 15 de agosto de 1996, faculta al Ministerio de Agricultura para que adjudique predios rústicos a favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada, estableciendo un tratamiento excepcional, por el que durante un corto plazo, hasta diciembre de 1998, (prorrogado hasta diciembre del 2000, mediante la Ley N° 27041, publicada en diciembre de 1998) permitió al Ministerio de Agricultura adjudicar tierras del Estado en forma gratuita a fin de beneficiar a las personas y comunidades campesinas y nativas afectadas por la violencia terrorista. Su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 018-96-AG, se encargó de precisar lo que se debe entender por zonas de economía deprimida.

El Artículo 24° del Decreto Ley No. 653 define tierras eriazas las no cultivadas por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos excepto:

- Las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aún cuando su uso fuese de carácter temporal;
- Las tierras de protección, entendiéndose por tales, las que no reúnan las condiciones ecológicas mínimas, requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal; y
- Las que constituyen patrimonio arqueológico de la Nación.

El Decreto Legislativo N° 667 – Ley de Registro de Predios Rurales, publicado el 13 de septiembre de 1991, establece el procedimiento de prescripción adquisitiva–administrativa y modifica el registro de los predios rurales. El Artículo 20° señala que la inscripción del derecho de posesión sobre los predios rurales de propiedad del Estado deberá cumplirse con los siguientes requisitos: a) Que se encuentre inscrito el derecho de propiedad del predio rural a favor del Estado; b) Que se acredite la explotación económica y la posesión directa, continua, pacífica y pública del predio rural durante un plazo mayor de un año anterior a la fecha de presentación de la solicitud de inscripción.

La Ley N° 26505 – Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, publicada el 18 de julio de 1995, que tiene como propósito estimular la inversión privada en las tierras rurales y también eliminar los límites máximos y mínimos de la propiedad de la tierra; así como su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 011-97-AG, publicado el 13 de junio de 1997. Otras normas complementarias son la Ley N° 24656 – Ley General de Comunidades Campesinas, publicada el 14 de abril de 1987; Ley N° 24657 – Declaran de Necesidad Nacional e Interés Social el Deslinde y la Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, publicada el 14 de abril de 1987; y, Ley N° 26845 – Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, publicada el 26 de julio de 1997.

#### **LIMITACIONES EN LA ADMINISTRACION ESTATAL - INSTITUCIONALIDAD:**

North, (2003)<sup>136</sup> sostiene que la herencia institucional en América Latina está marcada por la creación de organismos que promueven sistemas económicos basados en el extractivismo y no favorecen el crecimiento económico, situación que en el largo plazo genera debilidad en las instituciones políticas, las cuales no han sido capaces de establecer reglas claras y transparentes, que disminuyan los costos de transacción, sean respetadas y generen estabilidad política, factores indispensables para la inversión privada.

---

<sup>136</sup> North, D. 2003. *La Institucionalidad es la base del crecimiento económico*. Premio Nobel de Economía 1993. Entrevista en: Diario El Comercio, 15 diciembre 2003, pp: b4.

La tala ilegal es considerada un síntoma de políticas débiles o poco claras en relación al acceso y propiedad del bosque, institucionalidad débil, corrupción, inadecuada planificación y monitoreo de los recursos naturales y laxitud en el fortalecimiento de leyes y regulaciones soberanas. El problema parece ser más agudo en países que no contemplan sistemas de propiedad privada de los bosques o de tenencia claramente controlada.<sup>137</sup> Sistemas ambiguos de tenencia o acceso a los bosques constituye un impedimento a la legalidad, a la vez que desincentivan la protección de bienes y servicios ambientales de robos y destrucción. En algunos países el contrabando, lavado de dinero y otras actividades ilícitas en el sector forestal han sido evidenciadas o perseguidas. La madera constituye un bien de tan alto valor que resulta relativamente fácil de filtrar en la cadena de comercialización legal. En ciertas ocasiones la diferencia de costos entre madera legal y legítimamente obtenida, y madera ilegal constituyen incentivos para el contrabando<sup>138</sup>.

De acuerdo a la normatividad vigente, compete directamente al Instituto Nacional de Recursos Naturales velar por la conservación del patrimonio forestal y ejercer acciones de control sobre el aprovechamiento ilícito de los recursos forestales y de biodiversidad; sin embargo el carácter multidimensional de la tala ilegal impone la necesidad de contar con políticas y estrategias integrales y multisectoriales para su solución. La institucionalidad forestal en relación al tema de la tala ilegal es compartida por el Ministerio de Agricultura, la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, el INRENA y sus oficinas descentralizadas, la Policía Ecológica, el Ministerio Público y el Poder Judicial; contándose también con el soporte de otras instituciones como SUNAT, SUNAD, PETT, Defensoría del Pueblo y eventualmente el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Variables como la ineficiencia del aparato burocrático del estado, retrasos en la toma de decisiones importantes, inconsistencia en la defensa de los fundamentos del manejo y conservación de los recursos naturales, incoherencia de las políticas en su confrontación con la realidad socio-económica rural, y constantes retrocesos frente a las presiones e intereses de los sectores empresariales y partidarios, han erosionado de manera crítica la imagen de la Administración Forestal y de sus funcionarios frente a la opinión pública y especialmente frente a los usuarios directos de los recursos naturales; pero sobretodo, han debilitado los principios de autoridad y legitimidad del Estado para ejercer acciones de control y liderar procesos de formalización de las actividades forestales. Pese a su importancia estratégica para el desarrollo nacional, la escasa ponderación del subsector forestal en comparación a otras fuerzas políticas nacionales limita su capacidad de acción, y origina insolvencia para promover voluntades y decisiones efectivas en la gestión de una agenda particularmente conflictiva. Ante esta situación, tanto el Ministerio de Agricultura como el INRENA han cedido su rol intrínseco de control y regulación en la lucha contra la tala ilegal a otros sectores política e institucionalmente mejor posicionados, o a la sociedad civil, pero manteniendo la responsabilidad formal derivada de sus funciones, con lo cual incrementa la sensación de incompetencia en la solución de temas críticos.

La laxitud institucional no solo es crítica en cuanto a la percepción ciudadana de debilidad del sector público, sino que ello ha traído efectos colaterales que favorecen la tala ilegal, tales como el reforzamiento de los grupos y mafias organizadas dirigidas desde Lima y operativas en todo el país. La inconsistencia en las políticas de la administración forestal ha favorecido el incremento de la tala ilegal durante los años 2003 y 2004, y su práctica impune en áreas donde la ausencia del estado es casi generalizada. Los empresarios madereros se amparan en la ineficiencia estatal para invertir en la ilegalidad, en tanto las evidencias demuestran que no solo es una actividad altamente lucrativa, sino que es permisible y permitida.

---

<sup>137</sup> AF&PA, 2004. *Illegal Logging and Global Woods Markets. The Competitive Impacts on the US Wood Products Industry.* American Forest & Paper Association. Seneca Creek Associates, LLC; Wood Resource International, LLC. Maryland, USA. 190 p.

<sup>138</sup> Ibidem.

Así, contamos con una Administración Forestal dúctil, vulnerable al tráfico de influencias y condescendiente con los intereses políticos y económicos de los empresarios exportadores y sus protectorados; distraída en la contienda interna, en constante retroceso de sus funciones de control y con limitada capacidad de respuesta a situaciones de emergencia o crisis política, situaciones que han contribuido a un incremento de la extracción y comercio ilegal de madera en los últimos años. Cabe señalar también que casi desde el surgimiento de la preocupación genuina de algunos sectores de la sociedad sobre el incremento de la tala ilegal, este problema fue rápidamente politizado tanto por la autoridad forestal y grupos de poder intra sectoriales, como por los sectores industriales, forestales tradicionalistas, agencias de cooperación, ONG y hasta instituciones indigenistas. Esta tendencia al oportunismo político del tema “tala ilegal” persiste, y es una de las causas más evidentes de la atomización de comisiones, planes y dispersión de la información y financiamiento, lo cual lejos de contribuir a la consolidación de una Estrategia Nacional que genere sinergias con la sociedad y permita desarrollar acciones efectivas de manera coordinada, ha generado situaciones de fragmentación de grupos, protagonismo, esfuerzos aislados, descoordinaciones entre las diferentes instituciones públicas y privadas, desconfianza y en ocasiones rivalidades entre unos y otros. Ello responden a la acción de agentes políticos y económicos (internos y externos) interesados en crear y mantener situaciones que favorezcan la ilegalidad, atentando contra la autoridad y la legítima aspiración de un estado justo y transparente, libre de corrupción y manipulación. De otro lado, despolitizar el tratamiento sobre la tala ilegal al interior del sector forestal permitiría reconocer las aristas políticas y económicas del problema fuera de este, y los mecanismos de filtración del propio sistema. Finalmente, la consolidación de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal, única y coordinada que sume las voluntades de todos permitirá encontrar soluciones directas al problema en todos sus niveles y ámbitos de acción. Son también parte de la problemática institucional del sector forestal el sobredimensionamiento de las funciones de INRENA en algunos casos, y la duplicidad de funciones entre una o más oficinas, en otros.

#### **Normatividad / Capacidad de Reforzamiento de la Ley:**

Con respecto a la Legislación Forestal, en los últimos dos años se han concretado avances importantes en la implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308 mediante la Convocatoria a Concursos Públicos y Otorgamiento de Concesiones Forestales en los Bosques de Producción Permanente de los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Huanuco y Loreto. No obstante, las concesiones forestales todavía están en proceso de consolidación y con una serie de imprevisiones e incertidumbres financieras, técnicas, gerenciales y administrativas que no permiten apreciar de manera tangible las ventajas del modelo. Por otra parte, la expectativa de éxito del agente económico está casi siempre referida a la rentabilidad inmediata, lo cual dificulta que los empresarios madereros acostumbrados a un suministro continuo de madera ilegal, mantengan un nivel constante de compromiso e inversión en el largo plazo que implica el manejo forestal. Ello sin contar que aún la sostenibilidad económica y ambiental del Manejo Forestal se ubica en el ámbito de lo hipotético y probabilístico, en cuanto los supuestos básicos del mismo no han alcanzado todavía los prerequisites técnicos y empresariales mínimos para su implementación.

Parte de la existencia de la tala ilegal se debe a las dificultades para hacer cumplir la Ley, dificultades derivadas de la propia estructura interna de las Administraciones Técnicas Forestales y su dependencia de la Administración Central. Factores adversos adicionales han sido los intentos de grupos de interés de incorporar modificaciones a la Ley y sus instrumentos jurídicos a distintos niveles con el fin de facilitar el tráfico de maderas bajo la estrategia de promover las exportaciones y el crecimiento económico del sector; las restricciones presupuestales, logísticas y de personal del INRENA, hasta la imposibilidad física de abarcar con vigilancia la vasta extensión de los bosques en la Amazonía Peruana. El incumplimiento a la Ley Forestal pasa también por un desconocimiento de la misma, especialmente de autoridades no directamente vinculadas al sector pero que tienen competencia en su aplicación, como pueden ser: Jueces, Fiscales, Autoridades locales o regionales, entre otros; y de su incompreensión por parte de los usuarios (concesionarios, comunidades nativas, poblaciones locales).

No obstante lo antes señalado, una limitación directa para contrarrestar el aprovechamiento y comercio ilícito de productos forestales maderables lo constituye la falta de un régimen legal que permita la aplicación de sanciones penales efectivas contra los delitos ambientales e infracciones a la Ley Forestal y Silvestre. La laxitud de las penas por delitos cometidos contra el medio ambiente y los recursos naturales, no solo eximen al infractor, sino que inafectan al agente financiero de la ilegalidad, al habilitador intermediario, a terceros que presten servicios para la comisión de delitos ambientales (motoristas, camioneros, gariteros, aserraderos, otros), a los responsables técnicos y administrativos de los contratos y concesiones (Contadores, asesores legales, Ingenieros y técnicos forestales, otros) que incurran en falsificación de información o facilitan sus firmas para el blanqueo de madera ilegal; así como a los funcionarios públicos en general cuya participación en actos de corrupción y/o tráfico de influencias. En la medida en que se cuenten con los mecanismos de control adecuados a cada instancia y funcionando a lo largo de toda la cadena de aprovechamiento y comercialización de la madera, el control de la tala ilegal tendrá resultados duraderos.

Lamentablemente tanto en la Administración Central como en las regiones se ha evidenciado la existencia de redes de corrupción que involucran a autoridades locales, civiles, policiales, judiciales, a los empresarios forestales y a muchos técnicos y profesionales forestales también. Dichas organizaciones funcionan gracias a los ingresos que producen actividades ilícitas como la extracción de madera de áreas no autorizadas.

Actualmente se llevan a cabo esfuerzos por renovar el personal de las entidades públicas buscando contrarrestar, y en parte detener, las acciones que vulneran la institucionalidad del INRENA, medida que constituye un avance significativo y que está contribuyendo a mejorar la administración de los recursos naturales, pero que debe ser respaldada a fin de que dichas iniciativas no queden truncas por la falta del apoyo requerido. La lucha contra la corrupción demanda un conjunto de medidas complementarias de sanciones (tanto para el funcionario que incurre en falta como para el corruptor), así como de incentivos a los funcionarios que destacan por su conducta profesional intachable. En muchos casos la corrupción no solo está asociada a un beneficio directo de algún tipo a favor del funcionario, sino también en que muchas ocasiones se interpretan las normas de manera arbitraria para salvaguardar los intereses económicos de particulares, o se omiten acciones que de oficio los funcionarios deberían adoptar.

Una causa comúnmente identificada en las operaciones forestales informales es la evasión de los trámites legales o pago de impuestos debido a que los trámites son engorrosos, lentos y burocráticos. Según Louman y Villalobos en diversos países se ha registrado que las demoras en la aprobación de los planes y permisos hasta después de la época seca obligan a los operarios forestales a empezar la tala antes del otorgamiento de los permisos correspondientes, incurriendo de esta manera en una tala administrativamente ilegal. En muchas zonas la administración forestal no cuenta con oficinas, teniendo que los usuarios del bosque trasladarse hasta 5 días de ida y vuelta para tramitar documentos. En otras ocasiones el trámite involucra a más de una agencia estatal, y dentro de estas agencias a varias oficinas. A ello se añade la falta de una memoria común que almacene la información histórica sobre el uso de la tierra o del recurso en cada modalidad de aprovechamiento. Ello genera situaciones de desorden en los procesos de control y monitoreo. Así el extractor forestal se encuentra en la disyuntiva de optar entre una alternativa legal, costosa, lenta y engorrosa para aprovechar la madera; o una alternativa ilegal pero rápida, eficiente y más rentable<sup>139</sup>.

### **Capacidad Técnica y Operativa**

Las restricciones en la Capacidad Técnica y Operativa de la Administración Forestal se deben a varias causas:

---

<sup>139</sup> Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit. Pp: 10.

- Reducciones presupuestales para implementar Sistemas de Control y Vigilancia permanentemente operativos, interconectados y con capacidad de respuesta en tiempo real a las invasiones e incursiones de los extractores ilegales. Como consecuencia de la aplicación de la Ley del Canon que afecta directamente los ingresos por concepto de derechos de aprovechamiento, aunado a la distribución de estos derechos entre INRENA; OSINFOR, FONDEBOSQUE y los Comités de Gestión de Bosque, INRENA ha visto disminuidos sus recursos directamente recaudados sustancialmente, cuando por otro lado sus funciones y responsabilidades en materia forestal se han incrementado. Específicamente en relación a los recursos financieros para las actividades de supervisión y control, se destaca la demora en la atención a los requerimientos para financiar las intervenciones e inspecciones oculares, lo que impide una rápida reacción de las autoridades ante la comisión de infracciones<sup>140</sup>.
- Dificultad logística y de movilización para ejercer control en el bosque debido a la magnitud y dispersión de la tala ilegal en diversos departamentos y áreas alejadas del país.

#### **Personal:**

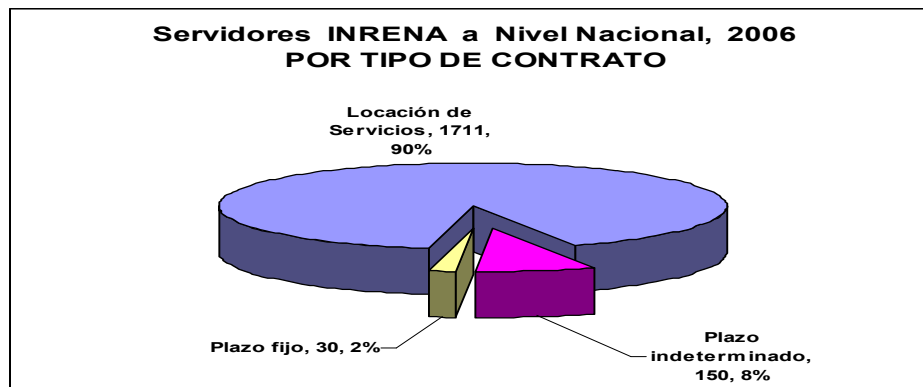
Personal insuficiente para cubrir la demanda de supervisión y control en áreas críticas y alejadas afectadas por la tala ilegal. La falta de términos de referencia para los cargos y perfiles para cubrir dichos puestos, tanto en la sede central de INRENA como en las ATFFS dificultaban el desempeño institucional y la contratación del personal. Se busca superar esta dificultad con la RJ No. 213-2004-INRENA del 21 de Octubre del 2004 a través de la cual se Aprueba el Manual de Operación y Funciones del INRENA. Adicionalmente se empiezan a convocar concursos públicos para la contratación de los Administradores Técnicos a nivel nacional. Aún cuando este proceso ha tenido dificultades y algunas denuncias por la escasa flexibilidad de la estructura pública para remover a personal cuestionado, se considera que constituye un avance en la búsqueda de la transparencia y la mejora en la gestión. Sin embargo, ello no ha contribuido a mejorar la falta de reconocimientos y respaldo hacia el personal, lo cual constituye un desincentivo, sobretodo para el personal que ejerce acciones de control o toma medidas administrativas contra los infractores. En muchas ocasiones el personal de campo enfrenta dificultades para el desempeño de sus funciones, incluidas amenazas de muerte, atentados directos, desprestigio y denuncias por abuso de autoridad.

Un diagnóstico institucional desarrollado por la Consultora APOYO SA (2003) determinó que 70% del personal de INRENA es SNP (servicios no personales), no contando, por tanto, con estabilidad ni beneficios laborales. También señalan que los procesos de reclutamiento y selección de personal, capacitación y evaluación no eran objetivos, no respondían a las metas de planificación, ni estaban claramente definidos.

Al 2006, INRENA cuenta con 1891 funcionarios. Según el tipo de contrato, 1711 funcionarios (90.48%) se encuentran contratados bajo la modalidad Locación de Servicios (Servicios No Personales); 150 (7.93%) trabajadores corresponden al rubro Plazo Indeterminado (que corresponde a Cargos políticos o de confianza sujetos a cambios) y sólo 30 (1.59%) funcionarios están contratados bajo el régimen de planilla o plazo fijo. La distribución del personal por el tipo de órgano es la siguiente: 1670 en órganos técnicos y 221 en órganos administrativos.

---

<sup>140</sup> SPDA, 2004. Situación de la Tala Ilegal en el Perú. IRG-STEM / USAID. Inédito, pp: 55.



### Gestión de la Información y Procedimientos:

- Ausencia de bases de datos estandarizadas y compatibles con otras instituciones, ausencia de estadísticas confiables, sistematizadas e interconectadas en las diferentes oficinas de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre referentes a los permisos, concesiones, volúmenes de madera autorizados y movilizados, veracidad de la procedencia y saldos consignados en las guías de transporte forestal, infractores, entre otros. Ello incluye la pérdida voluntaria e involuntaria de documentos, guías de transporte, permisos, etc. Aún cuando durante los últimos años se ha implementado el Centro de Información Estratégica Forestal – CIEF, el sistema presenta serias debilidades en cuanto a la seguridad de la información y la vulnerabilidad a la adulteración de información pública.
- La persistencia de una “cultura del secreto de la información pública” y poca transparencia en los procedimientos administrativos y mecanismos de acceso a la información. Aún cuando la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública No. 27806 se aprobó el 2 de Agosto del 2002, recién en el 2004 se implementan procedimientos para el acceso a la información pública del INRENA a nivel nacional, mediante la aprobación de Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA del INRENA (DS No. 014-2004-AG). Aún cuando los procedimientos vía solicitud están disponibles a la ciudadanía, el trámite generalmente demora entre 2 – 3 meses sobrepasando largamente los tiempos previstos en la Ley, y no hay acceso directo a los archivos, existiendo en el colectivo de los funcionarios resistencia a proporcionar información y a la transparencia de sus actos administrativos.
- Limitaciones en las coordinaciones intersectoriales para el control con otras instancias del Estado: PNP, Ministerio Público, Poder Judicial, RENIEC, SUNAT, SUNAD, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Contraloría de la República, entre otros. Con el fin de superar dicha necesidad, mediante Decreto Supremo N° 019-2004-AG, de fecha 08 de mayo de 2004, se declara de interés nacional la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal y se crea la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI); sin embargo esta se instala recién en mayo del 2005, teniendo como Presidente de la Comisión al Ing. Álvaro Quijandría Salmón. En diciembre del 2005 asume la Presidencia de la CMLTI el Sr. Carlos Chamochumbi, tras el sensible fallecimiento del Ing. Quijandría en junio de ese mismo año. Desde su reinstalación a la fecha, la CMLTI ha venido desarrollando una serie de actividades orientadas al fortalecimiento de las relaciones entre las diversas entidades del Estado a fin de promover acciones conjuntas en la lucha contra la tala ilegal. Si bien el nivel de coordinaciones ha mejorado, tanto la CMLTI como INRENA requieren del apoyo político de más alto nivel para desarrollar acciones coordinadas con las demás fuerzas de la ley.

- Dificultad para obtener pruebas válidas de la ilegalidad, mecanismos de blanqueo, corrupción y comercio ilegal de maderas. Esta ausencia de pruebas en algunos casos se debe a varios factores: negligencia por parte del personal técnico en el levantamiento de documentos y actas (de intervención, inmovilización y/o decomiso) generando documentos nulos o inválidos por errores de forma; deficiencias en la información consignada o inconsistencias entre diversos documentos en un mismo proceso; escasa voluntad de investigar los problemas a profundidad quedando las intervenciones de control en la formalidad administrativa y con el fin de contar con alguna estadística o resultado; complicidad de algunos funcionarios en el ocultamiento de pruebas; pérdida de documentación; incapacidad de los técnicos forestales de verificar en campo la información e identificación de los infractores; retrasos y demoras en el seguimiento puntual a los procedimientos de verificación, cubicación, decomisos, entre otros. Todas estas omisiones dificultan el seguimiento de los casos de infracciones a la Ley Forestal por parte de la Fiscalía y el Poder Judicial, y con ello se perpetúa e institucionaliza la ilegalidad. Al respecto se han dado casos de acciones de intervención, decomisos o levantamientos de actas de inspección por los técnicos en campo que han sido invalidadas o desautorizadas por la propia Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, relegando las decisiones de las oficinas descentralizadas (a favor de intereses particulares), privándolas de su autoridad y de su legitimidad como tal frente a la población local y a los infractores.
- Existencia de procedimientos administrativos ineficientes y mecanismos de blanqueo de la madera ilegal a través de la documentación oficial. Sobre este punto se han desplegado diversos esfuerzos a fin de mejorar los procedimientos
- Carencias en la capacidad política y gerencial para la toma de decisiones críticas del personal técnico, y/o delegue de responsabilidades de envergadura a personal asistente, no capacitado o inexperto. De manera inversa, saturación de funciones administrativas y burocráticas al personal gerencial que limita su disponibilidad de tiempo y esfuerzos en la conducción y diseño de políticas para la gestión de los recursos forestales.
- Filtración de información durante el desarrollo de operativos. En algunas ocasiones se han dado casos de que agentes internos a la propia administración u otras autoridades, facilitan información a los ilegales, lo cual les permite anticipar la llegada de las autoridades, esconder la madera en el bosque, dispersarse y crear coartadas, tomar otras rutas, y/o proveerse de guías u otros documentos. Limitada capacidad logística y operativa para diseñar y desarrollar acciones de control inopinadas, inteligencia, inspecciones oculares, verificaciones en campo, entre otras que requieran algún nivel de coordinación con otras autoridades (PNP, Fiscales). En este sentido la capacidad de organización, fluidez e intercambio de información (interceptación radial, disponibilidad de capacidad logística para el transporte, y conocimiento del terreno) tiende a ser más eficaz por parte de los madereros que de la autoridad.

#### **INFORMALIDAD:**

Para el Perú la estimación de la magnitud de la economía subterránea (como porcentaje del PBI) y su participación en el empleo ha sido motivo de diversos estudios. Las estimaciones de una economía subterránea en el Perú oscilan en un rango entre 30% y 60%. Si bien este rango explicaría la participación de todas las actividades desarrolladas en la economía oculta, no explica la producción de pequeñas unidades empresariales (economía informal) cuya principal motivación es la sobrevivencia y para la cual se espera una producción menor que la mencionada dado el bajo nivel de productividad por la falta de capital y personal calificado. En todo caso y como propone Feige (1997), la economía informal es una parte de la economía subterránea y de ahí el interés en cuantificar su magnitud respecto al PBI.

TAXONOMIA DE LA ECONOMIA SUBTERRANEA				
	ECONOMIA SUBTERRÁNEA			
	Actividades Ilegales	Actividades No Declaradas	Actividades No Registradas	Actividades Informales
Tala Ilegal de Maderas en el Perú	Vulneración a las Leyes penales / Leyes Sectoriales / Normas Ambientales  Art. 310º CP: Destrucción, quema, daños, tala de formaciones boscosas naturales o plantadas.  Infracciones a la Ley Forestal y normas complementarias  Blanqueo de madera / Lavado de dinero	Vulneración a la Legislación fiscal  Evasión Fiscal  Pagos por Corrupción / Pago de Cupos	Normas sobre Cuentas Nacionales  Venta libre de Madera informal  Aprovechamiento de madera de subsistencia	Vulneración a la Regulación legal y administrativa. Derechos comerciales, financieros y de propiedad  Monopolio y habilitación, explotación laboral, invasiones de tierras  Infracciones a la Ley Forestal y normas complementarias

Adaptado de: CIEN (Feige, 1997). "Estimación de la Magnitud de la Economía Informal en Guatemala". Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2001.

Desde la perspectiva de una economía neoliberal, es probable que la Amazonía en general, por su distancia a los mercados, fragilidad ambiental y bajo potencial productivo, no sea atractiva para la inversión privada sin los subsidios y exoneraciones tributarias, aún cuando estos subsidios introducen distorsiones económicas y conducen a la ineficiencia, corrupción y empobrecimiento<sup>141</sup>. El Estado prioriza las inversiones públicas en la costa, en base a retornos sociales, económicos y políticos, desatendiendo su misión promover el desarrollo integral con equidad social en todas las regiones. La situación fiscal del Estado y financiera de los capitales nacionales es aún deficitaria para enfrentar el reto de mover el país hacia el desarrollo económico<sup>142</sup>.

El Sector maderero se ha convertido en un Sector informal creciente con un alto impacto social y económico<sup>143</sup>. Un diagnóstico preliminar del sector forestal desarrollado por SUNAT revela que existe una gran concentración del consumo nacional de madera y de las empresas exportadoras en Lima. Adicionalmente existe también una gran concentración, en las Aduanas ubicadas en el Callao, como puerto de salida de las exportaciones de madera<sup>144</sup>. Durante los últimos años el Estado Peruano, la empresa privada y la sociedad civil han desplegado esfuerzos significativos a fin de formalizar la actividad forestal como parte del proceso de implementación de la Ley 27308. Al 2006 se encuentran registrados 584 Contratos de Concesiones Forestales, 230 Autorizaciones y 986 Permisos de extracción otorgados a particulares. Sin embargo, pese a que el acceso al bosque a través de estas modalidades busca garantizar la aplicación de criterios y procedimientos técnicos del manejo forestal, así como la procedencia legal de la madera, en la práctica, los sectores industriales madereros aún se siguen abasteciendo de madera de procedencia dudosa o ilegal que es legalizada mediante diversos mecanismos. En el caso de los permisos de extracción de predios privados, estos no están obligados a la implementación de Planes de Manejo, constituyendo una forma viable para el blanqueo de la madera ilegal.

<sup>141</sup> Toledo, J. 2000. Op. Cit. p 28.

<sup>142</sup> Ibidem

<sup>143</sup> SUNAT, 2005. Informe de Acciones realizadas ante la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal. Documento de Trabajo. Lima, Perú. 7 p.

<sup>144</sup> Idem, pp: 6.

Adicionalmente, ni las concesiones forestales, ni gran parte de las Comunidades están en condiciones de satisfacer la demanda de madera industrial. En otros casos, son los propios concesionarios los que incurren en la ilegalidad, aún dentro de sus propias concesiones.

De otro lado, la descapitalización y capacidad instalada poco tecnificada del sector forestal hace que no sea competitivo para enfrentar a los mercados internacionales con productos manufacturados, mientras que la demanda de productos maderables para exportación es casi exclusivamente de transformación primaria. En relación al mercado interno, éste es poco exigente en cuanto a la calidad de los productos y maderas, con lo cual tampoco constituye un incentivo a la inversión en tecnología e infraestructura productiva. La falta de capital de trabajo líquido para iniciar las actividades de manejo en las concesiones forestales, la escasa capacidad de apalancamiento financiero y la sobre valuación del capital social de las empresas concesionarias, reforzó el sistema tradicional de habilitación, lo cual favoreció económicamente a los ilegales. Con la subordinación financiera de los pequeños concesionarios, las expectativas de mejoras en su capacidad de negociación frente al gran empresario (ente financiero) no fueron las esperadas, en parte debido a que los gremios de los pequeños madereros se encuentran fragmentados y desorganizados. En el peor de los casos, la fragilidad del compromiso asumido con el manejo forestal, y la resistencia de la informalidad especulativa podría significar que algunos concesionarios estén aprovechando la madera comercial existente en las concesiones por los próximos 3 ó 4 años, para luego, devolverlas al estado o abandonar la actividad, dejando tras de sí bosques intervenidos, descremados, poco atractivos para un nuevo inversionista y vulnerables al cambio de uso con fines agropecuarios de subsistencia. Si bien en una parte del sector industrial hay un interés expreso por mejorar sus inversiones en la transformación primaria, y en contados casos la secundaria, se observa un desinterés y rechazo por la inversión en silvicultura, investigación, conservación y manejo de los bosques dentro de las concesiones. Es decir, se asume de manera errada que la inversión de los sectores madereros debe orientarse únicamente a la adquisición de nueva maquinaria, mientras se descuida la sostenibilidad del recurso y su reposición, el cuidado de la biodiversidad y los servicios ambientales, así como el cumplimiento de las normas laborales y ambientales. Esta tendencia es reforzada por programas de financiamiento para la compra de maquinaria de aserrío y extracción, restringiendo las potencialidades del bosque a la precaria y anacrónica cultura de la motosierra.

Toledo, E. (2004)<sup>145</sup>, estima que la demanda mínima de inversiones en el Sector Forestal en el Perú asciende a US \$ 1500 millones (US \$ 600 millones en plantaciones y US \$ 900 en adquisición de maquinaria para la industria maderera), ello sin considerar las necesidades de financiamiento para fortalecer e implementar el Sistema de Concesiones Forestales, garantizar la sostenibilidad del aprovechamiento de bosques primarios, ni la implementación de una Reforma integral de la Institucionalidad Forestal a nivel nacional. Así mismo señala que el impacto de las inversiones privadas en el sector forestal podría triplicar el volumen de producción de madera y reducir de manera significativa los costos de aprovechamiento, mejorando a la vez el rendimiento en la transformación y el valor de los productos transformados.

La informalidad de la actividad forestal afecta directamente la capacidad de los pequeños empresarios de ser sujetos de crédito por la banca comercial u otros sistemas de financiamiento (privados o de fomento). La informalidad se manifiesta bajo diversas formas, entre ellas, la existencia de patrimonio (desde bienes muebles e inmuebles, capital social de las empresas, hasta la experiencia laboral) no capitalizable que permita a las pequeñas empresas iniciar alguna actividad económica y alcanzar mayor valor. A ello se añade la generalización de una cultura de "no pago" que ha excluido a los pequeños y medianos madereros del mercado de capitales. De Soto, (2000) describe esta situación de la siguiente manera: *"imagine un país donde nadie puede identificar quien es dueño de qué, las direcciones domiciliarias no pueden ser fácilmente verificadas, la gente no puede ser obligada a pagar sus deudas, la propiedad no puede ser*

---

<sup>145</sup> Toledo, Enrique. 2004. Perspectiva de Desarrollo e Inversión Privada en el Sector Forestal Peruano. FONDEBOSQUE. Presentación en power point. Lima, Perú. 32 p.

*dividida en participaciones, las descripciones de los activos no están estandarizadas y estos no son fáciles de comparar, y donde las reglas que rigen la propiedad varían de barrio en barrio... Para mayor precisión, usted ha imaginado la vida del 80% de su gente,... que no es, como suele pensarse... desesperadamente pobre. A pesar de su patente pobreza... poseen mucho más de lo que nadie jamás ha sospechado. Pero lo que posee no está representado en forma tal que produzca valor adicional... Las instituciones que dan vida al capital – que mediante su trabajo y sus activos le franquean el acceso al interés de terceras personas – no existen aquí<sup>146</sup>.*

De Soto señala también que las grandes dificultades y altos costos de la formalización impiden a los pequeños empresarios sobrevivir de manera legal en un mercado donde la informalidad domina. Tal es el caso de la existencia de un sistema paralelo de comercio de madera ilegal que afecta directamente la viabilidad económica y sostenibilidad de las concesiones forestales. La limitada asistencia técnica y financiera que acoge a los amplios sectores de madereros informales y facilite los procesos de adecuación a la ley forestal constituye también una causa del tráfico de maderas. Esta misma escasez de apoyo técnico y medidas promocionales adaptadas a las posibilidades de trabajo de las Comunidades Nativas las hace vulnerables a negociaciones desventajosas que culminan con la sobre explotación y sustracción de sus recursos. En tal sentido, urge la necesidad de implementar medidas que permitan a las comunidades desarrollar planes de manejo de bosques comunitarios, aprovechar y beneficiarse directamente de los recursos forestales.

La comparación de costos entre la madera legal e ilegal es compleja. Las empresas que están involucradas en la comercialización de productos maderables ilegales pagan un menor precio por trozas que no cumplen con los requerimientos de inversión de la madera legal. Sin embargo, los costos de corrupción, coimas, entre otros, para la adquisición de trozas ilegales incrementa su precio, tanto como los niveles de riesgo; mientras la evasión tributaria y el incumplimiento de normas laborales reducen dichos montos<sup>147</sup>. La alta variabilidad de precios de las maderas duras de bosques tropicales añade complejidad a la estructura de costos. Resulta lógico asumir que las empresas opten por la ilegalidad porque esta brinda incentivos financieros. No obstante, un análisis económico basado en modelos de simulación del Global Forest Products Model (GFPM) sugiere que la madera ilegal reduce los precios internacionales de los productos forestales entre 7 – 16 % en promedio, y entre 2 – 4 % dependiendo del producto. En algunos mercados importantes la madera ilegal afecta de manera significativa la capacidad de los productores para exportar<sup>148</sup>.

Una medida efectiva para mitigar la extracción ilegal debe considerar la reducción de la dispersión entre los costos de operación de la madera legal versus la ilegal. A mayor diferencia entre los costos de la madera legal e ilegal, mayor será la rentabilidad de las actividades ilícitas. Así, los tomadores de decisión deberían considerar que el incremento de costos del comercio legal podría resultar en efectos perniciosos o inesperados<sup>149</sup>. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria tiene como labor permanente el combate de las diferentes modalidades de evasión (inscripción, declaración, pago y veracidad). Las acciones que realiza se direccionan de acuerdo a planes de fiscalización de los diferentes sectores económicos, con mayor incidencia en aquellos de importancia en la recaudación. Entre las acciones de fiscalización realizadas por el área de fiscalización de las dependencias descentralizadas de la SUNAT en el 2005 se citan<sup>150</sup>:

---

<sup>146</sup> De Soto, H. 2000. *El Misterio del Capital*. Pp: 40 – 41

<sup>147</sup> AF&PA, 2004. *Illegal Logging and Global Woods Markets. The Competitive Impacts on the US Wood Products Industry*. American Forest & Paper Association. Seneca Creek Associates, LLC; Wood Resource International, LLC. Maryland, USA. 190 p

<sup>148</sup> Ibidem.

<sup>149</sup> Ibidem

<sup>150</sup> SUNAT, 2005. Op. Cit. pp: 3.

- Junín informó que se detectaron compras de madera sin factura y la utilización de facturas falsas, así como el traslado de la madera fuera de la Región amazónica mediante la utilización de Guías de Remisión recicladas<sup>151</sup>.
- Ucayali informó que se había recibido información respecto de “habilitadores de madera”, los cuales habían promovido directamente la inscripción en RUC a terceros, con el propósito de obtener sus Facturas y Guías de Remisión, así como su participación en la compra de Facturas y Guías de Remisión a Comunidades Nativas y la utilización de doble facturación<sup>152</sup>.
- En el año 2003, la Intendencia Regional Cuzco solicitó a INRENA - Madre de Dios la información en medio magnético de la base de datos de los contratos vigentes en la zona y de sus guías de transporte forestal emitidas durante los años 2000 y 2001. Ésta información proporcionó una aproximación a los ingresos obtenidos por cada extractor forestal. Los ingresos se calcularon sobre la base de los metros cúbicos de madera extraído para la venta, convertidos a pies tablares sobre la base del valor de mercado promedio de madera (en el caso de la caoba se consideró S/. 6.00 por pie tablar)<sup>153</sup>.

El cálculo global mostró que el Estado fue afectado en no menos de 1,9 millones de soles en tributos dejados de pagar, los cuales corresponden sólo al Impuesto a la Renta (utilizando la tasa de 5% de Renta, no considerando IGV, en tanto que toda venta dentro de la Región Amazónica está exonerada del IGV, aún cuando se sabe que toda madera es comercializada fuera de la misma) y considerando sólo los ingresos por caoba, que es la madera más rentable pero no la única que se comercializa en Madre de Dios<sup>154</sup>.

En la Oficina de SUNAT-Madre de Dios se recibieron denuncias verbales referentes a casos de evasión tributaria que tienen que ver con la venta de facturas y guías de remisión en blanco con las cuales se estarían transportando madera hacia otros departamentos. En estos casos el titular del RUC y supuesto emisor de las facturas y guías no es maderero y sin embargo sus facturas son emitidas por supuestas ventas de madera<sup>155</sup>. En base a dichas denuncias se iniciaron diversas acciones de fiscalización a 115 contribuyentes, cuyos resultados fueron los siguientes:

- Fueron notificadas el 65% de los documentos que iniciaban las acciones de fiscalización (75 contribuyentes notificados).
- El 35% de los documentos (40 contribuyentes) no pudieron ser notificados ya que los contribuyentes tenían como condición de domicilio “No Hallado”
- El 8% de los Contribuyentes notificados realizaron el cambio del CIU.

Adicionalmente, SUNAT (2005) verificó toda la información disponible de los contribuyentes incluidos una denuncia elaborada por la Policía Nacional del Perú respecto a contribuyentes con actividades relacionadas al Sector Maderero en Madre de Dios, determinándose lo siguiente:

- Todos los investigados eran medianos y pequeños contribuyentes.
- El 48 % de ellos tiene domicilio fiscal en Lima
- El 24 % de ellos tiene domicilio fiscal en Tacna
- El 16 % de ellos tiene domicilio fiscal en Arequipa.
- El 12 % de ellos tiene domicilio fiscal en el Cuzco.
- Ninguno de ellos tiene compras imputadas por los mencionados extractores.

---

<sup>151</sup> Ibidem.

<sup>152</sup> Ibidem

<sup>153</sup> Ibidem.

<sup>154</sup> Ibidem.

<sup>155</sup> Ibidem.

Existe toda una organización montada que cuenta inclusive con asesores legales y contables que buscan distraer los esfuerzos de la administración tributaria y las demás dependencias estatales que tienen que ver con el control de la extracción de madera en distintos ámbitos de competencia<sup>156</sup>. De acuerdo a la información disponible SUNAT estableció la siguiente práctica de evasión:

- La evasión se inicia con los denominados “agentes” que proveen de dinero a personas denominadas “habilitadores” para que estos financien la campaña de tala ilegal y el aserrío respectivo a “extractores” ilegales.
- Estos “habilitadores” pagan a “terceros”, generalmente personas naturales, para que gestionen su número de RUC y así poder utilizar los talonarios de Facturas y Guías de Remisión de los mismos. La Guía de Remisión (Guía de Transporte Forestal) sirve para sustentar el traslado de la madera hacia los puertos de embarque y la Factura sirve para que, el exportador o el contribuyente de una zona sin beneficio tributario, sustente el costo y/o gasto para el Impuesto a la Renta y el crédito fiscal para el IGV.

En el caso del exportador, tiene además un beneficio adicional ya que este crédito fiscal le sirve para solicitar posteriormente la devolución del Saldo Favor Materia de Beneficio (SFMB) en función al monto exportado, perjudicando al fisco nacional al devolver un impuesto que no fue ingresado previamente, y sobre el cual las acciones de cobranza que se realicen serán infructuosas<sup>157</sup>. Mediante el Decreto Legislativo N° 917 modificado por la Ley N° 27877 y normas reglamentarias, en el 2004 la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, implementó el Sistema de Deduciones, a fin de aprovechar el nivel de concentración que existe en el sector maderero y controlar la informalidad del mismo.

El sistema se aplica sobre:

- La Venta de bienes y prestación de servicios gravados con el IGV.
- El Retiro de bienes y servicios gravados con el IGV.
- El traslado de bienes fuera del centro de producción, así como desde cualquier zona geográfica con beneficio tributario hacia el resto del país, cuando no se origine en operaciones de venta.

Este sistema ha demostrado efectividad, habiendo permitido al 2005 incrementar la recaudación del sector extractivo en mas de 500% en un periodo de 19 meses de implementación (desde julio 2003 hasta enero 2005) siendo la recaudación mensual desde S/ 875,597 a 5'472,571 respectivamente<sup>158</sup>. Adicional a la mayor recaudación reportada por el sistema, SUNAT ha logrado obtener información oportuna sobre los agentes que compran y venden madera, lo que facilita la selección y control de la evasión en el sector.

El valor FOB de las exportaciones en el año 2004 fueron del orden de \$ 120'054,538. La distribución de la renta se halla altamente concentrada. Sólo 31 empresas exportadoras de madera, de un total de 610 exportadores, concentran el 80.21% del valor de las exportaciones para el 2004<sup>159</sup>.

Caillaux & Chirinos, 2003 señalan que no contar con una administración de justicia eficiente como mecanismo formal de resolución de conflictos entre el mercado formal consolidado y vastos sectores informales marcados por la marginalidad y urgencia de subsistencia, deriva en la falta de gobernabilidad y toda su compleja red de impactos en el sistema político<sup>160</sup>. Añaden que si el Estado se muestra incapaz de fiscalizar adecuadamente las actividades económicas y de regular el acceso a los recursos naturales y la administración de justicia queda rezagada en

---

<sup>156</sup> Idem, pp: 4

<sup>157</sup> Idem, pp: 5

<sup>158</sup> SUNAT, 2005. Op. Cit. Pp: 2

<sup>159</sup> SUNAT, 2005. Op. Cit. Pp: 6.

<sup>160</sup> Caillaux & Chirinos, 2003. El Caso Tahuamanu: cuando el bosque toca madera. Pp: 10.

estos objetivos, surgirá la frustración colectiva y el camino quedará libre para la arbitrariedad, la corrupción y los privilegios<sup>161</sup>.

Finalmente cabe señalar que en el caso del sector forestal la informalidad no solo está referida a las estructuras económicas y tributarias de las empresas u operadores forestales, sino que la informalidad es parte de la cultura de las actividades financieras del sector y de su dinámica comercial. La cultura de la informalidad se manifiesta en los mecanismos paralelos por los cuales optan los agentes políticos y económicos de manera permanente generando situaciones de inobservancia de la ley en todos los ámbitos de la actividad. De manera inconsciente la informalidad no asociada a la pobreza, sino aquella que es promovida por los agentes financieros con suficiente capacidad económica, implica también una actitud de no reconocimiento de la legitimidad de las instituciones y de la ley, y por tanto, la inmunidad social para su vulneración.

### **POLÍTICAS FISCALES Y PRÁCTICAS FRAUDULENTAS QUE FAVORECEN EL COMERCIO ILEGAL:**

La tala y comercio ilegal de maderas constituye una preocupación creciente en relación a la conservación de los bosques a escala global. Este fenómeno, en si es confuso debido a las intrincadas relaciones que lo asocian a la deforestación y a la pobreza.

AF&PA (2004)<sup>162</sup>, estima que entre el 12 -17 % del volumen de madera rolliza de procedencia ilegal entra a los mercados internacionales. Adicionalmente, del 2 - 4% de las maderas blancas y triplay que son comercializados globalmente, y entre el 23% - 30% de las maderas duras son de procedencia sospechosa. Así, entre el 5 – 10 % del valor total de los productos forestales comercializados a nivel internacional no pueden probar la procedencia legal de la madera (no se considera en este rango la madera legalizada). El comercio ilegal de maderas es impulsado tanto por factores económicos adversos y políticas deficientes a nivel nacional como por las condiciones comerciales. Adams y Ze Meka, (2002)<sup>163</sup> proponen la existencia de problemas subyacentes relativos a políticas, muchos de ellos externos al sector forestal, que ayudan a crear las condiciones para el comercio ilegal.

En el Perú la Región Selva, principal zona de extracción maderera tiene una serie de beneficios tributarios contenidos en las siguientes normas:

- Ley N° 23407 - Ley General de Industrias
- Ley N° 24994 - Ley de Bases para el Desarrollo Rural de la Amazonía Peruana
- Ley N° 27037 - Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía,
- Decreto Legislativo N° 821 – Ley del Impuesto General a la Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

Dichas normas otorgan tasas preferenciales del impuesto a la Renta del 10%, 5% y 0% así como de un “crédito fiscal especial” del orden del 50% de las ventas fuera de la región, las cuales están gravadas con el IGV. Las normas anteriormente citadas otorgan un marco tributario *sui generis* a esta región y a los contribuyentes que operan desde esta zona.

### **SUBFACTURACIÓN:**

La subfacturación es una forma común de aumentar las ganancias ilegalmente en el comercio internacional. Puede darse a través de una subestimación de precios o volúmenes, la clasificación errónea de calidades, o una combinación de todas estas anomalías, a fin de evitar

---

<sup>161</sup> Ibidem

<sup>162</sup> AF&PA, 2004. Illegal Logging and Global Woods Markets. The Competitive Impacts on the US Wood Products Industry. American Forest & Paper Association. Seneca Creek Associates, LLC; Wood Resource International, LLC. Maryland, USA. 190 p.

<sup>163</sup> Adams M. & E. Ze Meka. 2002. Políticas eficientes: las cómplices del comercio ilegal. Secretaría de la OIMT. Actualidad Forestal Tropical 10 / 1. pp: 18 – 20.

los altos regímenes fiscales y cualquier reglamentación restrictiva de la política cambiaria. El vendedor y comprador determinan con antelación una diferencia entre los precios y/o la remediación o reclasificación del producto en el destino final. La diferencia entre el verdadero valor del contrato y el valor declarado en el país proveedor puede repartirse—libre de impuestos—fuera del país<sup>164</sup>.

En el caso del Perú esta modalidad es posible debido a que las partidas arancelarias para el subsector maderas agrupan diversos productos, y en el caso de la partida No. 4407240000 no diferencian entre maderas de valor comercial, como la Caoba, y otras especies (Virola, Imbuia y Balsa). Esta modalidad permite, por un lado subvalorar los precios de la Caoba, en algunos casos; o sobre valorarla cuando la exportación de maderas finas encubre el lavado de dinero de las economías paralelas. En forma complementaria, también se da el caso de que empresas exportadoras en Perú venden la madera subvaluada a sus propias empresas importadoras en otros países, las cuales procesan la madera y en algunos casos actúan también como *retailers*, capturando por duplicado la renta de la subfacturación.

### **SUBESTIMACIÓN DE VOLÚMENES**

El tamaño y volumen de los embarques de madera suelen facilitar las actividades ilegales porque no es práctico para los funcionarios de control verificar efectivamente las medidas, especies, clases o calidades de los cargamentos. La existencia de diferentes sistemas de cubicación dará volúmenes diferentes para un mismo producto generando diferencias y arbitrariedades en la medición. El “redondeo” de los diámetros para el uso de tablas volumétricas también constituye una fuente de variabilidad. Si a ello se añaden los descuentos y castigos, el volumen real y el volumen declarado *legalmente* podrían variar significativamente. Con la medición de madera aserrada se observan las mismas dificultades. Las tolerancias de cortes o la sobre medición de longitudes, anchos y espesores por parte de los consignadores permiten el blanqueo de madera ilegal<sup>165</sup>.

### **CLASIFICACIÓN ERRÓNEA DE CALIDADES / ESPECIES**

Las diferencias de precios entre las distintas especies o calidades de un mismo producto pueden ser significativas, lo cual se explota en la subfacturación de trozas, madera aserrada, chapas y contrachapados. SUNAT identificó que la salida al exterior de los productos maderables se realiza básicamente a través de la Aduana Marítima y la Aduana Aérea del Callao, con una participación mayor al 83% del valor FOB exportado en el año 2004, señalando que la identificación correcta del tipo de madera exportada permitiría reducir significativamente la cantidad de madera protegida que es exportada bajo otras denominaciones comerciales<sup>166</sup>.

### **SUBDECLARACIÓN DE PRECIOS**

La sub declaración de precios permite a los exportadores recibir pagos adicionales fuera del país exportador para compensar un precio artificialmente bajo declarado en los documentos de exportación. En este caso, el precio del contrato entre el comprador y el vendedor es falso y está por debajo del precio real acordado. Las dos partes comparten la diferencia de precios fuera del país de exportación después de la llegada de la mercancía. Este método de transferir los valores es más común en los países exportadores con políticas cambiarias estrictas y altos impuestos (ver asimismo “fijación de precios de transferencia” en la siguiente sección)<sup>167</sup>.

Adicionalmente la fijación de precios de transferencia es una práctica para evitar impuestos y transferir ganancias comúnmente, aunque no exclusivamente, asociada con las empresas

---

<sup>164</sup> Ibidem.

<sup>165</sup> Ibidem.

<sup>166</sup> SUNAT, 2005. Op. Cit. Pp: 6

<sup>167</sup> Adams M. & E. Ze Meka. 2002. Op. Cit. Pp: 3.

multinacionales. Los ingresos que deberían haberse declarado en el país proveedor se transfieren a la empresa subsidiaria generando un nivel más alto de ganancias. La fijación de costos de transferencia implica asignar los costos de operación o tarifas de administración a las empresas subsidiarias de países con altos regímenes tributarios o a empresas de los países productores cuyos gobiernos ofrecen desgravaciones fiscales para estimular las inversiones. Esta práctica permite reducir las ganancias aparentes y maximizar las ganancias en el extranjero. Cabe preguntarse si la fijación de precios y costos de transferencia es una práctica legal que permite evitar las leyes en el país proveedor, o una evasión ilegal de tales leyes<sup>168</sup>. En el sector forestal peruano algunas empresas importadoras de madera en los países de destino están vinculadas comercialmente con las empresas exportadoras o pertenecen al mismo grupo empresarial, dándose la figura que las exportadoras se re-venden a sus propias empresas en el extranjero. Ello permite la recaudación de la renta diferencial entre el precio real de compra en el país de destino y los precios sub valuados de la exportación.

<b>COMPAÑIAS IMPORTADORAS DE CABOA EN USA</b>			
<b>Enero-Nov 2001 (Caoba : <i>Swietenia macrophylla</i>)</b>			
<b>Compañía Importadora en USA</b>	<b>Volúmen (m<sup>3</sup>)</b>	<b>FOB US \$</b>	<b>Exporter Company PERU</b>
Alan Mc Ilvain Company	1,357.88	1,524,685.52	Procesos Industriales Madereros SAC
Amazon Lumber and Wood Products Co. Inc.	91.38	99,563.84	Procesos Industriales Madereros SAC
BTP Inc. (Bozovich Timber Products)	1,446.31	857,515.63	Maderera Bozovich SAC
Dan K. Moore Lumber Co.	1,473.08	1,597,608.16	Procesos Industriales Madereros SAC Industrial Ucayali SAC
Intercontinental Harwoods, Inc.	2,718.34	2,567,809.50	Procesos Industriales Madereros SAC Maderera Vulcano SAC
J. Gibson Mc Ilvan Company	928.62	909,739.62	Procesos Industriales Madereros SAC Maderera Vulcano SAC
La Plata Ltd.	350.75	299,190.99	Procesos Industriales Madereros SAC
Lumber Import Services Corp.	72.97	72,709.00	Industrial Ucayali SAC
Maderera Gutierrez y Hernandez Ltda.	5,026.75	4,439,410.79	Procesos Industriales Madereros SAC Alpi Rosa SAC
Robinson Lumber Co. Inc.	141.64	147,102.10	Procesos Industriales Madereros SAC
T. Baird Mc Ilvain International Co.	292.76	291,707.85	Procesos Industriales Madereros SAC
Taylor Listug, Inc.	70.15	65,067.30	Industrial Ucayali SAC
The Rex Lumber Company	1,947.99	2,185,157.89	Procesos Industriales Madereros SAC Maderera Vulcano SAC
Thomson Mahogany Company	1,305.62	1,359,963.06	Procesos Industriales Madereros SAC Maderera Vulcano SAC

Fuente: WWF, 2002. Citado por SUNAT, 2005.

## CONTRABANDO

En el sector forestal el contrabando comprende la exportación y/o importación clandestina de productos de madera sin notificar a ninguna autoridad del país exportador o importador, sin documentación legal alguna ni pago de impuestos o derechos. Otra forma de contrabando tiene

<sup>168</sup> Ibidem.

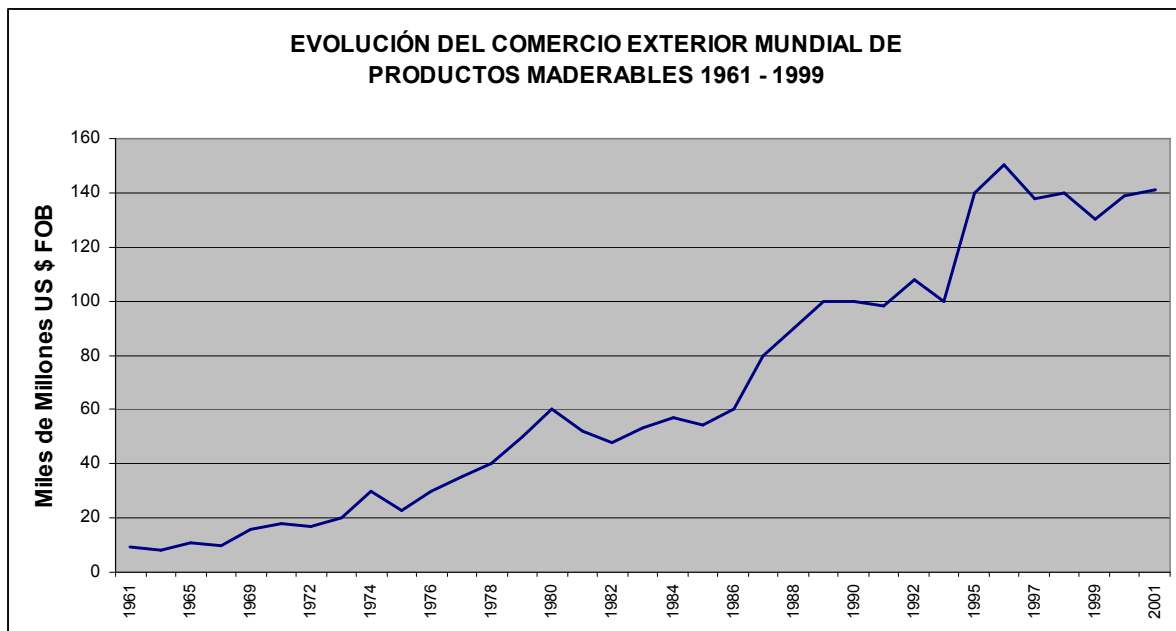
lugar cuando una especie cuya exportación está prohibida o requiere documentación especial se incluye en cargas de otra madera producida y exportada legalmente. Estas especies prohibidas o restringidas suelen ser lo suficientemente valiosas como para que los contrabandistas estén dispuestos a correr el riesgo de ser arrestados al sacarlas del país.

## DISTORSIONES EN EL MERCADO

### LA DEMANDA DE PRODUCTOS MADERABLES:

La ilegalidad en las actividades forestales es un síntoma de la existencia de mecanismos de corrupción, cohecho, frágil institucionalidad, débil fortalecimiento de la ley y condiciones sociales precarias<sup>169</sup>. Según WWF Internacional, muchos de los países que abastecen de madera y productos maderables a Europa, China y USA tienen deudas externas elevadas, débil gobernabilidad, altos niveles de pobreza, prácticas forestales insostenibles y pérdida de bosques de alto valor para la conservación. Estos factores, entre otros, contribuyen al comercio ilegal e insostenible<sup>170</sup>. De otro lado, los países industrializados están involucrados en el comercio de productos maderables con aquellos estados donde el fenómeno es significativo y relevante<sup>171</sup>.

La tendencia creciente de la demanda de productos maderables a nivel mundial en las últimas 4 décadas podría atribuirse a diversos factores, entre ellos: el crecimiento sostenido de las economías de los países desarrollados; el fortalecimiento de alianzas comerciales regionales y la globalización mercantil; el crecimiento acelerado de nuevas economías emergentes, especialmente las asiáticas, como China, Japón, Korea, entre otras; y la diversificación de líneas de producción y mejora tecnológica en las industrias madereras. Así, por ejemplo, Latinoamérica exporta anualmente más de 120,000 metros cúbicos de caoba, de los cuales 60% tienen como destino final los mercados estadounidenses. En 1999 Estados Unidos de Norteamérica importó el equivalente a más de 57,000 árboles de caoba únicamente para la industria de muebles<sup>172</sup>.



Fuente: Cámara Nacional Forestal, 2001. Citado por ENDF, 2002.

<sup>169</sup> AF&PA, 2004. Op. Cit. Pp: 6.

<sup>170</sup> Toyne, P.; O'Brien, C. & Nelson Rod. 2002. The Timber Footprint of the G8 and China: Making the Case for Green Procurement by Government. WWF Internacional.

<sup>171</sup> Ibidem.

<sup>172</sup> AIDA & SPDA. 2002. Op. Cit. pp: 8.

Sin embargo, aún cuando esta tendencia suele ser interpretada como expectativa de crecimiento comercial del valor neto de las exportaciones de materia prima, en la práctica el incremento de la demanda y la apertura de nuevos mercados para productos forestales no necesariamente ha representado mejoras significativas para el sector, tal como lo demuestran el aporte del sector al PBI<sup>173</sup> y el reducido valor agregado de los productos maderables de exportación (con escasas excepciones), y menos aún en la implementación de prácticas de manejo forestal que garanticen la sostenibilidad económica y ambiental de los bosques, o un abastecimiento continuo y predecible de productos maderables; sino que dicha demanda, en cuanto no discrimina la procedencia de la madera, promueve la extracción ilegal y la deforestación en los países productores, principalmente de maderas tropicales.

En el Perú, los sectores industriales exhiben estos mismos patrones de intemperancia influenciados por la ficción de un modelo económico extractivista que presupone desarrollo y crecimiento en base a exportaciones de productos primarios. Así lo demuestra la Sociedad Nacional de Industrias (2003)<sup>174</sup> al referir que la meta de exportación de productos maderables para los próximos diez años es alcanzar US \$ 1500 millones, cifra 20 veces mayor al valor actual. Además agrega que de todas las exportaciones actualmente entre el 10% y 20 % tienen valor agregado; que la intensificación de la construcción en China haría que este mercado se muestre interesante para pisos y maderas duras. Sin embargo la inversión neta en Manejo Forestal, en infraestructura productiva y capacidad instalada para la transformación secundaria es insuficiente. Un crecimiento insostenible de la demanda pondría en peligro las poblaciones de especies de maderas duras cuyos periodos naturales de maduración en bosques tropicales exceden largamente los estrechos plazos para incrementar de las exportaciones. Tampoco se hace referencia alguna a las medidas para la mitigación de los impactos sociales y ambientales, considerando que con los niveles de exportación presentes, el control efectivo de la tala ilegal es inmanejable.

Scotland & Ludwig, (2002)<sup>175</sup> sostienen que existen evidencias que sugieren que una gran proporción del comercio de maderas en el mercado mundial es de procedencia ilegal. Aún cuando no se cuentan con estimados detallados de la extensión total de la extracción ilegal, estudios recientes sugieren que el problema es sustancial, y que afecta los intentos de los países productores por formalizar la actividad e implementar una legislación a favor del manejo sostenible. Adicionalmente, la alta demanda de madera ilegal, y su bajo costo, favorece la corrupción, los conflictos sociales, la deforestación y la ineficiencia en el uso de los recursos. Las dificultades para distinguir la madera legal e ilegal que ingresa al mercado mundial, restringe la posibilidad de los países consumidores de verificar su procedencia y evaluar los impactos de la demanda en la institucionalidad, e incremento de los procesos de degradación y deforestación en los países productores. Contener el tráfico internacional de madera legal al mercado mundial requiere esfuerzos coordinados para la aplicación de políticas de comercialización y aduaneras tanto en el lado de la oferta como de la demanda<sup>176</sup>.

De otro lado, el énfasis puesto tanto por las empresas madereras en la extracción no planificada de especies valiosas, la cultura maderera de la evasión respecto a la responsabilidad del manejo y el propio carácter de la Ley Forestal sugerirían que la única actividad económica importante en el sector se centra en el aprovechamiento de bosques primarios. Si bien esta es la forma de capitalización más rápida a costo mínimo (dado su carácter extractivista y los mecanismos de legalización de la madera), las políticas forestales tradicionalmente han dejado de lado otras opciones de producción y manejo de las tierras de aptitud forestal, tales como la Reforestación, las Plantaciones con fines comerciales, el Manejo de bosques secundarios y los usos no maderables de los bosques primarios (ecoturismo y servicios ambientales).

---

<sup>173</sup> El Aporte de la producción primaria de madera al PBI nacional es de 7,12 US \$ / ha, frente a los 84,19 US \$ / ha a nivel de países en desarrollo y 145,23 US \$ / ha a nivel mundial (Cámara Nacional Forestal, 2001).

<sup>174</sup> Sociedad Nacional Industrias, 2003. Meta de Exportación de Madera del Perú para los próximos diez años. Entrevista al Sr. Juan Amprimo Laing. [ <http://www.sni.org.pe> ]

<sup>175</sup> Scotland & Ludwig, 2002. Op. Cit.

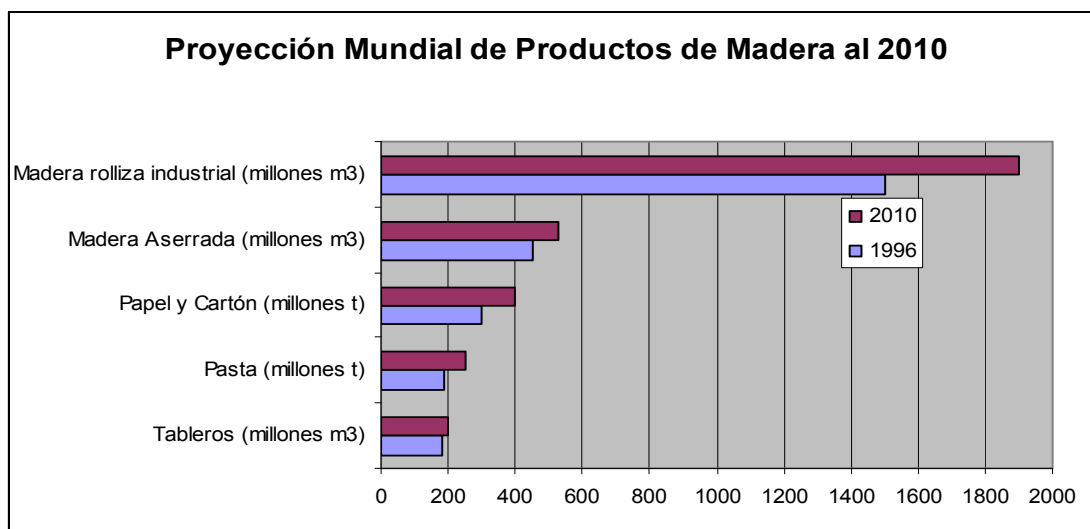
<sup>176</sup> Ibidem.

En relación a la caracterización de la demanda maderable en el Perú, Dancé (2003)<sup>177</sup> sugiere que esta se orienta a dos grandes mercados: 1). de exportación, que consiste en partes y piezas de madera aserrada y algunos otros productos manufacturados, y que en su conjunto podrían representar un estimado del 75% del volumen de comercialización; y 2). el mercado interno, el cual está conformado por la demanda local y las obras públicas del estado (en total, el 25% restante). De ser así, señala, que el desarrollo de proyectos habitacionales gubernamentales y otras obras podrían también favorecer la demanda de productos maderables ilegales, puesto que estos programas tampoco cuentan con mecanismos de verificación de procedencia de la madera como parte de los procesos de adquisiciones públicas, contraviniendo así las políticas del sector agricultura.

### SELECTIVIDAD, VALOR AGREGADO Y PRECIOS:

En la economía mundial de productos forestales se observa una tasa continua de consumo de productos de madera y la tendencia mundial es que esta tasa continúe creciendo, lo cual implica la necesidad de desarrollar programas de manejo de bosques primarios y secundarios<sup>178</sup>. La FAO prevé hasta el año 2010 la demanda de madera en rollo industrial aumentará a una tasa de 1.7% anual, como consecuencia del crecimiento demográfico y económico<sup>179</sup>.

Alteraciones del mercado de maderas para bosques tropicales tienen entre sus causas la demanda de productos selectivos y de bajo valor agregado. Según FAO (2001)<sup>180</sup> la producción mundial de madera en 1999 ascendía a 3410 millones de metros cúbicos, de los cuales 55,26% eran Leña y Carbón; y 44,74% Madera rolliza industrial. La Madera rolliza se distribuye, según líneas de producción, en: 60, 32% de Madera Aserrada y Chapas; 29,43% Pastas y tablero de partículas; y 10.25% en Productos Manufacturados. Las proyecciones de la demanda de productos maderables al 2010 muestran la misma propensión a la exportación de volúmenes significativos de madera rolliza en comparación a una reducida preferencia de productos manufacturados.



Fuente: FAO, 1999. Citado por: ENDF, 2002. Brochure Institucional.

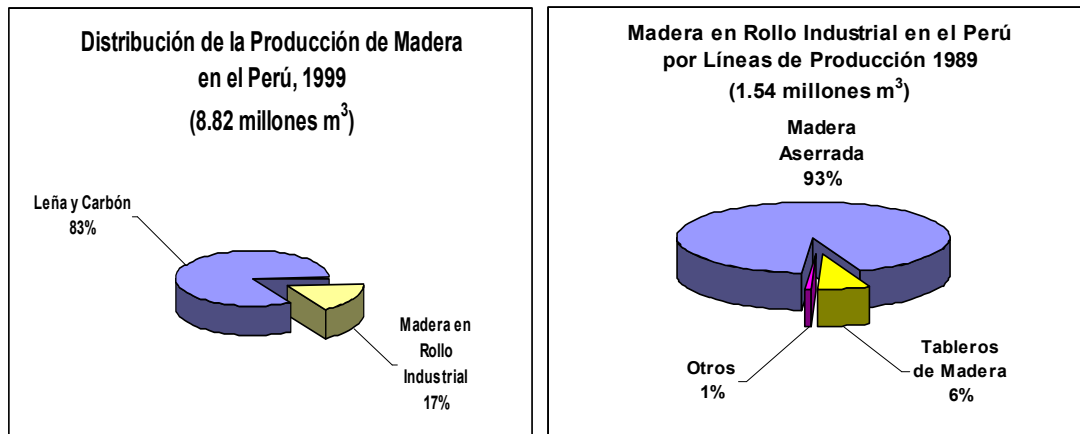
<sup>177</sup> Dancé, R. 2003. Com. Per.

<sup>178</sup> Guevara, R.; M. Faminow & E. Toledo. 2001. Mercado Internacional para Productos de Bosques Secundarios. En: Uso Económico y Productivo de los Bosques Secundarios en el área de influencia del Proyecto de Desarrollo Alternativo. USAID. Lima, Perú. 68 p.

<sup>179</sup> Idem, pp: 28

<sup>180</sup> FAO, 2001. En: ENDF, 2002. Brochure Institucional.

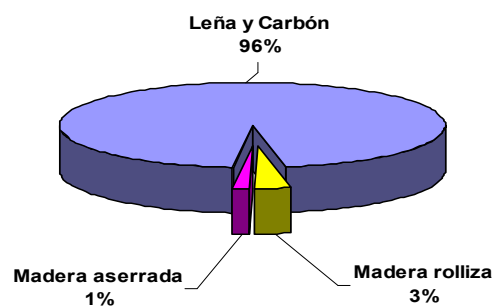
La industria forestal en el Perú mantiene su carácter extractivista y primario. La tasa promedio estimada de aprovechamiento es de 3,5 m<sup>3</sup>/ha de no más de 14 especies comerciales, sin embargo, la aplicación de criterios técnicos y de sostenibilidad de los bosques permitiría alcanzar una meta de hasta 30 m<sup>3</sup>/ha haciendo uso de más de 36 especies maderables (ENDF, 2002)<sup>181</sup>. En cuanto a la producción maderable, para 1999 ésta se distribuía de la siguiente manera: 82,58% en el rubro Leña y Carbón, y 17,42 % Madera rolliza industrial<sup>182</sup>. De este 17,42 % (1'536,444 m<sup>3</sup>), el 92,68% de la producción para ese mismo año fue de madera aserrada, 5,92% de tableros de madera y tan solo 1,4% de productos manufacturados.



Fuente: INRENA, 2001. Citado por: ENDF, 2002. Brochure Institucional.

Para el 2005 la producción de madera registrada (legal: proveniente de Concesiones Forestales o Comunidades Nativas al amparo de un PGMF y POA aprobado; o con autorizaciones de aprovechamiento de predios agrícolas; más la madera legalizada) se reduce proporcionalmente en relación a la madera para autoconsumo. Según INRENA, 2005, se estima en un 96% la producción de leña y carbón; en 3% la producción de madera rolliza industrial y 1% la producción de madera aserrada.

### PRODUCCIÓN MADERABLE ESTIMADA A NIVEL NACIONAL, PERÚ 2005

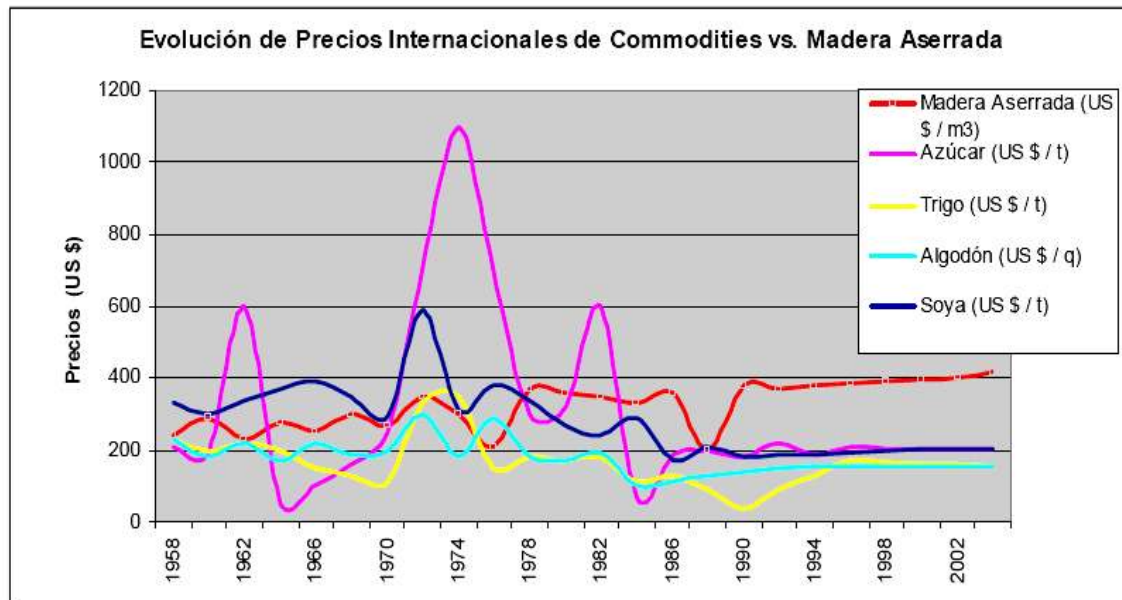


Fuente: INRENA, 2005. Estadísticas Forestales publicadas en: <http://www.inrena.gob.pe>

<sup>181</sup> ENDF, 2002. Op. Cit. Pp 7.

<sup>182</sup> Idem, pp.4

En relación a la variabilidad de precios, la ENDF (2002)<sup>183</sup> señala que el comercio se ve favorecido por el incremento sostenido del precio de la madera, en contraste al de otros productos (commodities) con tradicional demanda en el mercado internacional.



Fuente: ENDF, 2002.

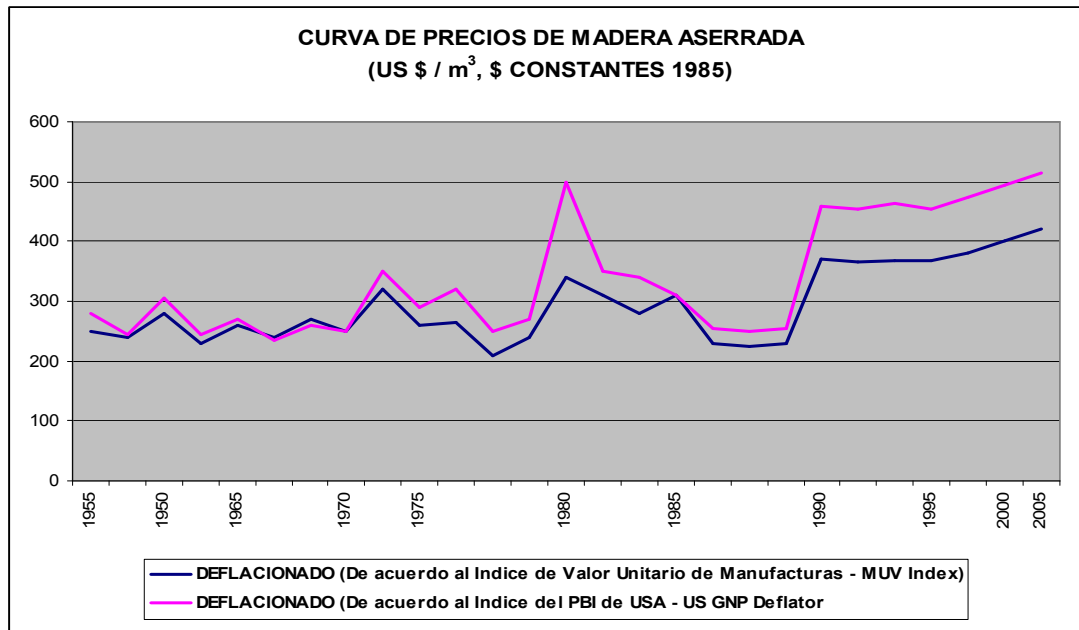
Toledo (2000)<sup>184</sup> señala que los índices de estabilidad de precios, calculados para periodos históricos cambiantes y considerando caídas extremas constituyen una referencia de mayor confiabilidad para evaluar las perspectivas futuras. Según el Banco Mundial (1993)<sup>24</sup> los precios de la madera rolliza para el periodo 1979-1992 presentaron una desviación estándar de 14.4 % y el Valor del Índice de Estabilidad fue de 1.5, ubicando a la madera como un producto relativamente estable y con riesgos de inversión predecibles, debido en parte a su menor dependencia climática de los productos agrícolas, pero dada la preferencia selectiva tanto de las especies como de los productos, de menor elasticidad en relación a otros sustitutos. Toledo (2000) atribuye la tendencia creciente de los precios de la madera a dos factores relacionados al aprovechamiento ilegal: 1. la salida del mercado de países exportadores de maderas tropicales como Filipinas, Brasil y otros de Centro América, ello aunado a las restricciones a la exportación de madera rolliza por parte de Indonesia y otros países; y 2. Al agotamiento o extinción de algunas especies de alta preferencia en el mercado, como la Caoba (*Swietenia macrophylla*) la cual proviene en su totalidad de la extracción en bosques naturales. Así mismo señala: la pregunta que debemos hacernos es si estos precios crecientes harán económicamente atractiva la reforestación y en qué medida los altos precios de las maderas tradicionales facilitarían la apertura de mercados para nuevas especies (si se considera que la tendencia de la demanda de exportación es creciente sólo para madera aserrada, y que la incorporación de nuevas especies que podrían hacer más competitivo el manejo forestal solo es viable a través de la exportación de productos con alto valor agregado).

La madera es uno de los pocos productos básicos de origen silvestre que tiene una tasa creciente de precios a valores constantes. Existe una demanda creciente de productos de madera y el mercado esta requiriendo también productos semielaborados y terminados, debido

<sup>183</sup> Idem, pp. 6

<sup>184</sup> Toledo, J. 2000. El Desarrollo Sostenible Amazónico en una Economía de Mercado: Un Análisis Crítico. Pp. 10.

principalmente a los altos costos de mano de obra en los países desarrollados y a la necesidad de tener productos listos para usar, reduciendo así los stocks y los costos financieros<sup>185</sup>.



Fuente: Banco Mundial. Departamento de Economía Internacional. Citado por: <sup>1</sup> Guevara, R.; M. Faminow & E. Toledo. 2001. Mercado Internacional para Productos de Bosques Secundarios. En: Uso Económico y Productivo de los Bosques Secundarios en el área de influencia del Proyecto de Desarrollo Alternativo. USAID. Lima, Perú. 68 p.

### PERSISTENCIA DE SISTEMA SOCIO-ECONÓMICO DE HABILITACIÓN:

La habilitación podría definirse como un sistema de financiamiento informal y de *enganche* altamente dependiente. Consiste en la firma de un contrato privado por habilito, mediante el cual, el agente capitalista (patrón) entrega dinero en efectivo a un trabajador a cambio de un volumen determinado de madera. El maderero recibe un porcentaje del monto pactado por adelantado a fin de iniciar el aprovechamiento, a la vez que adquiere del habilitador víveres e insumos (combustible) sobre valorados con cargo a ser descontados al momento de la entrega del producto. El maderero usa parte del dinero para solventar a su familia por uno o dos meses y subcontrata personal peón o se asocia a otros madereros para entrar en brigadas o grupos de hasta 30 hombres a extraer la madera. Una vez extraída, esta es transportada por vía terrestre o fluvial y "limpiada" en aserraderos clandestinos, en el caso de haber sido moto aserrada.

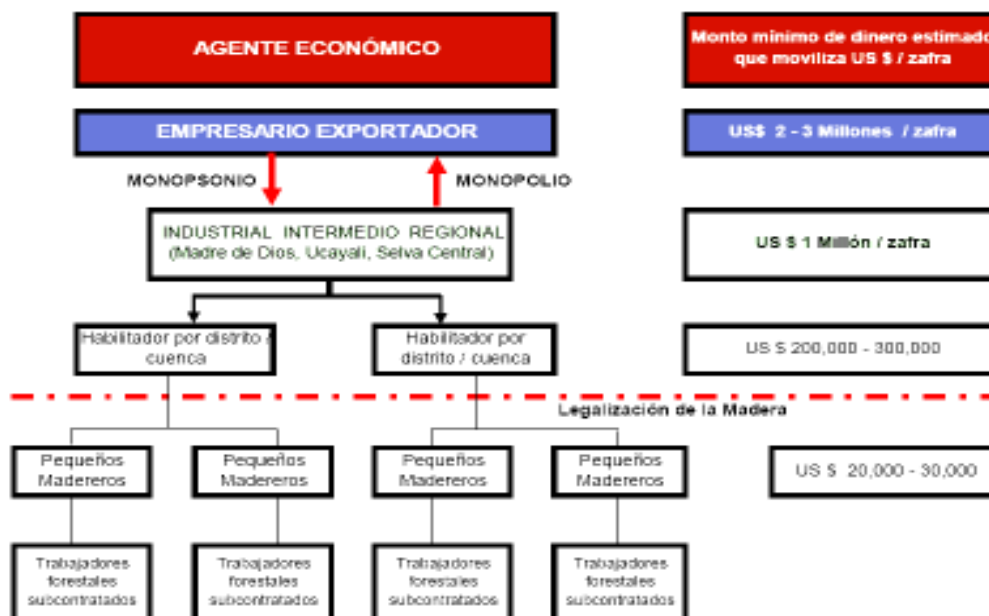
El maderero informal se encarga también de la compra, falsificación, ruleteo o adquisición de las guías correspondientes, de modo que la madera llega legalizada al habilitador intermedio. El precio de la madera lo determina el habilitador. El pago neto de la carga se estima en base a un sistema de cubicación que solo favorece al comprador, previos descuentos de la madera inservible. A ello se cargan los sobrepuestos de los víveres y combustibles. El balance final entre lo habilitado menos el valor comercial de la madera es siempre negativo en contra del maderero informal, con lo cual contrae una nueva deuda con el habilitador. Así, sin capital de trabajo, sin ganancia y endeudado, el maderero informal se vuelve a enganchar en la extracción de un nuevo pedido de madera, repitiendo el círculo.

<sup>185</sup> Guevara, R. et al. 2001. Op. Cit. pp: 26.

La habilitación está conformada por una intrincada red de personajes en diferentes niveles económicos y de poder, con mecanismos coercitivos proporcionales a estos. Así la red de la habilitación es compleja, clandestina y escasamente rastreada. Los mecanismos de intermediación, evasión y distracción de las transacciones comerciales y financieras están en constante innovación. La transferencia de fondos y facturación siempre se hace a través de terceros que son contratados para ello. Por ejemplo, empresas testaferros de los Consorcios Industriales de Exportación que operan y habilitan la adquisición de madera ilegal en todo el país reciben remesas de dinero que son giradas desde Lima en cheques o depósitos a las cuentas bancarias personales de los empleados de bajo rango (porteros, choferes, secretarias) en Pucallpa y otras ciudades. Estos montos son transferidos desde las empresas testaferros, generalmente aserraderos (habilitadores intermedios) para la compra de la madera a un cuarto agente que es encargado de acopiar la madera que llega por vía fluvial. De esta forma las transacciones bancarias se diluyen entre la gran cantidad de trabajadores ocasionales de estas empresas que, son casi fantasmas, pues operan sin infraestructura alguna, y en ocasiones solo con un escritorio y una secretaria. La habilitación también hace uso de estos mismos trabajadores o terceros ocasionales para la facturación. Así, se tramitan RUC a nombre de trabajadores, peones, comerciantes, en ocasiones no vinculados a la actividad o iletrados, quienes emiten facturas por cantidades significativas. Dichas facturas son usadas para la movilización de madera en unas cuantas pocas ocasiones para luego ser dadas de baja.

Una modalidad adicional la constituye la diversificación de empresas intermediarias y de exportación. Estas empresas movilizan los capitales del gran empresario, reduciendo los riesgos y haciendo más fácil evadir la tributación. La vida útil de estas empresas pequeñas puede ser de dos a tres años, luego de lo cual cierran o mutan de razón social. En cuanto a la adquisición de madera, una modalidad adicional consiste en el pago por adelantado de madera al habilitador intermedio, quien envía un técnico forestal a los principales centros de acopio.

Este último va comprando, al destajo, la madera disponible en ese momento en el mercado. Así, mediante la adquisición de madera por un lado y otro, logra completar la carga solicitada y pactada, la cual es luego embarcada a su destino, que es la planta de transformación en Lima. La mayoría de las empresas exportadoras de Lima trabajan bajo este sistema, mediante el acopio y la legalización de madera de procedencia dudosa. Otra parte significativa del mercado de la madera ilegal se destina al consumo interno.



Este sistema de financiamiento no permite una distribución equitativa de las ganancias a lo largo de la cadena de comercialización y no produce un impacto real en la economía de las poblaciones rurales. Adicionalmente, la comercialización y asignación de precios en el mercado es especulativa. El cártel de la exportación de Caoba, y de otras especies valiosas, por ejemplo, actúa como monopolio y monopsonio a la vez. Inyecta dinero mediante la habilitación a fin de generar sobreoferta de productos maderables y compra en el momento en que los precios son más bajos, tanto por el exceso de madera en el mercado, como por su condición de ilegalidad. El exportador mantiene un stock de madera suficiente, de modo que su provisión para exportación es constante y predecible, mientras que puede manejar los precios de acuerdo a su conveniencia política.

Así al contraer la demanda de madera especulativamente, paraliza también el movimiento comercial de víveres, medicinas e insumos en ciudades como Puerto Maldonado, fuertemente dependientes de la economía de la madera, y con ello presiona a los sectores sociales a alinearse con campañas de desestabilización, y el desarrollo de manifestaciones públicas, o para que estos demanden del Estado la legalización de la madera ilícitamente aprovechada o propicien actos de vandalismo y delincuencia. Esta presión no solo afecta a los madereros enganchados por la habilitación, sino también a otros gremios y actividades comerciales conexas a la extracción de madera: venta de combustible, transporte terrestre (camiones), estibadores y transportistas fluviales, comercio de víveres y medicinas, servicios de metal mecánica, transporte local (moto taxis), comercio de bebidas alcohólicas, servicios del entretenimiento local, entre otros. Esta estrategia ha puesto en estado de sitio varias veces a ciudades como Puerto Maldonado, degenerado en situaciones de caos y violencia social.

La persistencia y predominio de un modelo económico primario, extractivista y sin inversión efectiva en la reposición y manejo del recurso, también secunda la persistencia del tráfico de maderas. A la fecha, la escasa inversión de las empresas concesionarias en proceso de formalización se limita a inventariar el recurso, cumplir con las formalidades de presentación de expedientes técnicos y planes de manejo cuyo rol es meramente administrativo, y al pago de los derechos correspondientes, todas éstas, condiciones que permiten la movilización de madera legal (considerando como único criterio de legalidad la ubicación de las trozas aprovechadas dentro del Área de Aprovechamiento Anual) e ilegal que pudiera estar siendo blanqueada a través de algunas concesiones. La aplicación de técnicas silviculturales y de manejo de bosques de mediano plazo en el Perú solo se ha llevado a cabo bajo el subsidio de programas académicos de investigación, pero no ha sido probada su sostenibilidad económica ni financiera en el ámbito empresarial. A ello se suma una tendencia generalizada a subvaluar económica y financieramente los recursos forestales, la existencia de una serie de subsidios que distorsionan los precios, y la ausencia de mercados para servicios ambientales y otros bienes y servicios de acceso público.

Un estudio desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo – OIT (2005)<sup>186</sup> confirma la existencia de trabajo forzoso o no libre, principalmente en las labores asociadas a la extracción de madera en diversas regiones de la cuenca amazónica peruana. En la actualidad dos de los departamentos más intensamente afectados por dichas relaciones laborales son Ucayali y Madre de Dios. La OIT estima que el número aproximado de personas afectadas por el trabajo forzoso serían unas 33,000 en su mayoría pertenecientes a los diversos grupos étnicos de la Amazonía Peruana<sup>187</sup>. Este patrón de reclutamiento de trabajadores conduce a un sistema de peonaje o servidumbre por deudas, sistema laboral que debe ser considerado como una de las peores formas de explotación, pérdida de libertad, ausencia absoluta de un mercado laboral y de un mercado de créditos modernos<sup>188</sup>. Normalmente se encuentra asociado al no pago, a la remuneración en especies, a la prostitución de mujeres en los campamentos madereros y a

---

<sup>186</sup> Bedoya, E. & A. Bedoya. 2005. El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana. Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Declaración WP 40 / 2004. Ginebra. 57 p.

<sup>187</sup> Idem, pp: 11.

<sup>188</sup> Ibidem.

condiciones de trabajo verdaderamente infrahumanas. En ocasiones la extracción ilegal de madera se relaciona con el lavado de dinero proveniente del narcotráfico<sup>189</sup>.

Un volumen significativo de actividades extractivas forestales se desarrolla dentro de territorios de comunidades indígenas o reservas del Estado donde habitan grupos indígenas aislados o de contacto reciente. Se considera que la tala ilegal constituye un auténtico peligro para la supervivencia de grupos indígenas en aislamiento voluntario. La extracción desorganizada e ilegal de madera constituye la fase inicial de la ocupación, colonización desorganizada y posterior destrucción del frágil ecosistema de la Amazonía<sup>190</sup>. Cuando los trabajadores madereros adquieren conciencia de que se encuentran atrapados y que no pueden ganar dinero o ahorrar a través de ese medio, muchos tratan de escapar de los campamentos. No obstante los patrones utilizan numerosos mecanismos para retener a “su mano de obra barata”, tales como: amenazas de muerte, retención de documentos, establecimiento de límites a su movilidad, y sobre todo, amenaza con no pagarles si se escapan o intentan fugarse. Los patrones y sus acompañantes suelen disponer de armamento. Algunos trabajadores llevan a sus familias a los campamentos madereros<sup>191</sup>.

Los dueños de los aserraderos tienen a acumular la madera en sus almacenes, manteniendo madera en stock lo cual les permite especular y controlar los precios de manera monopólica y monopsonía. Al poseer grandes cantidades de madera ilegal abstraen la compra con lo cual el precio local de la madera cae, sin embargo de manera paralela retrasan la comercialización o venta de madera para el mercado de exportación incrementando su precio. Estas estrategias inciden de manera directa en el precio local de la mano de obra. Los trabajadores que suelen estar sometidos a trabajo forzoso lo hacen para su subsistencia y para pagar anticipos derivados del enganche, sometiendo a la mano de obra y controlando el costo de la fuerza de trabajo<sup>192</sup>.

Las deudas no son el único instrumento utilizado para retener trabajadores en los campamentos madereros. Adicionalmente a las amenazas de muerte, extorsión, abandono en el monte, dependencia para movilizarse, permanente humillación debido a las condiciones infrahumanas de trabajo, los trabajadores de los campamentos son obligados a entregar sus documentos de identidad hasta el final del trabajo<sup>193</sup>.

## **MODUS OPERANDI DE LA TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS EN EL PERÚ:**

El carácter informal es un rasgo propio de las actividades madereras en el Perú<sup>194</sup>. A partir del 2002 el Estado Peruano inicia el proceso de implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308, sin embargo, el nuevo régimen forestal es rápidamente vulnerado por una amplia variedad de mecanismos orientados a la extracción ilícita del recurso maderable de cualquier área autorizada o no autorizada (concesiones forestales, tierras de comunidades nativas, reservas indígenas, predios agrícolas, áreas naturales protegidas o tierras del Estado) para su posterior legalización y comercialización. A continuación se describen algunos de los mecanismos más comunes y difundidos a nivel nacional.

### **Madera Motoaserrada:**

El artículo 311° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308, aprobado por DS No. 014-2002-AG dispone que está prohibido el uso de sierra de cadena (motosierra) así como cualquier herramienta o equipo de efectos similares a ésta, para el aserrío longitudinal de todas las especies forestales, con fines comerciales e industriales. Por excepción se permite su uso cuando se trate de áreas con extrema dificultad de accesibilidad, que el Plan de Manejo

---

<sup>189</sup> Ibidem.

<sup>190</sup> Ibidem.

<sup>191</sup> Idem, pp: 14.

<sup>192</sup> Idem, pp: 13.

<sup>193</sup> Idem, pp: 25.

<sup>194</sup> Bedoya, E. & A. Bedoya. 2005. Op. Cit. pp: 3.

demuestre la sostenibilidad de su uso, de trate de bosques locales, bosques en tierras de comunidades nativas o unidades de producción en bosques de producción permanente concedidos a pequeños extractores calificados; o que los equipos o herramientas estén debidamente registrados en el INRENA.

Sin embargo, la presencia de madera motoaserrada en las áreas de extracción demuestra que, los madereros ilegales continúan aserrando con herramientas destinadas únicamente al aprovechamiento. Ello debido a la premura para movilizar la madera ilegal y la necesidad de reducir los costos y riesgos del transporte. Esta forma de operar se produce casi de manera simultánea a la extracción ilegal en cualquier área a la cual el extractor tenga acceso físico sin importar la existencia o no de contratos o permisos de extracción. Bajo esta modalidad los extractores forestales ingresan al bosque con una capacidad de aprovechamiento estimada en 20,000 pt<sup>195</sup>. La madera tumbada es cuartoneada con motosierras, o en algunos otros casos con la ayuda de equipos adicionales como carros portatrozos y guías, castillos o hechizos, los cuales consisten en dispositivos de fabricación doméstica mediante la adaptación de piezas mecánicas diversas acopladas a la espada de la motosierra colocada sobre un eje vertical.

Una vez cuartoneada la madera es transportada por vía fluvial hasta algunos aserraderos clandestinos ubicados en puntos estratégicos de una subcuenca, lo cual permite dar servicios a varios campamentos a la vez, o llevados a otros aserraderos localizados en pueblos o caseríos. Allí son re-aserrados con el fin de borrar las marcas características del motoaserrado y se produce la comercialización como madera aserrada. El transporte se realiza durante la noche si es una zona con tráfico regular de botes o existe algún nivel de control y vigilancia, o incluso durante el día, si las zonas están alejadas y hay ausencia de control. Los tablones son generalmente transportados por río, y en algunos casos cubiertos con sacos de arena para hundirlos y esconderlos en la ribera.

El DS No. 006-2003-AG<sup>196</sup> modifica el Artículo 311° del Reglamento de la Ley Forestal, antes mencionado, incorporando facilidades para el empleo de la motosierra con equipos accesorios a ésta (*castillos y/o hechizos*) exclusivamente en áreas de concesiones o permisos cuyo aprovechamiento implique condiciones fisiográficas comprobadamente dificultosas y además haya sido considerado en el Plan de Manejo Forestal, y siempre que no se trate de especies en situación de vulnerabilidad. Señala además que el INRENA registrará las sierras de cadena (motosierras) con equipos accesorios a esta, o herramientas similares de uso permitido.

#### **Uso de Tierras de Aptitud Agrícola con Fines de Aprovechamiento Forestal:**

Según el Reglamento de Clasificación de Tierras (DS 062-75-AG) en el capítulo III, de las Definiciones Básicas, Artículo 6 al referirse a las tierras aptas para el cultivo en Limpio, establece que aquellas que no puedan aprovecharse *“bajo técnicas económicamente accesibles a los agricultores del lugar, sin deterioro de la capacidad productiva del suelo, ni alteración del régimen hidrológico de la cuenca, podrán destinarse para la producción forestal o protección, cuando en esta forma se obtenga un rendimiento económico superior al que se obtendría de su utilización con fines agrícolas o de pastoreo, o cuando el interés social del Estado lo requiera”*.

Al amparo de esta disposición, las Direcciones Regionales Agrarias han otorgado permisos de desembosque en áreas arbitrariamente designadas como aptas para usos agrícolas, entre las cuales destacan los márgenes de los ríos y los lados de las carreteras, las cuales luego de ser deforestadas, han sido abandonadas, puesto que se han extraído las maderas comerciales y valiosas, y luego se han dejado disponibles a la invasión de nuevas parcelas o asentamientos humanos. Una vez intervenida una parcela con fines agrícolas, y extraída la madera valiosa, los

---

<sup>195</sup> Ríos & León, 2002. Op. Cit.

<sup>196</sup> Diario Oficial El Peruano, 30 de enero de 2003.

madereros solicitan otra parcela contigua o cada vez más lejana de la carretera a fin de poder encontrar las especies de alto valor.

### **Venta y Ruleteo de Guías de Transporte Forestal:**

Bajo la modalidad de contratos de 1000 ha la Guía de Transporte Forestal era requerida por el titular del Contrato en las dependencias de la Administración Forestal previo pago de los derechos para el transporte de trozas o madera aserrada dependiendo del tipo de Guía. En ese momento se procedía también al descuento de los saldos de volúmenes por especie que eran declarados por el titular, sin embargo, dado el alto nivel de informalidad de dichos registros, los saldos podían ser fácilmente alterados y modificados arbitrariamente por los funcionarios, hecho que además era acostumbrado sin carga moral de ilegalidad alguna, pues era considerada la forma normal y cotidiana de trabajo. Esta situación de tipo anárquica daba lugar a irregularidades y corrupción, puesto que los funcionarios contaban con la facultad de favorecer o perjudicar a los usuarios de manera subjetiva. Los casos más evidentes de este tipo eran la existencia de contratos de 1000 ha que han estado vigentes y blanqueando maderas de alto valor comercial por más de diez años consecutivos, superando largamente los volúmenes máximos estimados de productividad natural del bosque, y superando las irregularidades legales de su otorgamiento.

Una modalidad común de blanqueo de la madera desde hace unos años es la venta de GTF de las concesiones forestales y otras modalidades de aprovechamiento. Estas guías se encuentran amparadas en los POAS presentados por los concesionarios y aprobados por la Administración Forestal. Con base en dichos documentos, y sin previa verificación de la procedencia de la madera, se autoriza el aprovechamiento, ampliaciones de volúmenes y plazos para movilización y la exportación de maderas valiosas con permisos CITES. Esta modalidad silencia las deficiencias propias del proceso, y permite la movilización de madera extraída de las Áreas Naturales Protegidas y Reservas del Estado a favor de las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario. Ante la falta de liquidez financiera y capacidad gerencial para dar cumplimiento a los pagos por derecho de aprovechamiento y otros compromisos tributarios, contables y legales de las nuevas empresas forestales, éstas han optado por una solución de corto plazo que les proporciona capital fresco, rentabilidad, bajo costo operativo de la madera en stock y que adicionalmente permite mantener el potencial maderable de sus propias concesiones, y cubrir las deudas contraídas con el Estado y con los habilitadores. Esta modalidad de venta de guías es rápida y fácilmente accesible en los principales embarcaderos de las principales ciudades madereras, y es administrativamente viable gracias a la ausencia de control e inspecciones oculares en campo, en ocasiones velada por los asesores técnicos forestales. La madera ilegal es "legalizadas" a través de las GTF de las concesiones forestales.

La venta de Guías se da cuando un extractor ilegal cuenta con una carga de madera proveniente de un área no permitida, y requería del documento administrativo para su legalización. En esta circunstancia acudía al titular del contrato que podía o no estar en actividad a fin de solicitar la venta de la Guía. El precio de la guía también era determinado por el mercado, y se daba en unidades relativas al volumen y especie de las maderas a consignar, por ejemplo: NS/. 3.00 / pt caoba; NS/. 1.5 / pt tornillo. La Guía era llenada por el extractor forestal sin ningún tipo de verificación de la procedencia de la madera y en ella se consignaba los volúmenes y especies de madera a movilizar. Para el caso de Concesiones Forestales se está dando una situación similar: La GTF se ampara en una Hoja de Cubicación o Guía de Productos Forestales al Estado Natural (trozas o tablonas) con los que sale del bosque, para luego ser autorizada su movilización por la Administración Forestal. En este momento se procede a descargar los volúmenes por especie consignados en las GTF de las Bases de Datos computarizadas que contienen los saldos a aprovechar para la zafra del año correspondiente declarados previamente en los Planes Operativos Anuales (POAs). Ante la falta de capital para cumplir con los compromisos derivados de la concesión, algunos empresarios forestales en Madre de Dios no están aprovechando la madera consignada en sus POAs, sin embargo, la venta de sus guías permite tener un capital adicional sin intervenir sus bosques. La ausencia de inspecciones oculares de las concesiones permite que este sistema sea factible.

De esta manera se produce la extracción de maderas provenientes de áreas no autorizadas, la cual es “limpiada” en aserraderos clandestinos y “blanqueada o legalizada” mediante la compra, adulteración, falsificación o clonado de las GTF. Este sistema se da para casi todas las especies, pero de manera particular y preponderante para las especies de alto valor comercial, en tanto la GTF constituye requisito indispensable para garantizar la procedencia legal de la madera, y la tramitación de los permisos CITES. Actualmente se cuentan con mercados de venta libre de GTF en casi todas las áreas de extracción, puertos de desembarque, y centros de acopio. La madera es legalizada antes de llegar a los aserraderos para su comercialización.

El ruleteo de guías consiste en el uso repetitivo de una misma guía para sustentar la salida de más de un embarque de madera. La adquisición y llenado de la Guía de Transporte se hace en función a una carga, generalmente de madera poco valiosa. Posteriormente sale un camión con la carga y guía, la cual pasa por el control forestal, de noche o madrugada, con lo cual se dificulta la inspección de los volúmenes y especies registrados en la GTF. Una vez salvado el puesto de control, y sin haber sido alterada la GTF por sello o firma alguna, esta regresa para ser nuevamente utilizada por un segundo camión en espera detrás del primero. El procedimiento se repite con anuencia y participación del agente de control forestal, o puede ser utilizada en otra ocasión. Un mecanismo complementario al ruleteo de guías es el camuflaje de los embarques. Generalmente las GTF declaran maderas de mediano o escaso valor comercial, sin embargo los camiones son llenados con maderas finas en los primeros dos tercios próximos a la cabina de manejo, siendo el último tercio exterior del container cubierto con madera corriente. En la costa norte del Perú se usa este mismo mecanismo para el transporte de carbón elaborado de maderas duras provenientes de bosque secos cuyo aprovechamiento está prohibido. La madera ilegal y/o carbón proveniente de los bosques secos es camuflada en cámaras frigoríficas. Esta modalidad también permite el camuflaje y transporte de productos ilícitos vinculados al narcotráfico.

La madera legalizada puede venderse a un precio mayor. Por ejemplo, la caoba y el cedro legalizados pueden alcanzar precios entre NS/. 3.5 – 3.2 / pt., no obstante, si se trata de madera ilegal el precio es notoriamente más bajo.

#### **Clonado de GTF:**

La GTF constituye uno de los documentos clave para la comercialización de maderas. Así mismo es requisito indispensable para probar administrativamente la procedencia de madera de áreas autorizadas (Concesiones Forestales y Comunidades Nativas con Planes Generales de Manejo y Planes Operativos Anuales aprobados por INRENA). Durante los últimos años se ha comprobado la adulteración de la información técnica consignada en los documentos de gestión y planificación existiendo una tendencia a sobre estimar los volúmenes de caoba en dichas áreas. De otro lado es conocido también la existencia de un “mercado libre de GTF” en diversas regiones del país donde estos documentos son comercializados por algunos concesionarios en función al precio de mercado por unidad de volumen de madera a transportar.

La clonación de GTF consiste en la emisión de dos GTF con la misma numeración pero con diferentes volúmenes y especies de madera descargada. Una de las hipótesis consiste en que dicha adulteración se daría con la presunta participación activa de algunos funcionarios con acceso a la Base de Datos y por ende a los saldos de madera movilizados por cada concesión.

Se presume que el funcionamiento sería el siguiente:

1. El concesionario forestal solicita a la ATFFS la descarga de un volumen de madera de su Plan Operativo Anual aprobado (Por Ejemplo: Carbón de Shihuahuaco).
2. El funcionario que emite la GTF tiene acceso a la Base de Datos de Saldos de la administración. Otorga la GTF por el volumen y especie solicitada por el concesionario, sin embargo maneja información relacionada a los saldos/especie declarados en los POAS.
3. El funcionario emite una segunda GTF clonada con el mismo número de la GTF original por un volumen diferente de Caoba.

4. La segunda GTF clonada es comercializada a un tercero para el blanqueo de madera de Caoba ilegal que es transportada a Lima.
5. La madera y la compra de la GTF que ha sido previamente habilitada por las empresas exportadoras es comprada "legalmente" con Factura.
6. Una vez obtenida la GTF y legalizada la comercialización con Factura, dicha madera ilegal procedería a solicitar su permiso de exportación CITES.

#### **Adulteración De Los Inventarios Forestales:**

Otra infracción a la Legislación Forestal considerada como parte de los mecanismos de operación de la tala y comercio ilegal de maderas consiste en la adulteración de los inventarios forestales con el fin de sobre estimar el stock natural de madera en pie dentro de las Parcelas de Corta Anual, y permitir una mayor extracción de volúmenes de madera comercial valiosa. La información consignada en los Inventarios "de gabinete" es declarada para su aprovechamiento en los Planes Operativos Anuales durante cada zafra. De esta manera una Concesión Forestal cuenta con los máximos volúmenes aprovechables / ha aprobados por la Autoridad Forestal, permitiendo la legalización o blanqueo de madera procedente de otras áreas no autorizadas. Este mecanismo es posible gracias a la ausencia de mecanismos de verificación de la información contenida en los inventarios y declarada en los POAS; así como en la ausencia de control de procedencia de la madera y de cumplimiento de los Planes Generales de Manejo Forestal.

#### **Decomiso y Destino de Productos Forestales Intervenidos por la Autoridad Forestal:**

El artículo 383° del Reglamento de la Ley 27308, modificado por Decreto Supremo No 026-2002-AG establecía que los productos forestales decomisados o abandonados, podían ser rematados en subasta pública por el INRENA, pudiendo en casos debidamente justificados transferir estos productos directamente, mediante la resolución respectiva, a centros de educación, investigación o difusión cultural, programas sociales, gobiernos locales o regionales, instituciones de administración y control forestal, y aquellas que le brinden apoyo.

Si bien estas alternativas de destino de la madera decomisada o declarada en abandono buscaban dar solución a las existencias físicas, legales y contables de la madera intervenida por la autoridad forestal, ello lejos de constituir un desincentivo a la tala y comercio ilegal de productos maderables favorecía a los extractores ilegales. Así, se ha registrado casos (adicionales a la tala ilegal en comunidades o concesiones), en los cuales los extractores informales llegan a negociaciones con algunos dirigentes nativos, concesionarios forestales, o estos mismos simulaban el ingreso de ilegales a sus tierras comunales, áreas concesionadas o de contratos a fin de denunciar la existencia de madera extraída por terceros no habidos. Una vez efectuada la denuncia, estas personas promueven el ingreso e inspección de la autoridad a fin de constatar la situación de abandono de la madera aprovechada. Con ello se busca inducir a la autoridad a proceder al decomiso, y posteriormente a la devolución de la madera o subasta de la misma, para su posterior retorno al mercado local o de exportación. Haciendo uso de este artificio, y en parte también burlando a la autoridad, tanto los concesionarios como otros usuarios logran evadir la responsabilidad del pago por derecho de aprovechamiento o de otras obligaciones derivadas de su condición de usuarios del bosque.

Mediante el mecanismo de subasta de la madera decomisada, y/o ante la presión de los pequeños madereros o comunidades, el Estado se ha visto en el compromiso social de asumir el pago de la madera mediante el reconocimiento de servicios de transporte y almacén, entre otros, tal como fuera suscrito, por ejemplo, en el Acta de Compromiso sobre la Problemática Forestal entre el Gobierno Regional de Madre de Dios, el Ministerio de Agricultura y el INRENA del día 19 de marzo del 2003 en la ciudad de Lima en relación a la madera decomisada en la localidad de Iberia, Madre de Dios. En ocasiones se han invertido fondos públicos para el transporte de la madera ilegal a los centros de comercialización, para finalmente proceder a la subasta, proceso que también demanda la presencia del personal administrativo, recursos logísticos, entre otros

dispendios a cargo de los limitados presupuestos de la administración. Finalmente la madera es subastada a precios subvaluados debido a la sobreoferta de productos en el mercado informal, y a que los compradores manifiestan un comportamiento monopólico que determina el precio base de la subasta, y la imposibilidad de llegar a una negociación que permita al Estado, al menos, recuperar lo invertido. En más de una ocasión la convocatoria a subastas públicas de madera decomisada han sido declaradas desiertas debido al boicot ejercido por las empresas exportadoras y comercializadoras. Todas estas gestiones derivan en pérdidas económicas al erario nacional; incluso en aquellas ocasiones que la madera decomisada fuera donada a otras entidades públicas, éstas procedieron a su comercialización en lugar de hacer uso del producto para mejoras en su infraestructura o mobiliario.

Ante tal situación, era necesario contar con los mecanismos legales que permitieran al INRENA limitar el valor comercial de los productos forestales decomisados o declarados en abandono, o su destrucción si fuera necesario, con miras a desincentivar el financiamiento del comercio y transformación de estos productos aprovechados de manera irregular. El 31 de octubre del 2002 se emite el Decreto Supremo No 054-2002-AG que modifica el Artículo 383° del Reglamento de la Ley 27308. En dicha norma se precisa: “... *los productos forestales decomisados o declarados en abandono por el INRENA, podrán ser:*

- a) *Rematados en subasta pública*
- b) *Transferidos directamente, mediante la resolución respectiva, a centros de educación, investigación o difusión cultural, programas sociales, gobiernos locales o regionales, instituciones de administración y control forestal y aquellas que le brinden apoyo, en los casos debidamente justificados*
- c) *Objeto de limitación de su valor comercial*
- d) *Destruídos”...*

Adicionalmente manifiesta que el INRENA podrá deducir de los recursos provenientes de la subasta, aquellos montos incurridos por el transporte, acarreo, almacenamiento, cubicaje y otros.

La actividad más evidente para la población es la corrupción de funcionarios y autoridades. El 79% de los encuestados señalan que esa afirmación es verdadera; además el 60.6% afirma que se financian a personas que talan en reservas y parques nacionales. Las acciones violentas como la presión a campesinos o represión fueron afirmados por un poco más de la mitad de los entrevistados<sup>197</sup>. Finalmente la incidencia en el sistema político y mediático es percibida solo por el 52% de los encuestados. Hay diferencias significativas en el análisis por regiones, la corrupción es más afirmada en Madre de Dios con 90% y Ucayali con 83.1%, lo mismo sucede respecto a los vínculos con los periodistas y políticos (60% y 60.8% respectivamente). Por último las acciones violentas son percibidas más en la región Ucayali que en el resto de regiones (62.3% para la represión y 59.6% para la presión). En Huánuco por su parte comparado con las demás regiones tienen un bajo nivel de reconocimiento de las acciones delincuenciales vinculadas a la tala ilegal<sup>198</sup>.

Con relación a la percepción de la gente sobre el carácter mafioso y delictivo de la tala ilegal, y la capacidad de ejercer acciones criminales encontramos lo siguiente. La mayoría (68.8%) afirma que la tala ilegal tiene vínculos con empresarios que financian la ilegalidad. Un segundo grupo señalan que la tala ilegal se vincula a actividades de narcotráfico, tráfico de tierras, contrabando, y grupos armados (38.3%, 40%, 38.9% y 38.8% respectivamente). La relación con la delincuencia común es más percibida en Ucayali que en el resto de regiones. La relación con la corrupción es subrayada en Loreto y Madre de Dios. De otro lado, la población de Loreto y Huánuco afirma que la tala tiene vínculos con el narcotráfico, mientras que Madre de Dios subraya sobretudo la relación entre la tala ilegal y los empresarios madereros<sup>199</sup>.

---

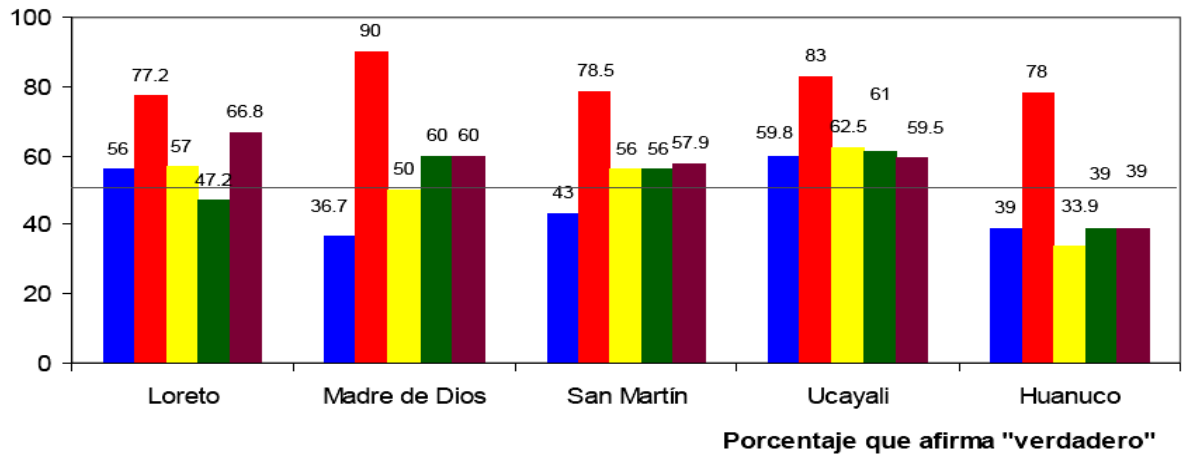
<sup>197</sup> Idem, pp: 7

<sup>198</sup> Ibidem.

<sup>199</sup> Idem, pp: 8.

Los datos recogidos nos señalan que la población percibe cierto “riesgo” en la tala ilegal. El 69.2% de los encuestados reconoce que la tala ilegal es peligrosa para su familia y la comunidad donde vive; mientras que el 21.1% señala que es muy peligrosa. Si sumamos ambas cifras encontramos que el 90% reconoce que la tala representa una amenaza.

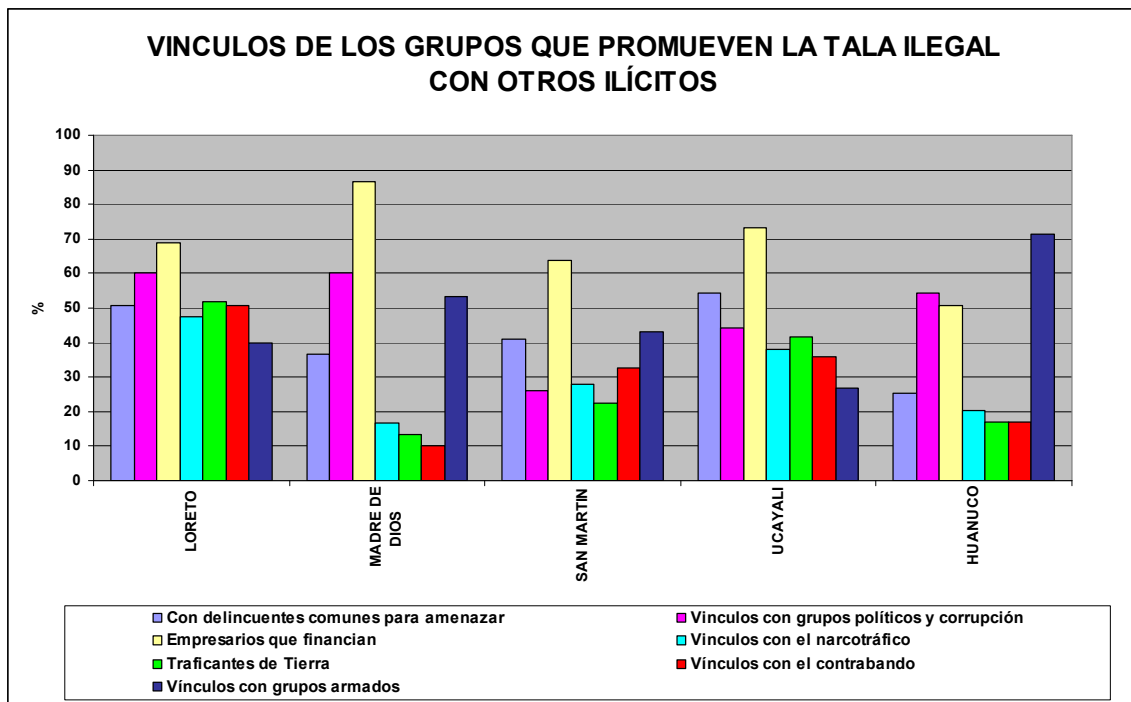
**Afirmaciones respecto a las acciones que desarrollan los GRUPOS que promueven la tala ilegal**



- a) Amenazan y presionan a los campesinos para que les vendan madera de sus tierras
- b) Corrompen a las autoridades y funcionarios encargados de la vigilancia y control
- c) Realizan acciones violentas en contra de quienes se oponen a sus actividades
- d) Financian o mantienen a algunos políticos o periodistas
- e) Financian a personas para que talen ilegalmente en reservas y parques nacionales

Fuente: Calandria, 2005. CAP sobre Tala Ilegal en el Perú. IRG-STEM / USAID.

**VINCULOS DE LOS GRUPOS QUE PROMUEVEN LA TALA ILEGAL CON OTROS ILÍCITOS**



Fuente: Calandria, 2005. CAP sobre Tala Ilegal en el Perú. IRG-STEM / USAID.

## RECOMENDACIONES:

### INSTITUCIONALIDAD FORESTAL:

- Proponer la reestructuración integral de INRENA y descentralización funcional de las ATFFS. Incluye una revisión y modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308 y sus instrumentos jurídicos. Se sugiere la creación transitoria de un Vice Ministerio de Recursos Forestales, con miras hacia la institucionalización ministerial del sector.
- Independizar funcional y administrativamente OSINFOR del INRENA a fin de que recobre su autonomía como organismo supervisor. Dotar a OSINFOR de facultades para denunciar de oficio las irregularidades o comisión de actos ilícitos de concesionarios u otros actores forestales en los fueros civiles y penales. Dotar a OSINFOR de facultades para la supervisión, monitoreo y sanción del cumplimiento de los Planes Generales de Manejo y normas legales del sector en otras modalidades de aprovechamiento forestal. Dotar a OSINFOR de facultades para fiscalizar el cumplimiento de los Contratos de Concesión y gestión del INRENA.
- Revisar el incumplimiento, pertinencia y efectividad de los Acuerdos de la Convención CITES, tanto por el Estado Peruano como por los países importadores de madera, para garantizar la protección de las especies amenazadas. Promover el paso de *Swietenia macrophylla* al Apéndice I de CITES.
- Desarrollar Campañas de Desincentivo contra la Corrupción y tráfico de influencias al interior de la administración forestal. Implementar mecanismos y una cultura de transparencia en la Gestión del INRENA y sus oficinas desconcentradas. Investigar, dar seguimiento y agilizar los procesos sancionadores derivados de las denuncias administrativas o penales abiertas contra funcionarios públicos involucrados en actos de corrupción dentro del INRENA. Implementar mecanismos de evaluación externos para la contratación y evaluación del personal del INRENA. Evitar la politización de los cargos públicos y el nepotismo.
- Fortalecer el Rol Ejecutivo de la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal. Modificar el DS No. 019-2004-AG otorgando facultades ejecutivas a la CMLTI para la fiscalización y participación directa en las acciones de control del INRENA, OSINFOR y otras entidades tutelares. Dotar a la CMLTI del respaldo político y los recursos necesarios para implementar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal en coordinación con los otros sectores del Estado. Implementar una Fiscalía Especializada Ad hoc para los casos específicos de tala y comercio ilegal de maderas; así como tráfico de especies silvestres y otros delitos forestales asociados.
- Integrar a la Unidad de Inteligencia Financiera de la Fiscalía Anticorrupción del Ministerio de Justicia a la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal a fin de investigar y dar seguimiento a los casos de empresas madereras vinculadas al narcotráfico, lavado de dinero y otros ilícitos similares.
- La tala y comercio ilegal de maderas en el Perú vulnera Derechos Humanos de primera, segunda y tercera generación; genera serios impactos ambientales, sociales y económicos; a la vez que constituye un problema de seguridad interna por mantener relaciones comerciales con otros ilícitos como el narcotráfico, el lavado de dinero y el financiamiento de remanentes subversivos al interior del país. Es imprescindible reconocer que la actual institucionalidad forestal y el principio de autoridad han sido quebrados, y que la tala ilegal ha logrado insertar un sistema de corrupción en el propio Estado, que le permite accionar con impunidad.

- Evaluar y monitorear la transferencia de competencias en materia forestal en el marco del proceso de descentralización; así como los conflictos entre el Gobierno Central y los Gobiernos Regionales en relación a la implementación del proceso de concesiones forestales; el otorgamiento de derechos de uso de los recursos; la armonización de los planes de ordenamiento territorial con los planes de desarrollo regional; la priorización y complementariedad del gasto público nacional y regional. Desarrollar y normar los mecanismos de participación de las instituciones regionales (Gerencia de Medio Ambiente y Recursos Naturales de los Gobiernos Regionales, Comisiones Regionales de Lucha contra la Tala Ilegal, Gobiernos Locales, Comités de Gestión de Bosques, otros) en el diseño e implementación de las políticas nacionales del sector.
- Integrar las acciones del Grupo de Trabajo Perú-Brasil sobre Seguridad y Desarrollo en la Amazonía de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de ambos países en los temas de agenda: 1. Subversión, 2. Narcotráfico, 3. Seguridad Regional y 4. Control y Vigilancia en la Amazonía, con las acciones de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal.
- Es imprescindible reconocer que las poblaciones indígenas son uno de los sectores más afectados por la tala y comercio ilegal de maderas, no sólo por la vulneración de sus recursos, sobretodo por la afectación directa a su integridad física, a la vida y a su existencia pacífica; así como la alteración de los bosques que para muchas poblaciones constituyen su único medio de supervivencia. Cabe destacar la relación existente entre la tala ilegal y el trabajo forzoso, que atenta contra la dignidad y seguridad de las poblaciones nativas y colonas. Se sugiere adoptar las recomendaciones del Informe sobre Trabajo Forzoso desarrollado por la OIT e implementar las actividades propuestas por la Comisión Multisectorial para la erradicación del Trabajo Forzoso del Ministerio de Trabajo. Evaluar el cumplimiento de la normatividad laboral en todas las operaciones forestales y aplicar las sanciones pertinentes a los empresarios forestales que incumplan con dichas normas.
- Intensificar la capacitación en materia de tala y comercio ilegal de productos forestales maderables y no maderables, dirigida a los operadores jurídicos (jueces, fiscales); autoridades tutelares (Policía Nacional del Perú, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas) y autoridades políticas a nivel nacional, regional y local. Intensificar las campañas de sensibilización de la problemática de los bosques en el Perú entre la sociedad civil y las entidades académicas.
- Evaluar la supresión de las políticas de exoneración fiscal en la Amazonía, cuyos efectos solo han promovido la evasión de impuestos, la vulneración de las normas laborales, la explotación de las poblaciones en situación de pobreza y la institucionalización de la tala ilegal y los mecanismos de corrupción que facilitan su blanqueo.
- Difundir e implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Forestal como instrumento marco de planificación de la gestión del sector, así como implementar el Plan Nacional de Reforestación.

#### **ORDENAMIENTO FORESTAL:**

- Implementación de un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial que considere el potencial forestal, ocupación y uso actual del bosque. Establecer una política nacional concertada entre los diversos sectores sobre los programas de titulación de tierras, y el ordenamiento de las actividades agropecuarias de acuerdo a los criterios de ZEE a nivel regional y local.

- Resolver los problemas de saneamiento físico-legal y sobreposiciones de las Concesiones Forestales. Desarrollo de un Sistema Nacional de Catastro Forestal estandarizado. Definición de un Sistema Nacional de Unidades de Gestión Forestal en base a criterios de manejo de cuencas.
- Desarrollar un Diagnostico detallado del Estado de la Tala y comercio ilegal de maderas en las áreas naturales protegidas. Coordinar las acciones de control y vigilancia en materia forestal entre la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas, la Intendencia Forestal, OSINFOR, los Comités de Gestión de Bosques y otras instancias de monitoreo a nivel regional y local.

#### **PROMOCION Y GESTION DE LOS RECURSOS FORESTALES:**

- Implementar un proceso de Revisión Integral del Proceso de Concesiones Forestales por una Comisión de Alto Nivel integrada por Contraloría General de la República, SUNAT, MINAG, Congreso de la República, entre otras entidades. Incluye el desarrollo de una Auditoría de la Gestión de la IFFS, ATFFS, CIEF, y otras dependencias del INRENA vinculadas a la actividad maderable, antes de iniciar un nuevo proceso de concurso público para concesiones forestales.
- El nuevo régimen forestal no ha cambiado el horizonte de planeamiento de corto plazo del extractor de madera. La presencia de extractores ilegales y las condiciones en las que se ha implementado el esquema de concesiones, han orientado al concesionario forestal optar por un horizonte de inversión de muy corto plazo, sin invertir en el manejo forestal, sin cambiar los patrones de comportamiento del empresario maderero. Muchos concesionarios forestales adquirieron las concesiones con la misma racionalidad con la que tomaban sus decisiones cuando tenían contratos hasta de 1,000 has (Ley 21147), en la que el horizonte temporal de sus decisiones no era relevante, en tanto la extracción insostenible del recurso era amparada en la ilegalidad. A nivel de las Concesiones Forestales es necesario sincerar las Estructuras de Costos y Rentabilidad de las Empresas considerando no solo las actividades extractivas, sino en función al cabal cumplimiento de las exigencias del Plan General de Manejo Forestal y demás normatividad complementaria, incluyendo el pago por derecho de aprovechamiento; describir los comportamientos económico-financieros de estas y determinar la viabilidad económica de las concesiones en escenarios de inversión a diferentes tasas de retorno, y en función a los turnos de corta.
- Estas condiciones tienen que ver con las tendencias del mercado internacional, la calificación y capacidades empresariales del concesionario, el conocimiento de las especies contenidas en la concesión; así como también, con la capacidad de la autoridad forestal de supervisión y de hacer cumplir la normatividad forestal. Se sugiere diseñar e implementar un sistema de transferencia de las concesiones forestales que no hayan sido intervenidas a inversionistas dispuestos a negociar depósitos de desempeño como garantía al cumplimiento de los contratos, en el que se considere la protección efectiva a la concesión. Así mismo imponer restricciones al comercio internacional de productos forestales de procedencia dudosa, "legalizados", con incumplimiento de los términos de los planes generales de manejo, o con escaso valor agregado.
- Los factores que restan competitividad al sector forestal desincentivan el manejo forestal sostenible, y ejercen un efecto negativo (sobre la rentabilidad) mayor que los beneficios que pudiera generar el nuevo régimen forestal. Se sugiere: Inventariar las reservas de especies forestales de valor comercial actual y potencial. Desarrollar estudios econométricos detallados sobre la valorización de los bosques para usos maderables, no maderables y la cuantificación de los servicios ambientales, a fin de evaluar las relaciones costo-beneficio y ponderar las decisiones (en función al punto de equilibrio) para cada alternativa de inversión.

- La escasez de mecanismos financieros adecuados para las PYMES forestales, las altas tasas de interés (mayores al 100%) de la habilitación, la falta de una adecuada infraestructura energética y vial para la transformación y el transporte desde las zonas más alejadas, los altos costos de flete, así como la ausencia de mercados para productos forestales terminados, no dependientes de la especie; afectan dramáticamente la sostenibilidad ambiental y económica (rentabilidad) de las operaciones forestales. De otro lado, la mayor parte de las actividades forestales (más del 60% de la producción nacional “legalizada”) se desarrolla bajo condiciones de informalidad y de una economía de subsistencia. Por ello resulta imprescindible promover el acceso a sistemas de financiamiento con tasas de interés preferenciales para los pequeños empresarios forestales y comunidades nativas, a fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos del manejo forestal y su independencia financiera de los mecanismos de habilitación de la tala ilegal, que no solo descapitalizan al pequeño empresario, sino sobretodo al bosque, sin ninguna inversión en manejo. Promover la emisión de bonos públicos para el financiamiento de los costos de adaptabilidad del sector financiero, así como también para el financiamiento de maquinaria. Financiar cadenas de custodia con participación del banco agrario y la banca privada.
- Desarrollar Planes de Negocios y estrategias de acceso directo de los productores a mercados nacionales e internacionales. Diversificar la producción del bosque (no solo madera, no solo madera aserrada, y no solo caoba: otras especies, productos y servicios con valor agregado). Diseñar y promover la formación de *clusters* forestales y cadenas productivas en el sector forestal, identificando los requerimientos insumo – producto.
- Promover modalidades y usos alternativos de producto maderables, no maderables y servicios ambientales del bosque. Incentivar la creación de otros mercados de servicios para el sector forestal referidos a la tecnología, transporte fluvial, aserrío y transformación en las zonas de extracción, secado, cuya ausencia le resta competitividad al sector forestal.
- Promover la investigación y desarrollo de nuevos productos, el empleo de nuevas tecnologías, así como también la búsqueda de nuevos mercados. Promover la producción de productos forestales no maderables, y articularlas a las cadenas productivas del sector forestal.
- Desarrollar e implementar criterios y normas de estandarización de productos dimensionados y secos para el abastecimiento a la industria de segunda transformación.
- Regular y supervisar el aprovechamiento forestal que se hace en áreas no concesionadas pero permitidas como son las parcelas agrícolas (bosques privados), bosques locales y comunales, tierras de comunidades campesinas.
- Mejorar las capacidades y condiciones de negociación de las empresas forestales y CCNN frente a los compradores de madera. Desarticular los monopolios de la madera y sus redes de corrupción. Implementar servicios de Información de Mercados que vincule a los concesionarios forestales y comunidades nativas con los mercados nacionales e internacionales.
- Incentivar a las Administradoras de Fondos de Pensiones para que inviertan en el sector forestal. Proponer modificaciones legales al Congreso para ello.
- Promover que en la emisión de guías de transporte y en la supervisión forestal participe la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria SUNAT para todos los tipos de aprovechamiento.

- Derogar la RJ No. 081-2006-INRENA y el DS No. 005-2005-AG. Prohibir la exportación de madera aserrada para cualquier especie. Desarrollar estudios de investigación sobre la ecología, dispersión y periodos de crecimiento de las especies comerciales a fin de contar con sustento técnico para la modificación de los Diámetros Mínimos de Corta.
- Desarrollar programas de desarrollo e innovación tecnológica para la industria del mueble artesanal, muebles de exteriores y productos de madera de uso domestico utilitario, entre otros; con participación de CITE-Madera. Desarrollar programas de capacitación tecnológica dirigida a empresarios forestales, y gremios de carpinteros con asesoramiento de CITE-Madera.
- Promover la formalización de la actividad forestal e implementación de Planes de Manejo en los Bosques Locales y Bosques Secundarios. Promover incentivos al establecimiento de plantaciones y programas de restauración de habitats en áreas degradadas. Incentivar el establecimiento de Áreas de Protección Regional, Local y Privadas para todo tipo de bosque, especialmente aquellos de alto valor de conservación.
- INRENA coordinará con el PETT los criterios y restricciones a la apertura de áreas boscosas como requisito para la titulación de predios agrícolas en Amazonía, así como implementar restricciones al aprovechamiento maderable y otorgamiento de permisos de aprovechamiento en predios agrícolas que sirven como mecanismo de blanqueo de la madera ilegal. A nivel del Ministerio de Agricultura urge una revisión exhaustiva de las políticas de colonización de la Amazonía que incentivan la deforestación y promueven prácticas agropecuarias insostenibles ambiental, social y económicamente.

#### **PARTICIPACION CIUDADANA:**

- Implementación de CONAFOR. Facilitar el fortalecimiento de la Participación Indígena en los espacios de discusión de las políticas sectoriales a través de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal, la CMLTI, las Comisiones Regionales, los Comités de Gestión de Bosques y otras instancias y mecanismos de participación a nivel nacional, regional y local.
- Fortalecimiento de los Comités de Gestión de Bosques y Mesas de Diálogo Forestal Regionales como instancias no solo de coordinación, sino también de fiscalización de la gestión pública y vigilancia ciudadana contra la tala ilegal.

#### **PUEBLOS INDIGENAS AISLADOS:**

Promover la implementación de un régimen especial para pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial<sup>200</sup>, que tenga como prioridad del Estado su protección a través de acciones que conlleven a evitar cualquier contacto no deseado y mitigar los impactos producidos ante ellos, así como contar con estrategias para salvaguardar los derechos a la vida, salud, identidad y propiedad de estos pueblos. Para tal efecto, el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruanos (INDEPA) debe funcionar como ente promotor y articulador de las políticas de Estado sobre pueblos en aislamiento y/o contacto inicial, debiendo:

- Emitir opinión previa vinculante antes de que el Estado desarrolle cualquier acción que pueda afectarlos, ya sea en los campos de salud, educación, conservación o manejo de recursos naturales, entre otros.

---

<sup>200</sup> Mediante la Ley N° 28736, Ley sobre Pueblos en Aislamiento Voluntario, aprobada el 18 de mayo de 2006 por el Congreso de la República, se busca establecer un régimen especial transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, garantizando en particular sus derechos a la vida y a la salud salvaguardando su existencia e integridad.

- Elaborar en coordinación con el Ministerio de Agricultura estudios técnicos que permitan identificar las áreas de desplazamiento de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y/o contacto inicial para preservar los derechos de propiedad sobre las tierras que habitan estos pueblos. Estos estudios técnicos deben establecer además áreas de amortiguamiento entre estas áreas y las zonas donde se vienen desarrollando proyectos de extracción de recursos naturales (hidrocarburos y forestales). Establecer en coordinación con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Energía y Minas los criterios para la exclusión de áreas de aprovechamiento de hidrocarburos y/o forestal de las áreas determinadas como zonas de desplazamiento.
- Establecer los procedimientos adecuados para que los organismos encargados de la supervisión a las personas naturales o jurídicas que vienen desarrollando actividades económicas puedan efectuar sus labores y vigilar el cumplimiento de los planes de contingencia. Establecer sistemas de alerta temprana ante indicios de encuentros con indígenas en situación de aislamiento voluntario y/o contacto inicial, para prevenir impactos en la salud de estos pueblos.
- Reconocer la importancia de la vida de los indígenas en situación de aislamiento y/o contacto inicial y los impactos a los que se encuentran sujetos, así como realizar campañas de difusión sobre la vulnerabilidad de estas personas.
- El Ministerio de Salud deberá elaborar lineamientos para la atención de la salud de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y/o en contacto en inicial y prevención de epidemias. Asimismo, se deberá priorizar el aseguramiento de una atención integral de salud en las comunidades y pueblos ubicados en zonas adyacentes a las áreas habitadas por estos pueblos, para lo cual se deberán dotar de los recursos económicos necesarios.
- El Ministerio de Salud deberá realizar un monitoreo permanente de la salud de los pueblos indígenas en contacto inicial, asegurando además una atención integral y culturalmente adecuada.
- El Ministerio del Interior y el Instituto Nacional de Recursos Naturales debe dar prioridad al control del ingreso de extractores ilegales de recursos forestales maderables a las áreas habitadas por pueblos indígenas en situación de aislamiento y/o contacto inicial.
- El Instituto Nacional de Recursos Naturales, de acuerdo a los criterios establecidos por el INDEPA, solicitará a los titulares de los contratos de concesiones maderables la elaboración de planes de contingencia ante contactos no deseados con indígenas en aislamiento y/o contacto inicial, como parte de los Planes de Manejo.
- El INDEPA deberá elaborar una Guía de acciones precautorias ante un eventual contacto con indígenas en aislamiento voluntario, esta Guía debe ser vinculante para los sectores salud, energía y minas, agricultura y turismo. Desarrollar protocolos de contingencia que permitan afrontar el contacto (libre y espontáneo) de los pueblos indígenas en aislamiento que decidan una mayor interacción con el resto de la sociedad peruana.
- Desarrollar un Diagnóstico situacional de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a nivel nacional e identificar los principales nudos críticos estructurales y coyunturales que impiden la aplicación de planes antropológicos, protocolos de relacionamiento y planes de contingencia para indígenas en aislamiento voluntario.
- Reconociendo los procesos de exclusión y pobreza en los que están inmersos los pueblos indígenas y comunidades nativas, los contratos firmados entre el Estado y empresas privadas para la explotación de recursos naturales en el ámbito de su actividad, deberán introducir una cláusula que establezca un fideicomiso derivado de un porcentaje directo de

las utilidades de las empresas. Este fideicomiso se fijará en función a la importancia económica del proyecto y a la población directa o indirectamente afectada que será diferentes a los cánones y/o regalías que pagan al Estado.

- La utilización de este fideicomiso deberá ser determinada de acuerdo a las decisiones de los pueblos afectados, siendo una condición que estos se den en proyectos productivos, de salud, desarrollo y/o bienestar social.
- Reconociendo la importancia de la relación de los pueblos indígenas con sus territorios, para su desarrollo y supervivencia como pueblos, el Estado a través del Proyecto Especial de Titulación de Tierras prioritariamente culminará con los procesos de titulación de tierras de las comunidades nativas. En el supuesto que algunas de estas áreas hayan sido otorgadas a terceros se deberá optar por a) otorgar áreas similares en zonas de libre disponibilidad del Estado o b) indemnizar a estos pueblos, para tal efecto el Consejo Nacional de Tasaciones deberá establecer las valorizaciones de las áreas considerando los valores de uso directo e indirecto de las mismas.
- Para culminar los procesos de titulación de tierras se deberá actualizar los procedimientos establecidos en el reglamento de la Ley de Comunidades Nativas referidos a los censos poblacionales y estudios económicos y sociales, estableciendo criterios para su realización.
- El Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) deberá prestar apoyo técnico y a través del programa FONDEBOSQUE apoyo económico para garantizar un manejo adecuado de los bosques de comunidades nativas, cuando éstas pretendan realizar actividades de extracción forestal en las zonas otorgadas como cesión en uso.