



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

CONCEPTOS

[Definición y clasificación de la ilegalidad
en la cadena de valor de la madera]



FOREST, programa de cooperación técnica
de USAID y el Servicio Forestal de los EEUU

PROGRAMA FAO - UE FLEGT



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Suecia
Sverige



CONCEPTOS

[Definición y clasificación de la ilegalidad
en la cadena de valor de la madera]

Presentación

Uno de los problemas que enfrenta el sector forestal es el de las actividades ilegales presentes en las diferentes partes de la cadena de valor que se puede generar a partir de los bosques, ya que afectan la competitividad y causan daños ambientales que, en muchos casos, pueden ser irreversibles.

A pesar de la magnitud del problema, aún existen vacíos respecto a la conceptualización de la ilegalidad dentro de la cadena de valor de la madera, así como también para describir y catalogar adecuadamente estas actividades ilegales.

En ese sentido, el presente libro “Conceptos | Definición y clasificación de la ilegalidad en la cadena de valor de la madera”, enmarcado en el estudio “Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú”, tiene por objetivo identificar y analizar dichos aspectos, de tal manera que sea posible elaborar una propuesta de definición y clasificación de las modalidades.

La metodología utilizada consistió en revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias, nacionales e internacionales, referidas a los conceptos y modalidades de ilegalidad en la cadena de valor de la madera; trabajo de campo, mediante 35 entrevistas a actores relevantes en las ciudades de Lima, Pucallpa, Iquitos, Puerto Maldonado e Iñapari; y la elaboración de encuestas virtuales a expertos forestales, de las cuales se obtuvieron 20 respuestas. Además, se contó con la colaboración de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) para la preparación del sustento legal del estudio y el análisis de las infracciones sobre la base de la información proporcionada por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor).

De esta forma, por ejemplo, se plantea que no existe una definición clara del concepto de “tala ilegal” dentro de la normativa nacional y que, para llegar a una definición adecuada, es preciso resolver primero varios puntos de controversia. Asimismo, se propone que la definición a la que se llegue sea clara y aceptada por todos los actores involucrados.

Respecto a la clasificación de las modalidades, se evidencia que las modalidades de ilegalidad más habituales corresponden a las etapas de producción forestal y transporte de madera. En términos de gravedad, se halló que lo más grave es la madera extraída de áreas no autorizadas, mientras lo menos grave es la madera extraída de áreas legales, pero que no necesariamente cumple la totalidad de las condiciones de los planes de manejo.

Finalmente, es importante llamar la atención sobre una constante en las actividades ilegales a lo largo de toda la cadena de valor: la corrupción, en tanto las operaciones de tala ilegal a gran escala no pueden ocurrir sin el consentimiento explícito o implícito de los funcionarios gubernamentales a cargo de proteger los bosques.

[ÍNDICE]

Conceptos | Definición y clasificación de la ilegalidad en la cadena de valor de la madera
Colección “Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú”

Presidencia del Consejo de Ministros

Viceministerio de Gobernanza Territorial

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego

Viceministerio de Políticas y Supervisión del Desarrollo Agrario

Responsable de la sistematización:

Paola Alfaro Mori

Revisor:

Kathleen McGinley
US Forest Service - International Institute of Tropical Forestry

Supervisión técnica:

Andrea von der Ohe
Directora Ejecutiva de Forest, programa de cooperación técnica de USAID y el Servicio Forestal de los EE. UU.

Supervisión editorial:

Liliana Lizárraga Castillo
Comunicaciones Forest

Fotografías:

Diego Pérez Romero / USAID-USFS Forest
Archivo fotográfico Forest

Diseño gráfico:

Francisco Pérez Reyes de la Flor
Comunicaciones Forest

© Presidencia del Consejo de Ministros - PCM
Jirón Carabaya Cdra. 1 S/N, Cercado de Lima, Lima, Perú
Teléfono: (01) 219-7000

© Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI
Av. Alameda del Corregidor 155, La Molina, Lima, Perú
Teléfono: (01) 209-8600

© Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
Av. La Encalada, cuadra 17
Monterrico, Surco
Lima, Perú

© US Forest Service
1400 Independence Ave., SW
Washington, DC 20250-1111

Primera edición, marzo 2021

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2020-06368.

Se terminó de imprimir en marzo del 2021 en:
Vértice Consultores Graficos S.A.C.
Av. Boulevard 1040, Ate.

Este libro fue revisado por pares.

Referencia sugerida:

PCM, USAID, US Forest Service. 2021. Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú. Conceptos | Definición y clasificación de la ilegalidad en la cadena de valor de la madera. Lima, Perú. 106 pp.

Está permitida la reproducción parcial o total de esta publicación, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio: sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo técnico de Forest, programa de cooperación de USAID y el Servicio Forestal de los EE. UU.

Las opiniones de los autores expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente la opinión de la Agencia para el Desarrollo Internacional, del Servicio Forestal de los Estados Unidos ni del Gobierno de los Estados Unidos.

Lista de cuadros y figuras	6
Siglas y abreviaturas	8
RESUMEN EJECUTIVO	12



Referencias bibliográficas	76
Anexos	80

Tabla de cuadros y figuras

CUADRO 1 Estándar de ilegalidad en la cadena de valor de la madera en el Perú	34
CUADRO 2 Definiciones de tala ilegal ensayadas por los entrevistados para el estudio	45
CUADRO 3 Modalidades de ilegalidad ensayadas por los entrevistados y complementadas con el marco conceptual	50
CUADRO 4 Malas prácticas y corrupción de las autoridades forestales y no forestales en el eslabón de producción forestal ensayadas por los entrevistados	54
CUADRO 5 Recomendaciones de política para la disminución de la ilegalidad en la cadena de valor forestal ensayadas por los entrevistados	62
CUADRO 6 Recomendaciones de política para las principales modalidades de ilegalidad en la cadena de valor de la madera según enfoque	74
CUADRO 7 Delitos relacionados con la ilegalidad forestal	80
CUADRO 8 Tala ilegal y lavado (blanqueo) de madera	81
CUADRO 9 Violaciones según actor en la cadena de valor forestal	82
CUADRO 10 Violaciones según tema en la cadena de valor forestal	84
CUADRO 11 Principales recomendaciones de política encontradas en la literatura, eslabón de la cadena de valor y enfoque	92

CUADRO 12 Relación de expertos entrevistados para el estudio	94
FIGURA 1 Cadena de valor de la madera e infracciones	21
FIGURA 2 Modalidades de acceso al recurso para el aprovechamiento forestal	29
FIGURA 3 Entidades que ejercen potestad fiscalizadora y sancionadora en el sector forestal	34
FIGURA 4 Infracciones sobre extracción no autorizada de madera (2009-2018), según marco normativo	52
FIGURA 5 Infracciones sobre facilitación de actividades ilegales de madera (2009-2018), según marco normativo	53
FIGURA 6 Infracciones a la legislación forestal registradas por el Osinfor (2009-2018), por modalidad de acceso al bosque	55
FIGURA 7 Modalidades de ilegalidad en la cadena de valor de madera en el Perú	56

Siglas y abreviaturas

ANP	Área natural protegida
APC	Acuerdo de Promoción Comercial
ARFFS	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre
BPP	Bosques de producción permanente
CCNN y CC	Comunidades Nativas y Campesinas
CFFM	Concesiones forestales con fines maderables
CIEL	<i>Center for International Environmental Law</i>
CITE	Centro de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMLTI	Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal
CPF	Concesiones para productos forestales
CPFDM	Concesiones para productos forestales diferentes a la madera
DEMA	Declaración de manejo
Dicapi	Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú
EIA	<i>Environmental Investigation Agency</i>

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEMA	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
FLEGT	<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade</i>
Forest	Programa Forest de USAID y el Servicio Forestal de EEUU
GORE	Gobierno Regional
GTF	Guía de Transporte Forestal
ha	Hectárea
Interpol	Organización Internacional de Policía Criminal
IUFRO	Unión Internacional de Organizaciones de Investigación Forestal
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 29763
LOASRN	Ley orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales en Perú
m³	Metro cúbico
MAAP	Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MFS	Manejo Forestal Sostenible
Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego
Minam	Ministerio del Ambiente
Mincetur	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Osinfor	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PASFFS	Plan Nacional Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
PMFI	Plan de Manejo Forestal Intermedio
PNFFS	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada por Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PO	Plan Operativo
POA	Plan Operativo Anual
Produce	Ministerio de la Producción
Pt	Pie tablar
RGF	Reglamento para la Gestión Forestal, aprobado por Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI.
RGFFSCNCC	Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas, aprobado por Decreto Supremo 021-2015-MINAGRI
RGPFSAF	Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, aprobado por Decreto Supremo 020-2015-MINAGRI
RLFFS	Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2001-AG
RNPF	Registro Nacional de Plantaciones Forestales
Serfor	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SIGO	Sistema de Información Gerencial del Osinfor
Sinafor	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SNCVFFS	Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre
SNIFFS	Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Sunat	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
TFFS	Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
ZEE	Zonificación ecológico-económica, de nivel medio o superior



[RESUMEN EJECUTIVO]

Esta publicación se enmarca en el estudio “Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú”, y tiene por objetivo identificar y analizar los diferentes conceptos y modalidades de ilegalidad en la cadena de valor de la madera en el Perú, para llegar a una propuesta para su definición y la clasificación de las modalidades.

La metodología consistió en la revisión de literatura, tanto nacional como internacional, la realización de 35 entrevistas a actores relevantes en las ciudades de Lima, Pucallpa, Iquitos, Puerto Maldonado e Iñapari, y la elaboración de encuestas virtuales a expertos, de las cuales se obtuvieron 20 respuestas. Adicionalmente, se contó con la colaboración de la SPDA para la preparación del sustento legal del estudio y un análisis de infracciones sobre la base de la información proporcionada por el Osinfor.

Conceptos de ilegalidad

No existe una definición clara del concepto de ‘tala ilegal’ dentro de la normativa nacional, a pesar de ser de vital importancia. Para llegar a una definición adecuada, deben primero resolverse varios puntos de controversia, de los cuales pueden identificarse cuatro:

1. Definición restringida versus definición amplia. Es decir, decidir si se separará el concepto de ‘tala ilegal’ del de ‘comercio ilegal’ de madera, o si se considerará un concepto que abarque a ambos.

Estas diferencias se dan tanto en países importadores como exportadores, pero en cualquier escenario se debe considerar que, a diferencia de otros delitos, en el caso de la tala ilegal no entendemos una acción específica y concreta, sino una serie de acciones prohibidas por la legislación.

2. Ilegalidad versus informalidad. Es decir, evaluar si se considerará que la ilegalidad incluye a la informalidad con el mismo tratamiento, o si se separará a la informalidad para darle un tratamiento especial.

En este caso, es necesario considerar que la tala informal se asocia principalmente a operaciones de pequeña escala, donde los extractores realizan esta actividad como medio de subsistencia y no pueden afrontar los retos y costos asociados que les presenta la legislación para formalizarse.

En el Perú, esto es producto de un modelo implantado hace varios años, cuando regía la Ley 21147, que permitía la existencia de contratos de 1 000 ha en los que no se exigía manejo forestal, ni había supervisión por parte del Estado. Así, se produjo un divorcio entre lo que ocurría en el bosque y la industria, la que en general no se preocupaba por las condiciones en las que había sido extraída la madera a procesar. Esto se eliminó con la legislación pos-

terior, pero dejó a muchos pequeños extractores sin la posibilidad de un acceso legal al bosque.

Algunos autores afirman que toda informalidad supone ilegalidad pero, si se hace ilegal todo lo informal, se afectará los medios de vida de muchos. Por ello, se debe determinar qué actividades informales son también ilegales y trabajar la regulación pertinente.

Tampoco se puede desestimar este tipo de extracción, porque a nivel mundial los volúmenes relacionados van en aumento y, aunque cada operador extrae pequeñas cantidades de madera, al sumarse se convierten en un flujo importante en la cadena de valor. Muchas veces, detrás de estos taladores existen mafias organizadas de ‘habilitadores’ que se deben combatir.

3. Inclusión o exclusión del cambio de uso del suelo dentro del concepto de ‘tala ilegal’. En este caso, surgen tres posibilidades: una definición que incluye el cambio de uso del suelo sin importar si la madera se comercializa o no; una definición que lo incluye solo si la madera se comercializa; y una definición que no lo incluye.

En años recientes ha habido un importante incremento de la tala ilegal relacionada con la remoción de bosques para otros usos del suelo. Según el Chatham House (Hoare, A. 2015), la mitad de la madera comercializada internacionalmente proviene de la conversión de bosques y, de esta, dos tercios se considera ilegal. Adicionalmente, es necesario notar que esta actividad produce los mayores impactos ambientales al bosque.

Según las bases de datos de infractores del Osinfor, entre el 2009 y el 2018, esta entidad detectó 108 casos de cambio de uso no autorizado que cuentan con resolución de sanción firme o respecto a la cual se ha agotado la vía administrativa (97¹ de estas en el marco de la Ley 27308, y 11 en el marco de la Ley 29763). De los casos reportados, la mayor recurrencia se presenta en permisos forestales en predios privados (31 casos), concesiones de forestación y/o reforestación (30) y concesiones de castaña (21).

4. Una definición que incluya todas las faltas que se pueden cometer en la cadena de valor, o una que excluya a las faltas leves o sin intención de ilegalidad. No hay literatura al respecto, pero sí fue un tema importante tocado en las entrevistas. Debido a la complejidad del recurso y de su manejo, muchas veces se cometen errores en las operaciones de campo y algunos actores opinan que esto no deben considerarse como tala ilegal, y que debe al menos tratarse bajo un enfoque de mayor gradualidad.

Este estudio busca **identificar y analizar los diferentes conceptos y modalidades de ilegalidad en la cadena de valor de la madera en el Perú**, para proponer una definición y clasificación por modalidades.

Modalidades de ilegalidad

Se denomina así a los tipos de actos ilegales que se producen en toda la cadena de valor de la madera. Muchas veces, una modalidad es la continuación natural de otra; también es cierto que existen flujos que se ‘lavan’² en algún punto de la cadena, y otros que permanecen clandestinos hasta el consumidor final.

La clasificación de modalidades propuesta se basa en los eslabones de la cadena de valor, y combina varias opciones de clasificación encontradas en la literatura. Es la que más se ajusta a la legislación nacional y a los otros productos del estudio “Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú”. La propuesta considera, además de los eslabones de la cadena, el estándar de infracciones tipificadas en el RGF, su nivel de gravedad y la clasificación del tipo de daño.

De acuerdo con las entrevistas, las modalidades de ilegalidad más frecuentes son:

- Las que se dan durante los eslabones de producción o extracción y durante el transporte, concretamente en la extracción sin autorización (principalmente de áreas restringidas).
- La utilización de documentación otorgada (GTF, principalmente) por la autoridad competente para amparar esta extracción sin autorización; esto fue además corroborado al analizar las bases de datos de infracciones del Osinfor.

Sobre la extracción de madera no autorizada, el registro de infractores del Osinfor indica que durante el período 2009-2018 esta entidad sancionó 4 167 casos, los que cuentan con resolución de sanción firme o ya agotaron la vía administrativa. Del total de los casos, 3 668 fueron sancionados en el marco de la Ley 27308 (entre 2009 y 2017) y 499 en el marco de la Ley 29763.

Sobre infracciones relacionadas con la facilitación de actividades ilegales, la base de infractores del Osinfor indica que entre 2009 y 2018 se sancionó 3 013 casos, que cuentan con resolución de sanción firme o ya agotaron la vía administrativa. Del total de casos, 2 553 fueron sancionados en el marco de la Ley 27308³ (entre 2009 y 2017) y 460 en el marco de la Ley 29763⁴.

Se considera que la infracción más grave es la extracción en áreas no autorizadas, y que la corrupción, en sus diferentes formas, es una constante en toda la cadena y muchas veces es la condición indispensable para la comisión de actos ilegales.

Respecto del lavado de madera, se identificaron dos modalidades como las más recurrentes:

- La que se da después de la extracción no autorizada, a través de la utilización de GTF fraudulentas desde el bosque a los centros de transformación o depósitos.
- La que se da en los centros de primera transformación a través de los rendimientos, que generan nuevas GTF fraudulentas.

Respecto a las modalidades en el acceso a los recursos forestales, sobre la base de la literatura y las entrevistas, se identificó que:

- Las concesiones forestales han mejorado sus niveles de legalidad en los últimos años, aunque se debe tener en cuenta que muchas han sido caducadas, quedando solo las empresas más consolidadas.

- En contraste, la ilegalidad es cada vez mayor en permisos (comunidades nativas y predios), bosques locales, áreas con DEMA, concesiones de reforestación y áreas sin asignación de derechos de uso (lo que incluye las concesiones caducadas).

En cuanto a las recomendaciones para resolver los problemas de ilegalidad, las respuestas de los entrevistados fueron variadas. Sin embargo, se pudieron agrupar en los siguientes ejes temáticos: mejorar el otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales; prestar especial atención a la madera que proviene de ciertos tipos de modalidades de otorgamiento de derechos; evaluar regímenes alternativos para los pequeños extractores; realizar trabajos previos en gabinete para reducir el trabajo de supervisión en campo; priorizar la supervisión en el origen; evaluar la conveniencia y efectividad de los puestos de control; establecer reglas de juego claras por parte del Serfor; elaborar lineamientos técnicos y mejorar la normativa; mejorar la articulación institucional y fortalecer las entidades forestales; combatir la corrupción e impunidad; y evitar el daño en la reputación del país y promover la industria.

Estas recomendaciones, combinadas con las encontradas en la literatura, fueron materia de una encuesta virtual de cuatro preguntas. Los resultados principales fueron los siguientes:

- Respecto a la pregunta sobre en qué eslabón de la cadena de valor de la madera se deben concentrar los esfuerzos para combatir la ilegalidad, el 41% de las respuestas indican que se deben concentrar en la etapa de producción o aprovechamiento forestal, mientras que el 16% apunta a las etapas de primera transformación y transporte forestal.
- Sobre los enfoques para combatir la ilegalidad (supervisión y sanción versus promoción e incentivos), el 85% de los encuestados indicó que se debe aplicar un enfoque que priorice la promoción e incentivos.
- Sobre las recomendaciones de política referidas principalmente al primer enfoque (supervisión y sanción), la que obtuvo la mayor votación fue: Fortalecer la supervisión del gobierno regional y nacional sobre los permisos, bosques locales, concesiones de reforestación, autorizaciones de cambio de uso, áreas con DEMA y otros tipos de títulos habilitantes y actos administrativos (13%).
- Sobre las recomendaciones de política referidas principalmente al segundo enfoque (promoción e incentivos) la que obtuvo mayor votación fue: Invertir en el desarrollo de las capacidades de comunidades nativas y campesinas y gobiernos locales para incrementar la tala legal en sus territorios (10%).

Finalmente, el documento contiene seis anexos que incluyen:

- Los principales ejemplos de modalidades de ilegalidad encontrados en la literatura.
- Un resumen del sustento legal preparado por la SPDA.
- Las recomendaciones de política halladas en la bibliografía revisada.
- La lista de actores entrevistados.
- La encuesta virtual.
- Los resultados detallados de la encuesta virtual.

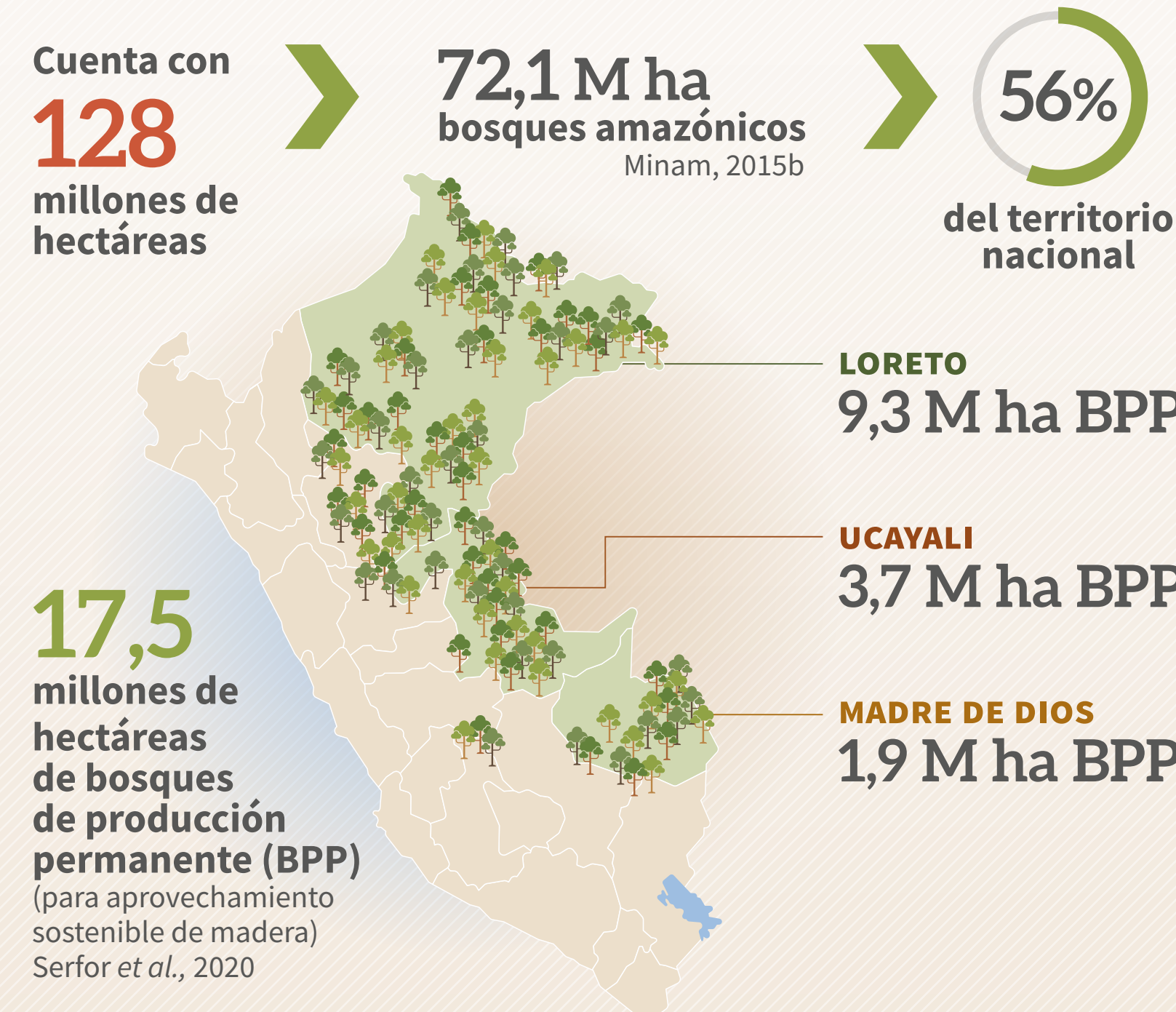
No existe una definición clara del concepto de "tala ilegal". Definición amplia vs. definición restringida; informalidad vs. ilegalidad; inclusión o exclusión del cambio de uso del suelo; una definición que excluya las faltas leves o sin intencionalidad, son algunas de las variables en controversia.

Notas

1. Once de los casos sancionados bajo la Ley 27308 corresponden al año 2015, por lo que no se tiene certeza sobre cuáles se refieren solo al cambio de uso y no a un desbosque no autorizado, considerando que desde el 15 de julio al 30 de septiembre de 2015 la infracción incluyó ambos supuestos.
2. Lavado (o blanqueo) de madera talada ilegalmente, que incluye la mezcla de madera talada de forma ilícita con madera legal, excediendo los cupos de tala en el terreno, el uso de licencias o concesiones de tala de un área para cortar otras áreas utilizando el transporte terrestre para ocultar su origen, la declaración de un volumen inferior al tratado realmente en los aserraderos, la obtención de licencias de forma ilícita mediante, y el pirateo de los sitios web gubernamentales (Nellemann, 2012).
3. Respecto de la infracción “facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal”.
4. Respecto de la infracción “utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento o comercialización de los recursos o productos forestales, extraídos sin autorización”.

El sector forestal peruano

Perú es el noveno país con mayor superficie forestal del planeta y el segundo en Sudamérica



» Autoridades del sector forestal

SERFOR

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

Autoridad nacional encargada de la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. Establece las condiciones normativas, técnicas y administrativas, promueve el acceso a mercados y a mejorar las condiciones de competitividad del sector.

OSINFOR

Organismo de supervisión de los recursos forestales y de fauna silvestre

Encargado de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, de los bosques otorgados por el Estado a través de las diversas modalidades legales de acceso al bosque.

Gobiernos Regionales

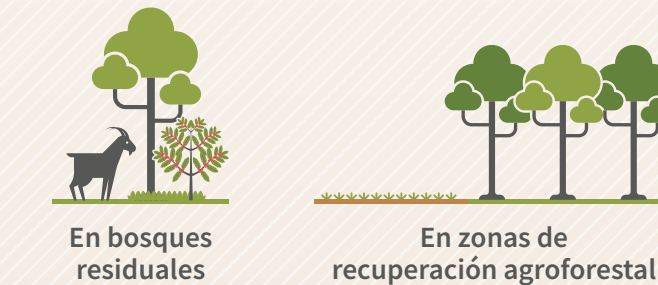
Autoridad regional forestal y de fauna silvestre dentro de su ámbito territorial. Realizan el control y vigilancia de los recursos forestales y de fauna silvestre de su territorio.

» Modalidades de acceso legal al bosque

[en bosques naturales]



CESIÓN EN USO



PERMISOS FORESTALES



[en bosques plantados]



MARCO CONCEPTUAL Y REFERENCIAL

DISTINTAS APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE ILEGALIDAD Y DE SUS MODALIDADES

La tala ilegal de madera, ya sea con fines de aprovechamiento, comerciales, de cambio de uso del suelo u otros, afecta el estado de conservación de los bosques, compromete la competitividad del sector forestal y perjudica la imagen de los países en los mercados internacionales.

Según el estudio de Nellemann, la tala ilegal reporta beneficios hasta cinco o diez veces superiores a los de las prácticas legales. En los últimos cinco años, ha pasado de limitarse a la tala ilegal directa a utilizar métodos más avanzados de encubrimiento y lavado⁵ de madera. La mayor parte de la deforestación y la tala ilegal se registran en los bosques tropicales de la cuenca amazónica, África central y Asia sudoriental (Nellemann, 2012).

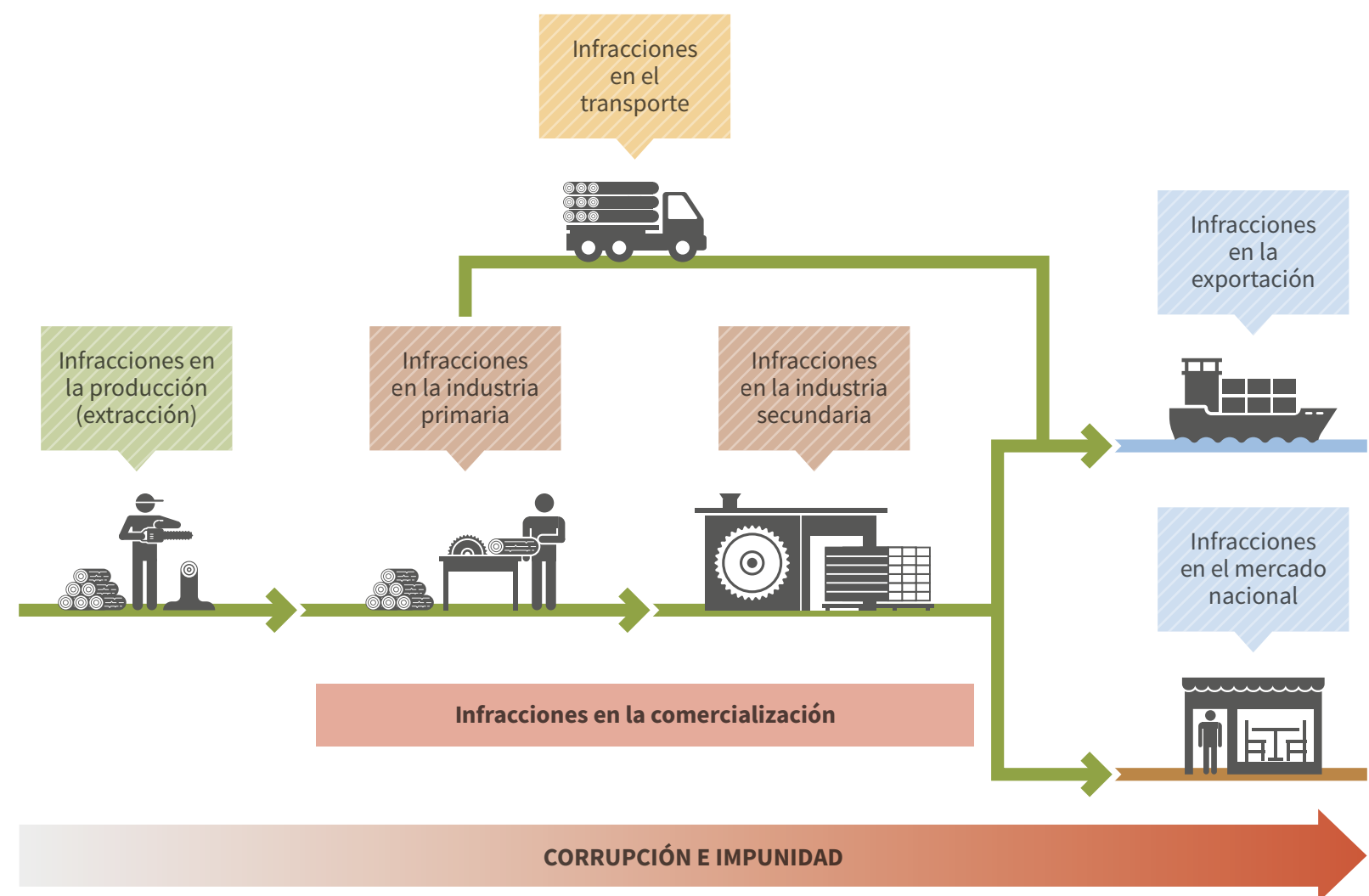
El siguiente esquema grafica los eslabones de la cadena de valor de la madera, desde la producción hasta el mercado, y los flujos de madera que se dan durante todo el proceso. Los actos ilegales o infracciones se pueden cometer en todos los

eslabones, y es precisamente lo que se busca identificar en el estudio.

Además, se debe considerar cómo se comportan los flujos de madera a través de la cadena de valor, en términos de legalidad. Según Navarro *et al.*, 2010 y Pautrat & Lucich, 2006, los flujos se deben diferenciar entre aquella madera que ha sido 'lavada' en determinado punto de la cadena, y aquella que nunca pasó por este proceso y se mantuvo clandestina hasta el consumidor final, generalmente en el mercado interno. En el primer caso, los volúmenes de madera se llegan a incluir en los registros y estadísticas oficiales y por tanto son susceptibles de ser medidos. En el segundo caso, esto no es posible.

A continuación, se presenta una recopilación de los conceptos de ilegalidad en la cadena de valor de la madera, las modalidades y sus formas de clasificación, así como una síntesis de lo que ocurre en el ámbito nacional.

FIGURA 1
Cadena de valor de la madera e infracciones



Fuente: elaboración propia.

Conceptos de ilegalidad en la cadena de valor de la madera

Según el artículo de Kleinschmit *et al.*, 2016, "Introduction: Understanding the Complexities of Illegal Logging and Associated Timber Trade", uno de los retos más importantes dentro del sector forestal es entender lo que significa la tala ilegal. Esto tiene serias implicancias, tanto para estimar la escala del problema como para identificar a sus impulsores e impactos. Por ello, muchas veces, dependiendo de la forma dominante de entender la tala ilegal, la gobernanza y las respuestas pueden abordar algunas actividades particulares sin tener en cuenta otras.

De acuerdo con la FAO, trabajar en una definición de tala ilegal requiere algo más que una simple lista de todas las leyes aplicables al sector forestal de un país. También debe tenerse en cuenta la consistencia entre esas leyes, la equidad en los derechos de las partes interesadas y el hecho de que no todas las normas legales tienen igual relevancia para abordar los impactos de esta actividad (FAO, 2007).

En cualquier caso, la definición debe ser clara, funcionalmente viable y objetivamente verificable. Además, debe ser comprendida fácilmente, tanto por los operadores forestales como por las entidades encargadas del cumplimiento de la normativa.

El documento sugiere que la definición de 'madera producida legalmente' abarque:

- El cumplimiento de los derechos de extracción de madera dentro de los límites legalmente establecidos.
- El cumplimiento de los requisitos relacionados con la gestión forestal, incluido el de la legislación pertinente sobre medio ambiente, trabajo y bienestar comunitario.
- El cumplimiento de los requisitos en materia de impuestos, derechos de importación y exportación, regalías y derechos directamente relacionados con la extracción y el comercio de madera.
- El respeto por los derechos de tenencia o uso de la tierra y los recursos que pueden verse afectados por los derechos de aprovechamiento de la madera.
- El cumplimiento de los requisitos para los procedimientos de comercio y exportación.

Finalmente, advierte que es importante que la definición sea respaldada por el gobierno de cada país y que se tenga en cuenta también la aceptabilidad por parte de los diferentes actores interesados, lo cual en algunos casos puede requerir de varias rondas de consulta antes de llegar a acuerdos sólidos.

Para llegar a establecer los conceptos de ilegalidad que se necesitan en el país, se deben tomar en cuenta varios aspectos. Dentro de la revisión bibliográfica efectuada se encontraron tres en los que muchos estudios y reportes hacen énfasis.



1 Definiciones restringidas vs. definiciones amplias de ilegalidad en la cadena de valor

Algunos estudios indican que el término 'tala ilegal' en ciertos casos se usa para referirse a un conjunto relativamente acotado de actividades relacionadas con la extracción de madera, ya sea sin los permisos gubernamentales requeridos o en violación de estos; y en otros, se utiliza de manera más amplia, abarcando violaciones legales relacionadas con la extracción, el transporte, el procesamiento y el comercio de madera, así como la evasión ilícita de impuestos y aranceles (Pereira *et al.*, 2012).

El artículo de Kleinschmit *et al.*, 2016) coincide con lo establecido por Pereira *et al.*, 2012, respecto de esta amplitud en las definiciones, e indica que estas diferencias se encuentran a nivel de la legislación de los países también. Por ejemplo, dentro de los importadores de madera, los Estados Unidos y la Unión Europea recogen la definición más amplia, mientras que países como Australia aplican definiciones más restringidas.

Hay ejemplos interesantes de definiciones que se pueden considerar. El artículo de Tacconi (2003), incluido también en el documento de IUFRO, introduce algunas definiciones de ilegalidad en el sector, dadas por diversos autores. Por ejemplo, para definir las actividades forestales ilegales en general, puntualizan que son (Tacconi, 2003):

"todos los actos ilegales relacionados con los ecosistemas forestales, las industrias relacionadas con los bosques y los productos forestales de madera y no maderables. Abarcan desde actos relacionados con el establecimiento de derechos sobre la tierra hasta actividades corruptas para adquirir concesiones forestales y actividades en todas las etapas de la gestión forestal y la cadena de producción de bienes forestales, desde las etapas de planificación, la extracción y el transporte de materias primas y productos terminados, hasta la gestión financiera"

Por su parte, el reporte de Chatham House, citado también por Tacconi en el documento de IUFRO, define la tala ilegal como:

"todas las prácticas ilegales relacionadas con la extracción, procesamiento y comercialización de madera"

Esta definición no se limita a las actividades en los bosques, sino que se extiende a cualquier punto a lo largo de la cadena de suministro (Hoare, 2015).

Hay definiciones más acotadas que refieren solo a la producción. Pautrat, L., & Lucich, I. (2006) citan a Andaluz (2005) para brindar una definición de tala ilegal expresada como:⁶

"todo aprovechamiento de los recursos maderables en contravención de las normas que rigen la extracción forestal"

Otro caso es el de la definición que brindan Louman y Villalobos (2001):

"aquella que se practica en violación a las normas existentes sobre el uso del bosque, ya sea porque se realiza sin contar con los permisos correspondientes, para los cuales a menudo no se cuenta con los requisitos necesarios, o porque estos se obtienen en forma dolosa"

Estas definiciones refieren solo al aprovechamiento, separando al comercio y otras actividades conexas.

En el mismo sentido, Pautrat y Lucich (2006) citan la definición de Muñoz (2006):⁷

"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 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"

Aun tomando la definición restringida, se debe considerar lo que afirman Campos *et al.*, 2007, respecto a que, a diferencia de otros delitos como el hurto, el asesinato y otros, en el caso de la tala ilegal no entendemos una acción específica y concreta, sino más bien una serie de diferentes acciones prohibidas y sancionadas.



2 La diferenciación de ilegalidad e informalidad

El reporte de Chatham House indica que el término ‘tala informal’ se usa para referir a las actividades de extracción de pequeña escala que pueden operar ilegalmente debido a los grandes retos de cumplir con la legislación. Por ejemplo, debido a que la legislación puede ser poco clara o porque el cumplimiento puede ser demasiado costoso o involucrar procesos burocráticos largos (Hoare, 2015).

El artículo de Tacconi hace una diferenciación entre actividades ilegales e informales. Para explicarlo, recoge la definición de ‘sector informal’ del International Conference of Labour Statisticians, que indica que “se trata de empresas no constituidas, que también pueden ser no registradas y/o pequeñas”. Así, reconoce que existe una gran diferencia entre la extracción de pequeña escala, muchas veces informal, y aquella de gran escala (Tacconi, 2003).

Respecto a este punto, en el documento “FLEGT Briefing Notes” se recalca que, en algunos países, las leyes forestales excluyen a las poblaciones locales del acceso a los recursos forestales, forzándolas a operar de forma ilegal para satisfacer sus necesidades básicas. Estas situaciones requieren un examen de la legislación con miras a una reforma (FAO, 2007).

Andaluz, citado por Pautrat & Lucich (2006), indica que comúnmente se distingue entre tala y comercio informal como algo diferente a la tala y comercio ilegal, pero que en realidad lo informal supone ilegalidad. El uso tradicional del término ‘informal’, continúa, se hace para destacar una actividad que tiene repercusiones sociales, es decir, cuando el número de infractores es significativo y estos actúan motivados por una carencia de recursos básicos de subsistencia, así como por la falta de oportunidades y facilidades para formalizarse (Andaluz, 2005, pág. 37).

En la misma línea, Tacconi indica también que, a pesar de que las actividades informales no tienen que ser automáticamente ilegales (ya que pueden ser reguladas), en muchos casos los productores informales pueden realizar actividades ilegales o no cumplir con la ley porque encuentran que los procedimientos legales son muy complejos y con altos costos de transacción⁸.

Sin embargo, a pesar de que los volúmenes de madera ilegal procedentes de operaciones de pequeña escala parecen haber aumentado, se debe determinar claramente qué actividades informales son también ilegales y debe trabajarse la regulación específica al respecto.

Los autores advierten que el hacer ilegales a todas las actividades informales puede afectar negativamente los medios de vida de muchas personas, como las comunidades indígenas y otras comunidades rurales (Tacconi, 2003).

No se puede desestimar la ilegalidad que se da a pequeña escala, ya que los volúmenes extraídos muestran una tendencia hacia el aumento. El reporte de Chatham House, en el que se analizó el comportamiento de nueve países⁹ productores de madera, afirma que la tala de pequeños productores se ha disparado y que dicha actividad a menudo es ilegal y permanece fuera del alcance de muchos esfuerzos normativos y de políticas (Hoare, 2015).

El reporte concluye que en las concesiones de gran escala ha habido mejoras en el nivel de cumplimiento de la legislación, lo cual puede estar relacionado con el aumento en la verificación de legalidad y certificación. En contraste, hay poca evidencia de progreso en la lucha contra la ilegalidad a pequeña escala y la producción artesanal, ya que la mayoría de estos productores permanece fuera del sector formal. Así, el crecimiento de la producción informal en pequeña escala ha socavado el progreso en la lucha contra la tala ilegal en muchos países (Hoare, 2015).

Algunos autores que afirman que la operación a gran escala tampoco se puede descuidar. Según el estudio de Pereira et al. (2012), una de las mayores fallas al momento de combatir la tala ilegal es el enfoque en los extractores de bajo nivel involucrados —que generalmente recurren al crimen en respuesta a la extrema pobreza en la que viven o a la falta de otras opciones— en lugar de las organizaciones criminales o intermediarios. Estas organizaciones criminales son sofisticadas, están bien organizadas y tienen acceso a una gran cantidad de recursos con los cuales financiar sus actividades ilegales (Pereira et al., 2012).

En vista de las grandes diferencias que existen respecto de la informalidad y su tratamiento, este aspecto debe ser considerado en las definiciones de ilegalidad.

3 La inclusión del cambio de uso de suelo

El reporte de Chatham House hace énfasis en que el concepto de ‘tala ilegal’ incluye la remoción ilegal de bosques para otros usos de la tierra y que esta práctica puede involucrar la conversión de tierras forestales sin el permiso necesario, o la operación bajo una licencia que se ha obtenido ilegalmente, incluso a través de procesos corruptos. Dicha conversión, continúa el documento, puede implicar ilegalidades en otros sectores, por

Las concesiones de gran escala presentan mejoras en el nivel de cumplimiento de la legislación, lo que puede estar relacionado con el aumento en la verificación de legalidad y certificación.

ejemplo, el incumplimiento de los requisitos de la legislación agrícola o minera (Hoare, 2015).

El documento enfatiza también que, en años recientes, ha habido un importante incremento de tala ilegal relacionada con la remoción de bosques para otros usos del suelo, y que este crecimiento está obstruyendo algunas de las mejoras en gobernanza forestal. El reporte afirma que la mitad de todas las maderas tropicales comercializadas internacionalmente provienen de la conversión de bosques, y de estas, casi dos tercios se consideran ilegales. El informe de IUFRO coincide en que la conversión es un grave problema que debe ser considerado en las políticas que buscan reducir la ilegalidad en el sector (Hoare, 2015).

Por su parte, un estudio elaborado por Forest Trends indica que al menos la mitad de toda la deforestación tropical es causada por la agroconversión comercial, que es ilegal. Debido a esta escala, la ilegalidad es uno de los principales impulsores de la deforestación, lo que ocasiona algunos de los peores impactos en el medio ambiente y las personas (Lawson, 2014).

El estudio enfatiza que en muchos países productores ha habido un cambio dramático en los últimos años respecto de cómo se produce la mayoría de la madera tropical. En el pasado, casi toda la madera era selectivamente talada de los bosques naturales. Recientemente, una creciente proporción de la producción en países clave se origina de la tala total de bosques tropicales, especialmente para dar lugar a cultivos agrícolas comerciales (Lawson, 2014).

Modalidades y clasificación de ilegalidad

Varios autores ofrecen una clasificación para las actividades forestales que implican ilegalidad. Algunos los presentan como modalidades, otros como tipos y otros simplemente como ejemplos de actividades ilegales.

El documento de Pereira, por ejemplo, clasifica a los delitos relacionados con la tala ilegal en tres grupos generales (Pereira *et al.*, 2012):

- Productos ilegales, que incluyen la recolección de especies de árboles protegidas, así como la tala de árboles por debajo de las clases de tamaño permitidas. Las restricciones también incluyen los productos con valor agregado a lo largo de la cadena.
- Ubicaciones ilegales, que incluyen la extracción de madera en áreas donde la tala está prohibida o en ubicaciones sin un permiso válido, ya sea en terrenos privados, bosques de propiedad comunitaria o bosques controlados por el Estado. También incluye la tala de árboles de sitios prohibidos dentro de áreas de concesiones, como áreas con pendientes pronunciadas o ubicadas cerca de ríos o cauces.
- Prácticas ilegales, que implican el incumplimiento de las leyes y regulaciones de una jurisdicción. Ejemplos de ello son no cumplir con las obligaciones de presentar planes de manejo forestal, no realizar evaluaciones de impacto social y ambiental o no realizar actividades de reforestación después de la cosecha. También pueden incluir prácticas como operar o transportar registros sin permisos legales.

El mismo documento establece tres categorías en las que pueden caer los delitos forestales:¹⁰

- Operaciones de extracción de madera, que incluyen la tala sin autorización, la tala fuera de los límites de la concesión o en áreas protegidas y también los delitos contra la propiedad como robo y malversación.
- Facilitación, acceso y aprovechamiento, tales como corrupción, formación de organizaciones criminales y crímenes violentos (secuestros y asesinatos).
- Posesión de madera ilegal, tales como contrabando y lavado de activos¹¹.

En el documento de PNUMA/Interpol, por otro lado, se describen varias modalidades relacionadas a las actividades forestales ilegales, haciéndose una primera distinción en dos categorías (Nellemann, 2012):

- Tala ilegal, que incluye la tala sin licencia en zonas no protegidas, la tala superior a los límites de la licencia o los cupos

de la concesión, la tala con licencias falsas o reutilizadas y la obtención de licencias mediante sobornos.

- Lavado (o blanqueo) de madera talada ilegalmente, que incluye la mezcla de madera talada de forma ilícita con madera legal, excediendo los cupos de tala en el terreno, el uso de licencias o concesiones de tala de un área para cortar otras utilizando el transporte terrestre para ocultar su origen, la declaración de un volumen inferior al tratado realmente en los aserraderos, la obtención de licencias de forma ilícita mediante el pirateo de los sitios web gubernamentales.

Si bien la división inicial en este caso es más general que la de Pereira, se introducen modalidades como las relacionadas al establecimiento de plantaciones y expansión de zonas agrícolas, la apertura de vías y algunas que se dan durante la exportación.

El artículo de Kleinschmit *et al.*, 2016, por su parte, presenta un cuadro donde se incluye una tipología de actividades forestales ilegales distribuida en cinco grandes categorías de violaciones:

- Confianza pública: incluye actos de corrupción de funcionarios públicos, como las tierras forestales asignadas ilegalmente a otros usos, la emisión de concesiones, permisos y autorizaciones de tala a cambio de sobornos, etc.
- Derechos de propiedad pública, comunitaria o privada: incluye la expropiación ilegal de tierras y/o bosques indígenas, comunitarios o privados, y la ocupación ilegal de tierras forestales públicas, incluida la agricultura de tala y quema, entre otras.
- Regulaciones de manejo forestal y otras contractuales: incluye la tala sin autorizaciones y/o planes requeridos, la tala más allá de los volúmenes permitidos, la tala en áreas prohibidas y protegidas, y los incendios para forzar la conversión a otro uso de la tierra, entre otros.
- Normas de transporte y comercio: contempla el transporte de troncos sin autorización, la madera de contrabando, la exportación e importación de madera en violación de las prohibiciones nacionales e internacionales, etc.
- Normas de transformación de la madera: contempla la operación sin licencia de procesamiento, el uso de madera obtenida ilegalmente en el procesamiento industrial, las declaraciones falsas de volúmenes, especies y valores, entre otras modalidades.

Se incluye también una identificación de los actores con mayor protagonismo en cada caso. Para la mayoría de modalidades de ilegalidad, el protagonista es la empresa formal, y en menor medida se identifica a los madereros de pequeña escala; los

funcionarios públicos son protagonistas en apenas cinco modalidades. Esto podría contradecir a otros autores citados en el presente documento, que indican que para la mayoría de las operaciones ilegales se requiere la colusión con funcionarios públicos (Kleinschmit *et al.*, 2016). El cuadro completo se encuentra en el anexo 1.

Contreras-Hermosilla (2002), por su parte, afirma que los actos ilegales son variados e incluyen, entre otros:

- La ocupación no autorizada de tierras públicas y privadas.
- La tala ilegal fuera de los límites de la concesión, en áreas protegidas o ambientalmente sensibles, extracción de volúmenes no autorizados.
- Los incendios forestales.
- El transporte ilegal de madera y otros productos forestales, falsificación de documentos de transporte, contrabando.
- El precio de transferencia y otras prácticas contables fraudulentas.
- El procesamiento industrial ilegal.

Este autor presenta, además, un cuadro (ver anexo 1) con ejemplos de prácticas ilegales en el sector forestal e industrias forestales, las mismas que divide en estas seis categorías principales (Contreras-Hermosilla, 2002).

Contreras-Hermosilla hace una diferenciación importante para tratar el tema de corrupción en el sector forestal, al que denomina “caso especial”, debido al incremento de la toma de conciencia respecto del tema y a los altos costos asociados.

Cita, en principio, algunas definiciones del término “corrupción” en general. Entre ellas la que la define como “la venta por parte de funcionarios gubernamentales de bienes del gobierno para beneficio personal” (Shleifer & Vishny, 1993); la de Transparencia Internacional, que la caracteriza como el “comportamiento por parte de los funcionarios del sector público, mediante el que se enriquecen de manera impropia e ilícita por el uso indebido del poder público que se les confía” (Pope, 1996); y la del Banco Mundial, que la tipifica como “el abuso del cargo público para beneficio privado” (Pautrat & Lucich, 2006).

Contreras-Hermosilla afirma que prácticamente todas las actividades presentadas como ejemplos de prácticas ilegales en el sector pueden verse afectadas por la corrupción. Enfatiza también en que la razón fundamental para prestar atención especial a las acciones corruptas en el sector forestal es que socavan el aparato del gobierno. Esto es crítico en un sector como el forestal, que genera muchos

impactos sociales y ambientales que requieren una intervención fuerte y limpia del Estado. Concluye que el control de la corrupción forestal es el núcleo de las estrategias para mejorar la condición de gobernabilidad del sector en un país (Contreras-Hermosilla, 2002).

El documento de Chatham House indica que, dentro del sector forestal, la corrupción abarca desde actividades de nivel relativamente bajo —como pagar a funcionarios para que permitan la madera ilegal a través de puestos de control—, a delitos más graves, incluido el pago de sobornos a funcionarios de alto rango para la asignación de derechos (Hoare, 2015).

Finalmente, el reporte de Pereira afirma que la corrupción es uno de los problemas principales detrás de estas actividades ilegales, y que las operaciones de tala ilegal a gran escala no pueden ocurrir sin el consentimiento explícito o implícito de los funcionarios gubernamentales a cargo de proteger los bosques (Pereira *et al.*, 2012).

Los actos ilegales son variados e incluyen:

la ocupación no autorizada de tierras públicas y privadas, la tala fuera de los límites de la concesión, la extracción de volúmenes no autorizados, los incendios forestales, el transporte ilegal de madera, la falsificación de documentos de transporte, entre otros.

Recomendaciones de política en la literatura

Las recomendaciones de política que se encontraron en la literatura revisada fueron muy variadas, pero se pueden agrupar en dos grandes categorías¹²:

- La mejora de las medidas para que la tala ilegal no se produzca (enfoque de promoción e incentivos).
- La mejora de la supervisión, el control y las sanciones (enfoque de control y sanción).



El ámbito nacional

Diversos actores forestales nacionales han elaborado documentos que analizan el tema de la legalidad en la cadena de valor de la madera y detallan aspectos como las modalidades de ilegalidad. El Estado peruano ha abordado el tema también y ha formulado políticas, lineamientos y normativa al respecto; un resumen de ellas se encuentra en el anexo 2. A continuación, se detallan los aspectos principales que sirven a este estudio.

1 Los eslabones de la cadena de valor de la madera en el Perú

La LFFS, aunque de manera implícita, determina una cadena de valor para la madera. Así, se refiere a ello en las siguientes secciones:

- a. En la sección Segunda, aborda la gestión de los ecosistemas forestales y otros de vegetación silvestre, donde define aspectos de manejo forestal y acceso al aprovechamiento de ecosistemas. Para fines de este estudio esto se refiere al eslabón de la producción.
- b. En la sección Sexta, se refiere al Régimen de Control, pero trata diversos aspectos de la gestión de productos forestales incluyendo el transporte, la transformación (primaria y secundaria), la comercialización y la exportación de productos.

Un esquema que grafica esta cadena se presentó en la figura 1, como punto de partida para el posterior análisis de los concep-

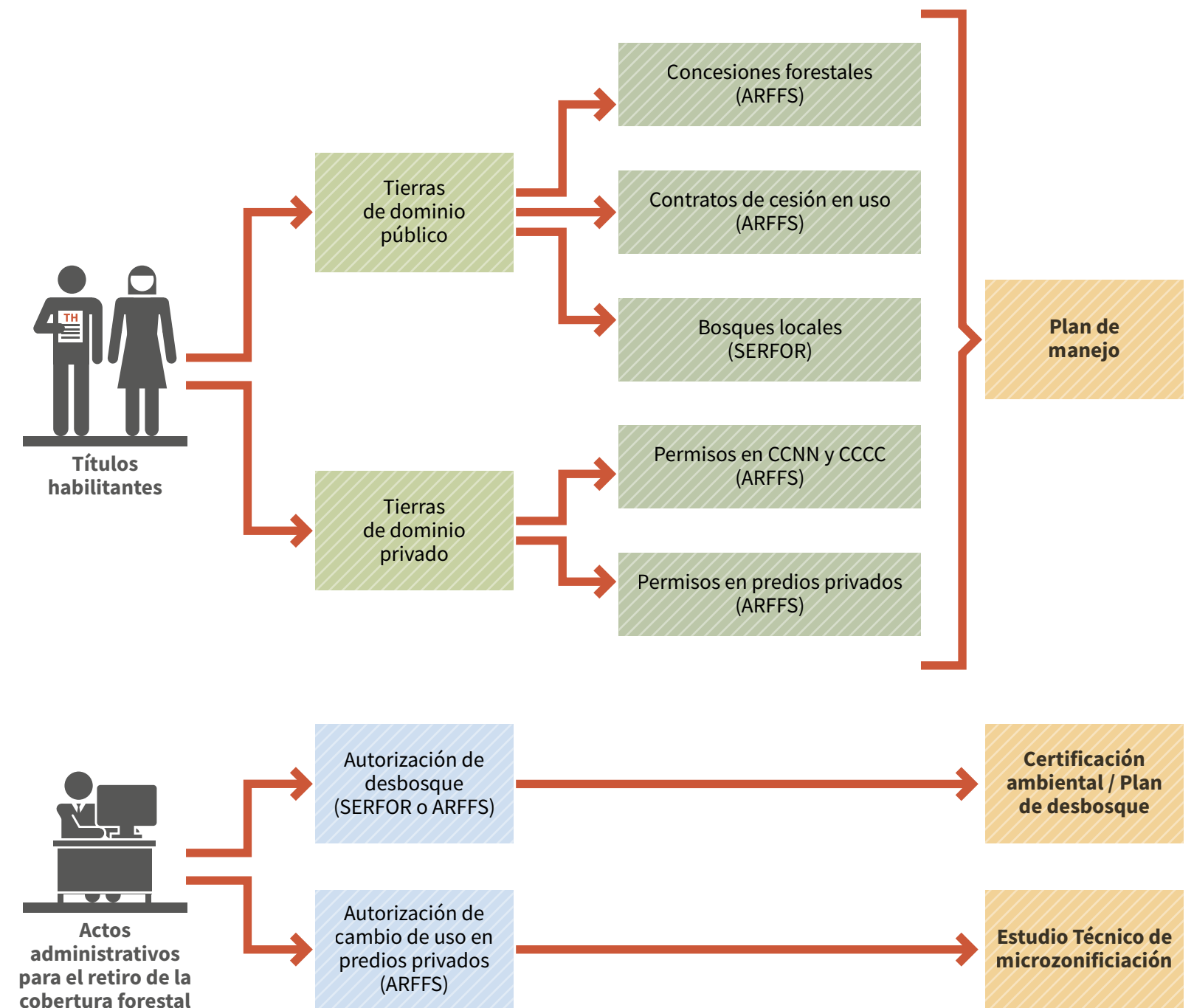
tos y modalidades de ilegalidad. A continuación, se describen los eslabones de la cadena, incluyendo las principales modalidades de ilegalidad que se presentan en cada una.

2 Producción forestal

La etapa de producción forestal abarca, para este estudio, las operaciones que se dan dentro del bosque, las cuales incluyen los estudios previos, la elaboración de planes de manejo, los tratamientos silviculturales, la planificación de la red de caminos forestales y la extracción de madera, entre otros.

La LFFS y sus reglamentos establecen las modalidades para el acceso legal al bosque. La figura 2 presenta un gráfico que representa las principales modalidades de acceso relacionadas a la producción maderera. A la derecha del gráfico se encuentran los requerimientos o requisitos previos para su otorgamiento; asimismo, en rojo se especifica la autoridad que otorga el título o autorización.

FIGURA 2
Modalidades de acceso al recurso para el aprovechamiento forestal



Fuente: elaboración propia sobre la base de la LFFS y sus reglamentos. No incluye plantaciones forestales en predio privados ni en tierras de comunidades nativas.

El artículo 153 de la LFFS prevé que los títulos habilitantes pueden declararse caducos por las siguientes causales:

- a. Por la presentación de información falsa en los planes de manejo de los títulos habilitantes.
- b. Por la extracción o movilización de recursos forestales y de fauna silvestre no autorizadas.
- c. Por el cambio no autorizado de uso de la tierra.
- d. Por causar severos perjuicios que pongan en grave riesgo al ambiente y la biodiversidad, de acuerdo con la normativa vigente.
- e. Por no pagar el derecho de aprovechamiento a los cuales se encuentran sujetos, dentro de los plazos establecidos.
- f. Por la realización de actividades distintas a las otorgadas en virtud del título habilitante.
- g. Por el incumplimiento de los compromisos de inversión acordados para el otorgamiento del título habilitante, en los casos que corresponda, salvo que se demuestre que fue causado por hechos fortuitos o de fuerza mayor.

Los diferentes reglamentos de gestión forestal (RGF, el RGPFSAF y el RGFSCNCC) establecen que es una obligación de los titulares de títulos habilitantes demostrar el origen legal de los bienes, productos y subproductos del patrimonio que tengan en su poder, o los que hayan aprovechado o administrado.

Dentro de las modalidades descritas en la etapa de producción, se menciona en la literatura varios ejemplos de actividades ilegales. Entre ellos, la creación de inventarios de madera con información falsa o engañosa como parte de la preparación de los PO¹³ bajo dos formas (Environmental Investigation Agency, 2018). Una, que incluye árboles registrados en los mapas y listas adjuntas que no existen en el bosque. La otra incluye árboles que sí existen, pero están en concesiones o comunidades demasiado remotas como para que su extracción comercial sea económicamente viable.

Se afirma que frecuentemente los inventarios forestales se adulteran con el fin de sobreestimar la existencia natural de madera en pie y permitir una mayor extracción de volúmenes comerciales. De esta manera, el titular de un área cuenta con los máximos volúmenes aprovechables por ha aprobados por la ARFFS, permitiendo la legalización o lavado de madera procedente de otras áreas no autorizadas. Esto es posible gracias a la ausencia de mecanismos de verificación (Pautrat & Lucich, 2006).

Luego de revisar informes de supervisión de 2009 a 2014 del Osinfor, Solís confirma que las supervisiones de campo han detectado que un 68% de especies forestales aprovechadas presentan volúmenes de madera no justificada por sobre-

porte (reporte de madera extraída de árboles inexistentes), y solo un 2% por subreporte (madera extraída no reportada) (Solís, 2016).

La Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030, aprobada por Decreto Supremo 017-2019-IN, indica que la comisión del delito de tráfico de productos forestales maderables “(...) se ve favorecida por el otorgamiento irregular de títulos habilitantes (modalidades de acceso) y la emisión de actos administrativos por parte de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre - ARFFS, los cuales habilitarían el aprovechamiento de volúmenes de madera en áreas donde no se ha realizado la tala (aprovechamiento) del recurso autorizado. En dichos casos, se efectúa la actividad comúnmente llamada “blanqueo de madera”, donde participan los operadores e intermediarios en la cadena comercial, quienes utilizan los documentos (Títulos Habilitantes, Planes de Manejo, Guías de Transporte Forestal - GTF, entre otros) indebidamente aprobados o emitidos por las ARFFS, y que amparan volúmenes de madera extraídos o talados en áreas no autorizadas, para su comercialización”.

Por su parte, el documento elaborado por FAO y CITE Madera menciona el caso de las plantaciones forestales¹⁴, para las cuales la legislación brinda una serie de facilidades adecuadas para promocionar una actividad de gran potencial, pero que al mismo tiempo significan una puerta abierta para la legalización de madera de fuentes desconocidas o un aprovechamiento no controlado¹⁵ (FAO, 2018).

EIA también indica que una de las modalidades en aumento para lavar madera es consignar plantaciones inexistentes como puntos de extracción de la madera, al igual que volúmenes que no corresponden a la realidad, provenientes de autorizaciones para cambio de uso del suelo (Environmental Investigation Agency, 2018).

Por otro lado, los estudios de FAO/CITE Madera y EIA mencionan que existen problemas en los permisos forestales de las comunidades nativas, donde muchas veces el aprovechamiento y comercialización de la madera es realizada por un tercero bajo acuerdo con la comunidad, sin responsabilidad para el este en cuanto al cumplimiento del PO. Luego de usar los documentos provenientes de estos permisos para lavar la madera, el tercero abandona el área y la comunidad es dejada a su suerte.

Es importante mencionar también el tema de la construcción de caminos forestales para la extracción de madera. Según el Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP), en muchos casos, estos caminos se abren sin autorización para

luego formalizarse. Según este estudio, la ilegalidad asociada aparece principalmente cuando estas rutas llegan a lugares donde no hay concesiones legales para extraer madera, cuando los caminos entran a concesiones caducas o cuando atraviesan un área natural protegida (Sierra, 2019).

De acuerdo al MAAP, las carreteras que “no conectan nada”, muchas veces sirven para la ampliación de la frontera agrícola, pues son lugares donde hay acuerdos informales entre madereros y agricultores para transformar un bosque en tierras de cultivo.

3 Transporte

El transporte se da desde los puntos de extracción hasta los centros de transformación primaria, de estos a los depósitos o puntos de acopio, de los depósitos a los centros de segunda transformación y de estos a los puertos. Se puede dar también en forma directa, evitando los depósitos u otros intermedios, e incluso se puede ir desde los centros de transformación primaria a la exportación directamente.

Los documentos usados para el control son las GTF hasta la segunda transformación y a partir de allí se utilizan Guías de Remisión y Facturas. Según EIA, en vista de que no se hacen las verificaciones de campo que corresponden durante la etapa de producción, para la etapa de transporte se emiten GTF con información falsa.

Según Pautrat & Lucich (2006), frecuentemente se produce la compra, adulteración, falsificación o duplicación de las GTF. Esto ocurre para casi todas las especies, pero de manera particular y preponderante para las especies de alto valor comercial, ya que la GTF constituye un requisito indispensable para garantizar la procedencia legal de la madera, y la tramitación de los permisos CITES. Actualmente, se cuenta con mercados de venta libre de GTF en casi todas las áreas de extracción, puertos de desembarque y centros de acopio (Pautrat & Lucich, 2006).

Coincidentemente, el artículo de Salas, “El proceso del blanqueo de madera en la Amazonía peruana” publicado en el portal de la Revista Idee, afirma que muchas veces se expiden GTF con información fraudulenta relacionada con la madera aprovechada, los volúmenes, el medio de transporte e incluso la identidad del transportista. En el artículo presentan el caso de una GTF que consigna el nombre de un transportista fallecido varios años atrás y que, a pesar de ello, cuenta con los sellos y firmas de los funcionarios de los Puestos de Control Forestal de Nauta, Requena y Conta-

mana, en Loreto, así como de Tacshitea y de sectoristas en Ucayali.

Avanzando dentro de la cadena de valor, para EIA, la GTF de las plantas de procesamiento está divorciada del origen de la madera, haciendo que sea imposible verificar el origen legal en los siguientes puntos de la cadena de suministro (Environmental Investigation Agency, 2018).

Otra modalidad en el transporte es el camuflado de las maderas valiosas. Estas se ocultan en los camiones cubriéndose con madera de menor valor comercial y así pasan por los controles sin ser detectadas (Pautrat & Lucich, 2006).

4 Primera transformación

Según el RGF, la transformación primaria es el primer proceso de transformación al que se someten los productos y subproductos forestales y de fauna silvestre al estado natural.

Las empresas dentro de este eslabón, como los centros de transformación primaria (aserraderos), deben contar con autorización de la ARFFS para su funcionamiento. La madera en sus instalaciones está sujeta a supervisión por parte de la ARFFS.

Según el artículo 121 de la LFFS, los aserraderos tienen la “obligación de verificar el origen legal de los productos que transforman”, aunque no se especifica cómo deben hacerlo (Environmental Investigation Agency, 2018).

Además, según la normativa vigente, los centros de transformación¹⁶ están obligados a contar y mantener actualizado un Libro de Operaciones¹⁷, documento donde se registra y actualiza obligatoriamente la información de ingresos y salidas de madera. Además, para la emisión de una GTF es requisito indispensable que la información de los productos a movilizar se encuentre consignada en este documento.

También es importante mencionar el tema de los rendimientos en la transformación. Según el artículo 177 del RGF, el Serfor debe actualizar al menos cada diez años los estudios técnicos de rendimiento de las especies forestales maderables. Además, establece que en caso el titular declare que puede alcanzar un rendimiento de transformación superior al determinado, debe presentar ante el Serfor una solicitud de inspección ocular previa a la transformación, incluyendo el estudio técnico correspondiente. Este tema es relevante, ya que los rendimientos, cuando son menores a los estable-



A partir de la primera transformación se produce un punto de discrepancia crucial entre los diversos actores forestales. La disyuntiva consiste en si es necesario que la trazabilidad de cada pieza de madera llegue hasta el área del Plan Operativo de la cual se extrajo el recurso o incluso hasta el árbol.

cidos, podrían ser usados para emitir GTF que permitan lavar madera de procedencia ilegal.

Adicionalmente, en algunos casos, la madera se corta en el bosque, con aserradero portátil o empleando la motosierra, ya sea para el escuadrado de bloques o el ‘cuartoneo’ con motosierra; esta actividad está ligada a veces a la tala ilegal (FAO, 2018).

A partir de esta etapa, se produce un punto de discrepancia crucial entre los diversos actores forestales, tanto públicos como privados. La disyuntiva consiste en si es necesario que la trazabilidad¹⁸ de cada pieza de madera llegue hasta el área del PO de la cual se extrajo el recurso o incluso hasta el árbol.

Algunos plantean que la trazabilidad de la madera con respecto del árbol tenga alcance hasta el ingreso a la planta de primera transformación y que, a partir de esta, el control de la trazabilidad se realice por verificación de volúmenes (ingreso - salida = stocks sin procesar + en proceso + por despacho); de igual forma con respecto a las plantas de segunda transformación (FAO, 2018).

La posición de EIA y otras entidades, en cambio, es que la trazabilidad se debe dar hasta el árbol y el título habilitante, desde cualquier eslabón de la cadena de valor de la madera y que, por tanto, la GTF que emite la planta de transformación primaria debe consignar los títulos habilitantes de los cuales procede cada pieza de madera.

5 Comercialización

Luego de la extracción de la madera, la compra-venta de la madera en trozas se realiza por zafra¹⁹, o volumen en trozas ya sea por boya o chata²⁰ —si el transporte es fluvial— o por camión tronquero, si es por carretera (FAO, 2018).

Después de la primera transformación, la madera aserrada que sale se comercializa en pies tablares²¹ y su unidad de comercialización generalmente es por camionada²². En este punto las maderas menos conocidas se comercializan identificando la especie ya que deben guardar coherencia con los volúmenes autorizados y aprovechados en los planes de manejo y las GTF.

Luego de ello, la madera llega a los depósitos o reaserraderos ubicados a nivel nacional. Aquí la compra-venta de madera generalmente es en una cantidad menor de una camionada, pudiendo ser por tabla aserrada de madera y las especies menos conocidas se agrupan y se comercializan bajo el nombre de “robles”.

Se requiere prestar especial atención en este punto, ya que la venta a los actores de segunda transformación es en pequeñas cantidades como se mencionó antes y no se requiere GTF, sino solo guías de remisión y comprobantes de venta (FAO, 2018).

6 Segunda transformación

La transformación secundaria es el proceso al que se someten los productos y subproductos forestales y de fauna silvestre, provenientes de una industria de transformación primaria para obtener un valor agregado adicional²³.

A partir de este eslabón, Produce cuenta con competencias dentro de la cadena forestal y se le asignan atribuciones respecto a los centros de transformación secundaria²⁴. Así, por ejemplo, tiene a su cargo su registro y, en coordinación con el Serfor, la implementación de mecanismos o herramientas necesarias para asegurar el origen legal del producto forestal que ingresa a dichos centros.

En este punto de la cadena, se puede afirmar que la situación se vuelve más compleja. De las 24 495 empresas formales existentes en el 2015, 14,5% (3556 empresas) están vinculadas al manejo forestal, 8,7% (2127 empresas) a primera transformación, y 77% (18 812 empresas) a segunda transformación (FAO, 2018). La mayoría de estas últimas además son microempresas.

Según este documento, en segunda transformación no existe un procedimiento de control de stocks o volúmenes que permita verificar los volúmenes de madera legal ingresados contra los volúmenes de madera o productos maderables en proceso y vendidos.

7 Exportación

En el caso de la exportación, se presentan varias modalidades utilizadas para la salida de madera de origen ilegal desde el Perú a diversos destinos. En el estudio de EIA se afirma que muchas veces, los exportadores no proporcionan la información suficiente para verificar la legalidad del punto de extracción (se presenta incluso documentación ilegible o formatos incompletos) y que la existencia de corrupción a nivel de los funcionarios públicos valida la información falsa que se presenta (Environmental Investigation Agency, 2018).

EIA y CIEL afirman que los exportadores buscan evitar el control del Osinfor, proporcionando, por ejemplo, GTF de títulos habilitantes que no han sido reportados a esta entidad²⁵. También, aseveran que pareciera que los exportadores selec-

cionan los lotes que envían dependiendo del nivel de control en la legislación del país importador, es decir, envían los que cuentan con el SIGO²⁶ ‘verde’ a los países con legislaciones más exigentes y viceversa (Center for International Environmental Law (CIEL), 2017).

Ambos también afirman que, dentro de las exportaciones, se observa una migración de la madera proveniente de concesiones forestales a la proveniente de permisos forestales en comunidades nativas y de bosques locales, principalmente.

Según EIA, se pretende considerar como producto de transformación secundaria a la mayoría de productos que se exportan,

para evitar la trazabilidad hasta el bosque. Un ejemplo de ello es que entre 2015 y 2016, las declaraciones ante la Sunat de exportaciones de madera aserrada disminuyeron en un 25%, mientras que las declaraciones de productos bajo la Partida Arancelaria 4409 (que no incluye madera aserrada simple) subieron un 16% (Environmental Investigation Agency, 2018).

Por otro lado, EIA establece que existen diferencias claras entre el control para las especies incluidas en los apéndices CITES y las no CITES, de acuerdo con la legislación nacional. Esto ocurre desde la extracción hasta la exportación, y esto abre un abanico amplio de posibilidades para la exportación de madera de origen ilegal.

FIGURA 3
Entidades que ejercen potestad fiscalizadora y sancionadora en el sector forestal



Fuente: elaboración propia con base en la LFFS y sus reglamentos.

Fiscalización, supervisión y control

La normativa peruana establece un régimen de fiscalización, supervisión y control dentro del sector forestal, correspondiendo la potestad fiscalizadora y sancionadora a las siguientes entidades:

La LFFS tipifica las conductas que constituyen infracción en materia forestal y de fauna silvestre, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Se orienta a desincentivar las conductas que permitan o faciliten la extracción, transformación y comercialización ilícita de recursos forestales y de fauna silvestre.
- La gravedad de los hechos.
- Cuando el hecho o acto signifique depredación o exposición al peligro y daño de los recursos forestales y de fauna silvestre, se realice o no en un título habilitante.
- Que las conductas dificulten, imposibiliten u obstruyan la ejecución de las labores de gestión, administración, con-

trol, supervisión y fiscalización de los recursos forestales y de fauna silvestre.

- La invasión de tierras comprendidas en el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.

En este contexto, el RGF por su parte, establece un estándar de legalidad a través de la tipificación de una serie de infracciones vinculadas a la gestión del patrimonio forestal y las clasifica según su gravedad en leves, graves y muy graves. Del total de infracciones especificadas, se considera que 21 guardan relación directa con el tema de tala y comercio ilegal de madera, y la mayoría de ellas están clasificadas como “muy graves”.

Luego, si se analizan las infracciones a la luz de los eslabones de la cadena de valor forestal (implícita en la Ley), se obtiene que de las 21 infracciones seleccionadas, 17 aplican a la producción, 7 al transporte, 12 a la transformación y 10 a la comercialización²⁷. El énfasis está en la producción forestal y la transformación. El detalle se presenta en el cuadro siguiente.



CUADRO 1

Estándar de ilegalidad en la cadena de valor de la madera en el Perú

ESLABÓN DE LA CADENA DE VALOR	INFRACCIÓN	GRAVEDAD
Producción	Incumplir con el marcado de trozas o tocones con los códigos proporcionados por la autoridad forestal competente, o usarlos indebidamente.	Grave
	Incumplir con las obligaciones o condiciones establecidas en los títulos habilitantes, planes de manejo u otros actos administrativos diferentes a las causas de caducidad.	Grave
	Realizar el cambio de uso de la tierra, sin contar con autorización.	Muy grave
	Realizar el desbosque sin contar con autorización.	Muy grave
	Talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales, sin autorización, a excepción de los aprovechados por subsistencia.	Muy grave
	Participar, dirigir o respaldar, siendo regente, de actividades o conductas que generen daños al área regentada y sus recursos.	Muy grave
	Permitir el ingreso o facilitar el acceso a terceros al área donde se desarrolla la actividad forestal, para realizar actividades no autorizadas, y que a consecuencia de ello se afecte el ecosistema.	Muy grave
	Elaborar el plan de manejo, informes de ejecución y demás documentos técnicos bajo su responsabilidad en calidad de regente o especialista, con información falsa.	Muy grave
Transporte	Transportar especímenes, productos o subproductos forestales, sin contar con los documentos que amparen su movilización.	Muy grave
Producción, transformación	No tener libro de operaciones o mantenerlo desactualizado.	Muy grave
	No registrar la información en el libro de operaciones, de acuerdo con las disposiciones establecidas.	Muy grave
Transformación, comercialización	Establecer o trasladar depósitos o similares, lugares de acopio, centros de comercialización de transformación o de propagación, sin contar con la autorización de la autoridad competente.	Muy grave
	Adquirir, transformar, comercializar, exportar y/o poseer recursos y/o productos forestales, extraídos sin autorización.	Muy grave
	Adquirir, transformar, comercializar, exportar y/o poseer recursos y/o productos, que provengan de centros de propagación, transformación, comercialización o almacenamiento no registrados.	Muy grave

ESLABÓN DE LA CADENA DE VALOR	INFRACCIÓN	GRAVEDAD
Producción, transformación, comercialización	Incumplir con entregar la información que solicite la autoridad competente, dentro del plazo otorgado.	Grave
Producción, transporte, transformación, comercialización	Impedir y/o resistirse a brindar el acceso a la información y/o documentación que requiera la autoridad competente.	Grave
	Elaborar, formular, suscribir, presentar o remitir documentos con información adulterada, falsa o incompleta contenida en documentos físicos o medios informáticos.	Muy grave
	Usar o presentar documentos falsos o adulterados durante las acciones de supervisión, fiscalización o control.	Muy grave
	Utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento o comercialización de los recursos o productos forestales, extraídos sin autorización.	Muy grave
	Facilitar a un tercero el uso de documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal, para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento o comercialización de los recursos o productos forestales extraídos sin autorización.	Muy grave
	Impedir, obstaculizar y/o dificultar el desarrollo de las funciones de la autoridad competente en el otorgamiento de derechos o en el ejercicio de la función de control, supervisión, fiscalización, en la ejecución de medidas cautelares y precautorias, sanciones accesorias o ejercicio del dominio eminential.	Muy grave

Fuente: elaboración propia sobre la base del RGF.

METODOLOGÍA

DISTINTAS VOCES Y TENDENCIAS

La elaboración de este estudio se llevó a cabo en tres etapas principales:



Revisión
bibliográfica



Trabajo
de campo



Sistematización de la información
y elaboración del informe

En el marco del acuerdo de cooperación con Forest, programa de USAID y el Servicio Forestal de los EEUU, la SPDA aportó al sustento legal del estudio.

Revisión bibliográfica

Se recopiló información de fuentes primarias y secundarias referidas a los conceptos y modalidades de ilegalidad en la cadena de valor de la madera. La revisión bibliográfica fue la base fundamental para la elaboración del marco conceptual del estudio, e incluyó documentos nacionales e internacionales relacionados con:

- Estudios, reportes, informes y artículos sobre tala y comer-

cio ilegal

- Legislación y normativa nacional
- Estudios de casos y experiencias

En cada documento se buscó información relacionada con conceptos de ilegalidad en la cadena de valor de la madera, modalidades en todos los eslabones y recomendaciones de política. Sobre esa base se organizó el marco conceptual, identificando los puntos comunes y puntos de controversia y clasificando la información.



Trabajo de campo

El trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas a diferentes actores relevantes del sector forestal y maderero, y su procesamiento. Se desarrolló en Lima, Iquitos (Loreto), Pucallpa (Ucayali) y Puerto Maldonado (Madre de Dios).

En Loreto, Ucayali y Madre de Dios se encuentra el 76% del total de bosques amazónicos del país, representan el mayor porcentaje de madera rolliza producida en el país (en 2016 llegó al 82%)²⁸ y concentran el 61,8% de empresas y el 79% de la facturación (FAO, 2018). Por su parte, Lima representa el mayor centro de transformación secundaria del país, donde se concentra el 26% de empresas y el 81% de las ventas (FAO, 2018).

Para la determinación de la lista de entrevistados, se buscó representar a todas las tendencias que se pueden encontrar cuando se busca definir y tipificar la tala ilegal. Además, se trató de incluir a todos los ámbitos posibles: público, privado, sociedad civil y academia.

Se realizaron 35 entrevistas²⁹ a actores relevantes del sector forestal en el Perú: 18 funcionarios del sector público, 13 empresarios y expertos forestales y cuatro miembros de entidades de la sociedad civil y la academia³⁰.

El formato de las mismas se basó en los siguientes elementos:

- Breve explicación sobre los objetivos del estudio.
- Discusión con base en las siguientes preguntas orientadoras:
 - a. ¿Qué es para usted tala y comercio ilegal de madera? ¿Cómo los definiría?
 - b. ¿Cuáles son las principales modalidades de ilegalidad a lo largo de la cadena de valor de la madera?
 - c. ¿Cómo se podrían clasificar estas modalidades?
 - d. ¿Qué medidas plantea para reducir la tala y comercio ilegal de madera en cada eslabón de la cadena de valor de la madera?

- Comentarios finales.

El procesamiento de la información proveniente de las entrevistas se realizó tomando en cuenta también las secciones principales del documento (conceptos, modalidades y recomendaciones de política). Se agruparon las ideas similares y se identificaron los puntos de controversia. De esta forma, la mayor parte de lo dicho por los entrevistados, aunque en algunos casos de forma resumida, se puede encontrar de manera organizada en la sección de Resultados.

Adicionalmente, para evaluar las recomendaciones de política y determinar las de mayor importancia y urgencia, se realizó una encuesta virtual a expertos forestales, utilizando la herramienta Survey Monkey. Fue respondida por 20 personas, entre las que se encuentran algunos de los entrevistados de la etapa anterior y otros actores.

La encuesta constó de cuatro preguntas, donde se solicitó opinión sobre dónde se deben concentrar los esfuerzos para reducir la ilegalidad, el enfoque que debe priorizarse para enfrentarla y las principales recomendaciones de política³¹.

Finalmente, la SPDA procesó y analizó el registro de infractores proporcionado por el Osinfor³² (ver resumen en el anexo 2), a fin de caracterizar las infracciones más recurrentes, según año, departamento y modalidad de aprovechamiento, entre otros aspectos.

Sistematización de la información y elaboración de informe

La información obtenida en las etapas anteriores se revisó y ordenó para la elaboración del presente informe. Además, para el sustento legal del estudio, la SPDA recopiló, sintetizó y analizó la normativa relacionada con la cadena de valor de la madera (ver resumen en el anexo 2), brindando aportes legales.

Notas

28. Superintendencia de Banca y Seguros, 2018.

29. Cada entrevista tuvo una duración promedio de entre 40 y 90 minutos.

30. La lista final de las entrevistas se puede encontrar en el anexo 4.

31. Las preguntas y opciones de respuesta se pueden encontrar en el anexo 5 de este informe.

32. Cabe señalar que, por solicitudes de acceso a la información pública, también se solicitaron los registros de infractores forestales y de fauna silvestre bajo la conducción del Serfor y de los GORE de Amazonas, Ucayali, Loreto, Madre de Dios, Huánuco y San Martín, los cuales no pudieron obtenerse oportunamente o con la calidad requerida para el análisis.



RESULTADOS

UN ANÁLISIS DE LOS PUNTOS
DE CONTROVERSA Y RECOMENDACIONES
DE POLÍTICA

A continuación, un resumen de las opiniones y posiciones de los entrevistados y un análisis a partir del marco conceptual desarrollado luego de la revisión bibliográfica.

Conceptos de ilegalidad

Llegar a una definición apropiada de ilegalidad en la cadena de valor de la madera es fundamental para el desarrollo del sector, pero no es una labor sencilla.

Respecto a las entrevistas, lo primero que aclararon muchos de los actores es justamente que no existen definiciones claras

dentro de la normativa nacional y que este vacío requiere ser subsanado de manera urgente. Algunos mencionaron incluso que muchas veces las entidades del Estado interpretan la norma de modo que la definición implícita que usan calza con los objetivos institucionales.

Algunos de los entrevistados ensayaron enunciados que podrían servir para conceptualizar la ilegalidad dentro de la cadena de valor de la madera en el Perú.

CUADRO 2

Definiciones de tala ilegal ensayadas por los entrevistados para el estudio

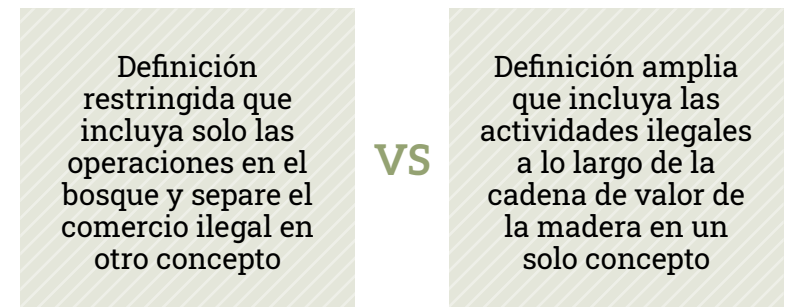
DEFINICIÓN	ESLABÓN DE LA CADENA
Intervención sobre la cobertura boscosa sin marco legal que la sustente	Producción
Todo lo que está en contra de lo específicamente tipificado	
Es toda tala sin autorización, incluyendo la que se produce fuera de los títulos habilitantes	
Cualquier afectación del bosque sin autorización o fuera de cualquier régimen regulado que permite el aprovechamiento de los recursos	Producción, transporte
Extracción de un producto del bosque que no ha cumplido con la normativa. Las exigencias para que la madera sea legal son: que esté autorizada, que tenga plan de manejo y PO aprobado, que pague el derecho de aprovechamiento y que se movilice con GTF	
Todo lo extraído sin permiso o violando las condiciones del permiso, mantiene su ilegalidad a lo largo de la cadena	Producción, transporte, transformación, comercialización

Fuente: elaboración propia sobre la base del trabajo de campo.

Puntos de controversia por aclarar en la conceptualización

Todas las definiciones presentadas en el cuadro anterior pueden ser válidas. Sin embargo, un concepto de tala ilegal, además del mero enunciado, debe hacer un desarrollo en el que se aclaren varios puntos de controversia. Entre los principales identificados están los que se presentan a continuación, los tres primeros recogidos de la revisión de literatura y las entrevistas y el último solo de la segunda fuente:

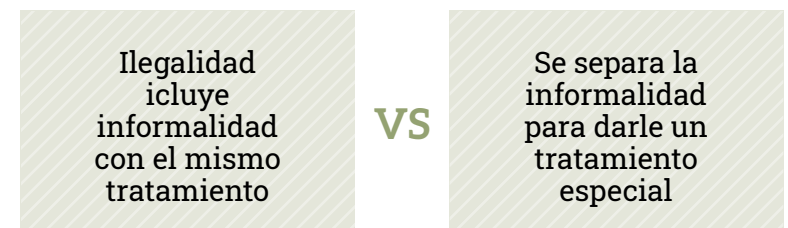
1. La definición se orientará a separar la “tala ilegal” del “comercio ilegal” de madera o se considerará un concepto que abarque a ambos. Es decir, se debe resolver la siguiente disyuntiva:



Respecto a este punto, muchos entrevistados indican que se debe considerar que la definición debe agrupar al conjunto de actividades ilegales y no solo a las operaciones en el bosque.

Algunos resaltaron también el hecho de que la falta de claridad en este punto de controversia ocasiona diferenciaciones en el ámbito administrativo y penal.

2. Se definirá un tratamiento especial para los pequeños extractores (entendidos como informales en función a la escala de sus operaciones) o se les considerará dentro del conjunto de ilegalidad sin mayor diferenciación. Es decir:



Otro punto discutido fue el de la diferencia entre ilegalidad e informalidad, entendido este último concepto como aquel que abarca a los pequeños extractores forestales. El problema con estos actores es que actual-

mente la legislación no les ofrece una modalidad de acceso al bosque que les sea asequible y conveniente y muchos de ellos vienen dedicándose a la actividad con fines de subsistencia.

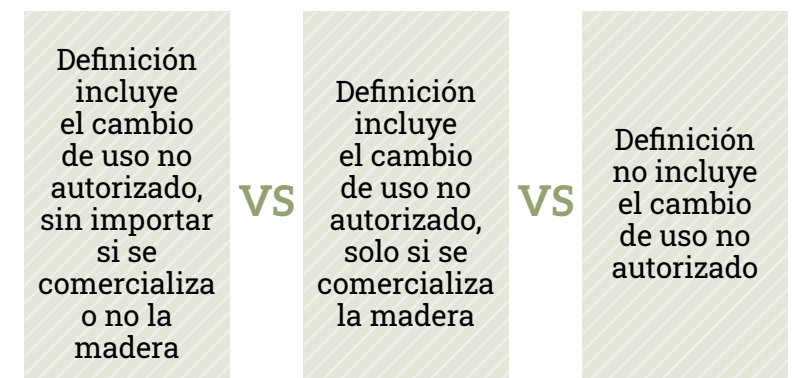
Muchos mencionan que la mayoría de estos actores quiere formalizarse y por ello no son ilegales. Es decir, se debería considerar taladores ilegales únicamente a aquellos que, teniendo la capacidad técnica y financiera, no se quieren formalizar.

Sin embargo, si bien es cierto el volumen que extrae cada informal es mínimo, hay otros actores que compran estos volúmenes y finalmente se vuelven significativos dentro de la cadena de valor.

Existen mafias organizadas de tala ilegal. Muchas veces estas operan ‘habilitando’, es decir, financiando a los pequeños extractores para que ingresen a áreas no autorizadas a extraer madera. Luego, los pequeños venden los volúmenes a estos habilitadores. En caso de operativos e incautación de madera, estos extractores generalmente protegen a los habilitadores, con lo cual las mafias persisten.

Estas mafias están organizadas y son violentas, llegan incluso al extremo de amenazar y atentar contra la vida de funcionarios, empresarios y otros actores formales.

3. Se incluirá o no dentro del concepto, al cambio de uso del suelo no autorizado, ya sea que se comercialice o no la madera. A saber:



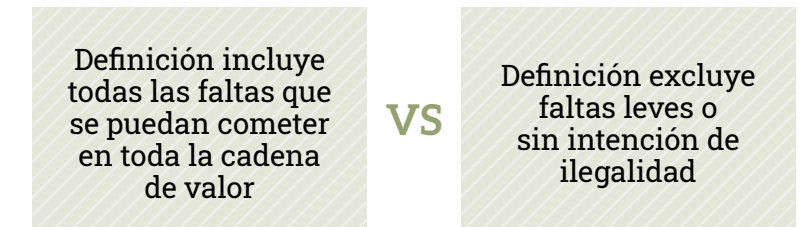
Muchos se centraron en la controversia de si se debe incluir a la tala rasa con fines de cambio de uso del suelo dentro de los conceptos de ilegalidad en la cadena de valor de la madera. Sobre este punto la mayoría indica que sí debe ser incluida, ya que es la actividad que significa los mayores impactos ambientales y sociales y se realiza sin ningún tipo de autorización³³.

Según el Osinfor, durante el período 2009-2018, esta entidad detectó 108 casos de cambio de uso no autorizado, que cuentan con resolución de sanción firme o respecto a la cual se ha agotado la vía administrativa, 97³⁴ en el marco de la Ley 27308 y 11 en el marco de la Ley 29763 (6 RGF y 5 RGFFSCNCC). De los 108 casos reportados, la mayor recurrencia se presenta en permisos forestales en predios privados (31 casos), concesiones de forestación y/o reforestación (30 casos) y concesiones de castaña (21 casos).

Algunos entrevistados consideran que el cambio de uso no autorizado para agricultura debe separarse, ya que se hace sin intención ni premeditación. En la tala ilegal para comercio de madera, en cambio, sí hay conciencia de que se comete un acto ilegal. Es decir, si bien la agricultura migratoria puede ser más perjudicial, se trata de situaciones diferentes.

Algunos opinan que el cambio de uso no autorizado se debe considerar en los conceptos de ilegalidad en la cadena de valor de la madera, solo en el caso que se venda la madera y esta avance a lo largo de la cadena. De otro modo, la actividad sigue estando fuera de la legalidad, pero debe ser tratada como un concepto separado.

4. Se incluirá dentro del concepto a todas las faltas que se puedan cometer en la cadena de valor o se separarán aquellas menos graves para definir las en otros términos en función de un principio de gradualidad.



Este tema en particular no se encontró mayormente en la revisión bibliográfica efectuada. En las entrevistas, sin embargo, sí fue un punto importante. Se mencionó que no todas las faltas que se cometen deben ser consideradas como ilegalidad, sobre todo si se considera la gran complejidad de una actividad como el manejo forestal en bosques tan diversos.

Ejemplos de ello pueden ser la extracción de árboles que no fueron incluidos en el PO pero que sí se encuentran dentro del área autorizada, la tumba accidental de árboles semilleros, los errores en la identificación de especies, entre otros. En estos casos, siempre que los errores se reporten a tiempo

(en los informes de ejecución de los planes de manejo, por ejemplo) normalmente no se presentan problemas con entidades como Osinfor.

En general, muchos entrevistados mencionaron la necesidad de que se establezca una mayor gradualidad. Esta gradualidad debe establecerse en la legislación, por ejemplo, al definir sanciones administrativas y penales así como en su aplicación por parte del Osinfor y de la FEMA.

Muchos mencionan este tipo de faltas como informalidad, en vez de ilegalidad. Es decir, consideran informal también a aquel que tiene acceso formal al recurso, pero no necesariamente extrae siguiendo las pautas establecidas en la normativa.

Trazabilidad de la madera

Ligado a la conceptualización de la ilegalidad en la cadena de valor, se encuentra el tema de la trazabilidad, que también presenta puntos de controversia.

Los empresarios y muchos expertos en temas forestales, aunque también algunos miembros de organizaciones de la sociedad civil, opinan que es muy difícil y no es costo efectivo que la trazabilidad de los productos maderables llegue hasta el área del PO, ya que los procesos dentro de los centros de transformación son complejos y muchas veces la madera de distintos lotes se mezcla.

Lo importante, para los que apoyan esta posición, es evaluar el objetivo de la trazabilidad; es decir, el dato que se desea hallar. Así, se debe determinar si lo que se busca es comprobar el árbol o área del PO de la que salió determinada pieza de madera o determinar si esta tuvo un origen legal. Si es lo segundo, no hay necesidad de llegar al bosque, ya que haciendo un balance de materiales³⁵ basado en los rendimientos que debiera establecer el Serfor³⁶, es perfectamente posible demostrar si un lote tiene procedencia legal. Para este grupo, los sobrecostos, tanto para el productor como para el fiscalizador, de llegar hasta el bosque con la trazabilidad, no traen ningún beneficio concreto en términos de reducción de la ilegalidad.

Otros miembros de la sociedad civil y algunas entidades del Estado como el Osinfor y el Serfor opinan que es posible que la trazabilidad llegue, al menos, hasta el conjunto de títulos habilitantes, de los cuales determinado aserradero recibió madera para procesar. Ellos aducen también que la traza-

bilidad no debe ser solo documentaria, sino física. El Serfor considera, por ejemplo, que el título habilitante del cual provino la madera, debe seguir consignándose en las GTF, al menos hasta que se cuente con un sistema como el Módulo de Control³⁷ que permita aplicar una metodología como la del balance de materiales³⁸.

Los actores que opinaron en este sentido explicaron que la mezcla de madera en la transformación primaria no siempre se da, ya que la mayoría de aserraderos brindan servicio de corte a terceros y esto obliga a separar los lotes. Muchos actores de este segundo grupo reconocen, no obstante, que después de la transformación secundaria es muy difícil llegar hasta el título habilitante. El problema, además, es que no hay mecanismos establecidos para hacerlo.

Modalidades de ilegalidad y clasificación dentro de la cadena de valor de la madera en el Perú

A continuación, se presenta un cuadro que contiene las principales modalidades ensayadas por los entrevistados. Se ha optado por clasificar las modalidades de acuerdo con el eslabón de la cadena al que pertenece cada modalidad, lo cual combina varias de las clasificaciones analizadas en el marco conceptual.

El cuadro se ha complementado con lo desarrollado en la revisión de literatura, en especial en lo relacionado con el contexto nacional. Además, se han tenido en consideración el estándar de infracciones tipificadas en el RGF, su nivel de gravedad y la clasificación del tipo de daño.



La tala rasa con fines de cambio de uso de suelo es la actividad que significa los mayores impactos ambientales y sociales y se realiza sin ningún tipo de autorización. Por ello, debe incluirse dentro del concepto de ilegalidad.

CUADRO 3

Modalidades de ilegalidad ensayadas por los entrevistados y complementadas con el marco conceptual

INFRACCIÓN ³⁹	MODALIDAD	TIPO DE DAÑO	ESLABÓN DE LA CADENA
Elaboración de documentos técnicos con información falsa (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de PO con árboles inexistentes. Elaboración de PO con árboles que se encuentran fuera del área de corta. Elaboración de PO con volúmenes sobreestimados. 	Competitividad, fiscal, gobernabilidad	Producción
Extracción sin autorización (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Extracción de áreas no autorizadas (áreas con títulos habilitantes vigentes o caducados, ANP, etc.). 		
Incumplimiento de condiciones establecidas en los títulos habilitantes y planes de manejo (grave).	<ul style="list-style-type: none"> No cumplimiento de las condiciones del plan de manejo o PO. 	Gobernabilidad	
Realización de cambio de uso de la tierra, sin contar con autorización (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Cambio de uso para instalar cultivos, con o sin venta de madera. 	Ambiental, competitividad, fiscal, gobernabilidad	
Realización de desbosque sin contar con autorización (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Desbosque, con o sin venta de madera. 		
No se encuentra.	<ul style="list-style-type: none"> Habilitación de pequeños extractores ilegales. 	Competitividad, fiscal, gobernabilidad	
Utilización de documentación otorgada por la autoridad forestal competente para amparar recursos extraídos sin autorización (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Compra/venta de GTF de áreas de plantaciones (concesiones de reforestación o tierras privadas). Compra/venta de GTF de autorizaciones (cambio de uso o desbosque). Compra/venta de GTF de permisos (CCNN y predios privados). Compra/venta de GTF de bosques locales. Compra/venta de GTF sin “saldos” disponibles de acuerdo con el PO. 	Competitividad, fiscal, gobernabilidad	Transporte
Elaboración o presentación de documentos con información adulterada, falsa o incompleta (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> GTF adulteradas (clonación⁴⁰, ruleteo⁴¹). GTF con información falsa (volúmenes, áreas de extracción, especies). 		
Transporte de productos sin contar con los documentos que amparen su movilización (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Transporte sin GTF en horarios en los que los puestos de control no laboran. Transporte sin GTF por rutas sin puestos de control. Transporte sin GTF, camuflando madera. 		
Adquisición y comercialización de productos forestales, extraídos sin autorización (muy grave)/ Adquisición y comercialización de productos forestales que provengan de centros no registrados (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Compra/venta de madera ilegal. Compra/venta sin factura. Contrabando desde la frontera (Brasil, Bolivia). 	Competitividad, fiscal, gobernabilidad	Comercialización
Establecimiento de centros de comercialización sin contar con la autorización (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Depósitos sin autorización. 		

INFRACCIÓN ³⁹	MODALIDAD	TIPO DE DAÑO	ESLABÓN DE LA CADENA
No registro de la información en el libro de operaciones, de acuerdo con las disposiciones establecidas (muy grave)/ Elaboración de documentos con información falsa o adulterada (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Registro de rendimientos falsos en el libro de operaciones. Falta de control de stocks o volúmenes. 		Transformación
Transformación de productos forestales, extraídos sin autorización (muy grave)/ Transformación de productos forestales que provengan de centros no registrados (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Mezcla de lotes de madera legal e ilegal. 	Competitividad, fiscal, gobernabilidad	
Establecimiento de centros de transformación sin contar con la autorización (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Plantas de transformación primaria y secundaria sin autorización. 		
Incumplimiento de entrega de información a las autoridades (grave).	<ul style="list-style-type: none"> Entrega de información insuficiente para verificar procedencia legal (documentación ilegible, formatos incompletos). 	Competitividad, fiscal, gobernabilidad	Exportación
Obstaculización del desarrollo de las funciones de control, supervisión, fiscalización (muy grave).	<ul style="list-style-type: none"> Uso de documentación de títulos habilitantes que no han pasado por supervisión de Osinfor. Selección de lotes de acuerdo con el nivel de exigencia del país de destino (SIGO rojo a países menos exigentes). Inclusión de productos de primera transformación en partidas arancelarias de productos de segunda transformación para evitar trazabilidad. 	Fiscal, gobernabilidad	
No se encuentra.	<ul style="list-style-type: none"> Corrupción de funcionarios aunada a impunidad. 	Ambiental, competitividad, fiscal, gobernabilidad	Producción forestal, transporte, transformación, comercialización

Fuente: elaboración propia sobre la base del trabajo de campo y revisión bibliográfica.

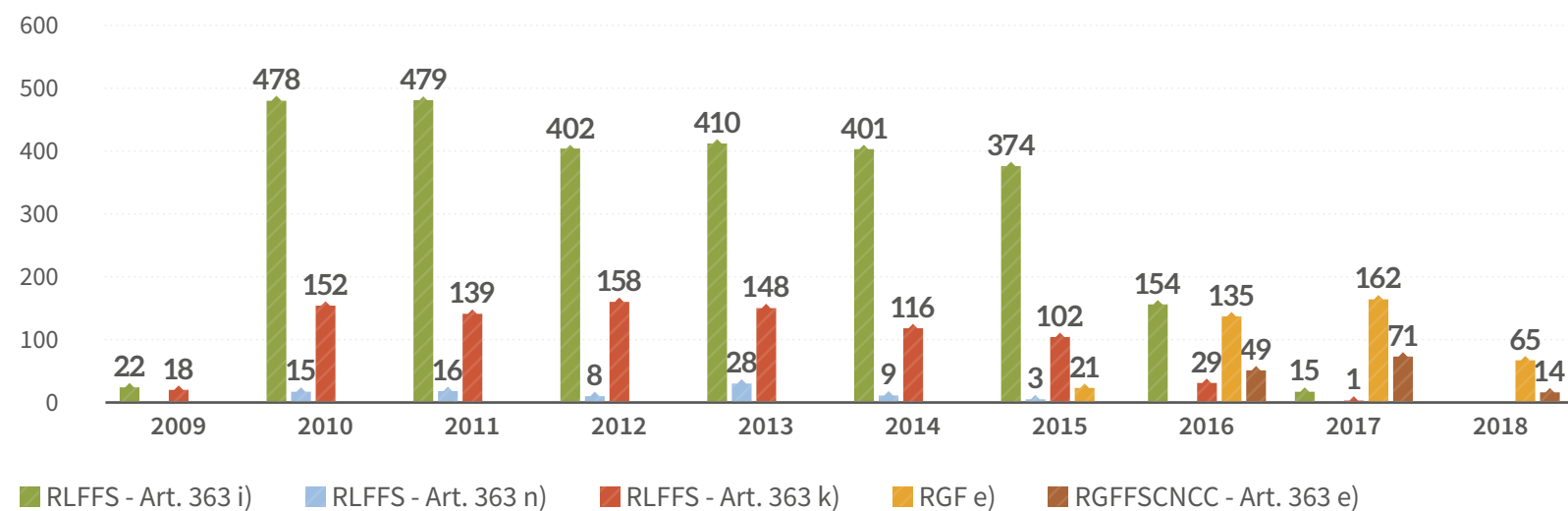


Las modalidades más habituales, según lo determinado en las entrevistas, corresponden a las etapas de producción forestal y transporte de madera. Estas son:

- Extracción sin autorización (principalmente de áreas no autorizadas).
- Utilización de documentación otorgada (GTF principalmente) por la autoridad competente para amparar esta extracción sin autorización (“lavado”).

Sobre la extracción de madera no autorizada, el registro de infractores de Osinfor indica que durante el periodo 2009-2018, esta entidad sancionó 4 167 casos por la extracción no autorizada de productos forestales, que cuentan con resolución de sanción firme o respecto a la cual se ha agotado la vía administrativa. Del total de los casos, 3 668 fueron sancionados en el marco de la Ley 27308 (entre 2009 y 2017) y 499 en el marco de la Ley 29763. Esta información se presenta en el siguiente gráfico:

FIGURA 4
Infracciones sobre extracción no autorizada de madera (2009-2018), según marco normativo

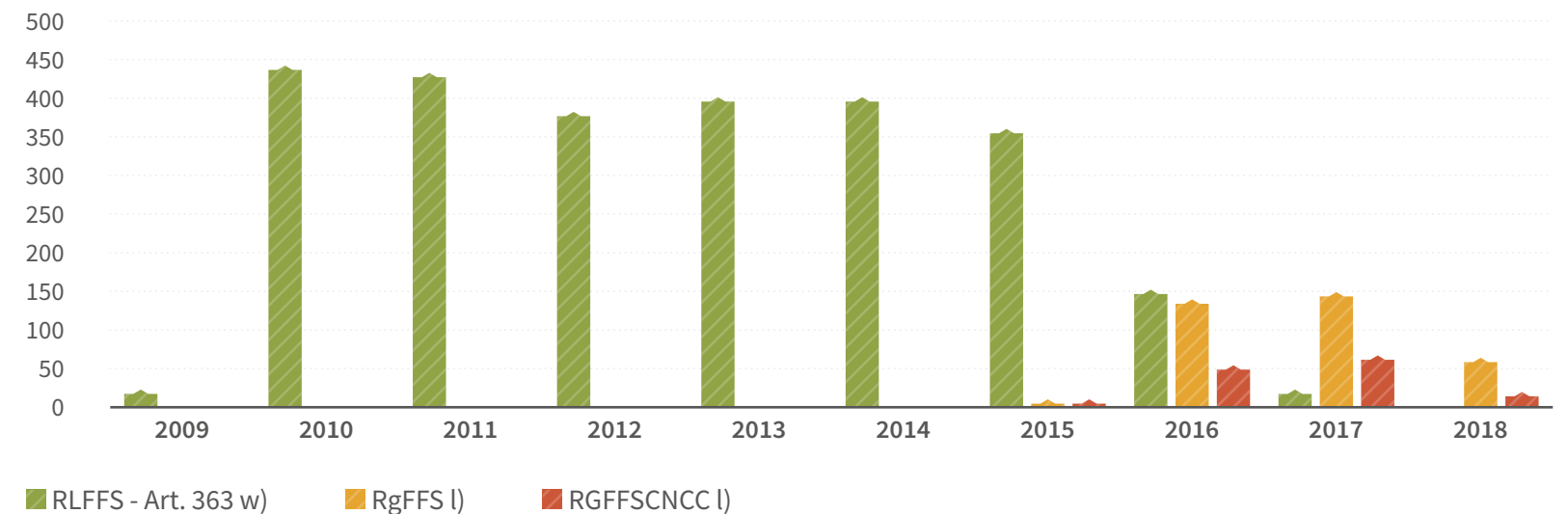


Fuente: SPDA sobre la base de “Infracciones Administrativas Registradas en los últimos 10 años” remitidas por el Osinfor.

Sobre infracciones relacionadas con la facilitación de actividades ilegales, la base de infractores del Osinfor indica que entre 2009 y 2018 sancionó 3 013 casos, que cuentan con resolución de sanción firme o respecto a la cual se ha agotado la

vía administrativa. Del total, 2 553 fueron sancionados en el marco de la Ley 27308⁴² (entre 2009 y 2017), y 460 en el marco de la Ley 29763⁴³. A continuación, se presenta un gráfico que ilustra estas cifras:

FIGURA 5
Infracciones sobre facilitación de actividades ilegales de madera (2009-2018), según marco normativo



Fuente: SPDA sobre la base de “Infracciones Administrativas Registradas en los últimos 10 años” remitidas por el Osinfor.

En términos de gravedad, se obtuvieron las siguientes respuestas:

- Lo más grave: madera extraída de áreas no autorizadas.
- Lo menos grave: madera extraída de áreas legales, pero que no necesariamente cumple la totalidad de las condiciones de los planes de manejo⁴⁴.

- El que se da en los centros de primera transformación a través de los rendimientos, que cuando son menores generan un volumen no existente de producto terminado. Luego, sobre la base de este volumen se generan nuevas GTF para el transporte hacia depósitos, centros de segunda transformación o exportación.

Respecto de los mecanismos de lavado de madera, se identificaron dos principales⁴⁵:

- El que se da después de la extracción no autorizada, en el transporte desde el bosque a los centros de transformación o depósitos, donde los volúmenes que justifican las GTF se obtienen de diversas fuentes (ej. información falsa en los PO, modalidades de acceso no supervisadas por el Osinfor, entre otros).

Corrupción

Mención aparte merece lo citado por los entrevistados en relación con la corrupción de autoridades forestales y no forestales a todo nivel. Las afirmaciones más frecuentes se muestran en el siguiente cuadro.

CUADRO 4

Malas prácticas y corrupción de las autoridades forestales y no forestales en el eslabón de producción forestal ensayadas por los entrevistados

AUTORIDAD	MALAS PRACTICAS
ARFFS	No se cumplen con los plazos para enviar los PO aprobados al Osinfor.
ARFFS	Otorgamiento de modalidades de acceso o autorizaciones cuando se va a producir un cambio de gobierno.
ARFFS	Otorgamiento de modalidades de acceso o autorizaciones sin inspección ocular previa.
ARFFS	Venta de información de las concesiones caducadas a los ilegales, para que puedan extraer la madera disponible.
ARFFS	Emisión de GTF sobre la base de saldos de títulos habilitantes sin autorización o incluso sin conocimiento del titular.
Policía	Sobornos para dejar pasar la madera y aviso a los ilegales antes de los operativos.

Fuente: elaboración propia en base al trabajo de campo.

Situación de la ilegalidad según modalidades de acceso a los recursos forestales

Respecto a las modalidades de acceso a los recursos forestales, es importante mencionar en primer lugar, que muchos de los entrevistados, incluyendo funcionarios de entidades del sector público como Serfor, Osinfor y las ARFFS, afirmaron que las concesiones forestales han mejorado sus niveles de legalidad en los últimos años. Así, las infracciones provenientes de estos títulos habilitantes son cada vez menores, incluyendo la veracidad de la información presentada en los PGMF y PO.

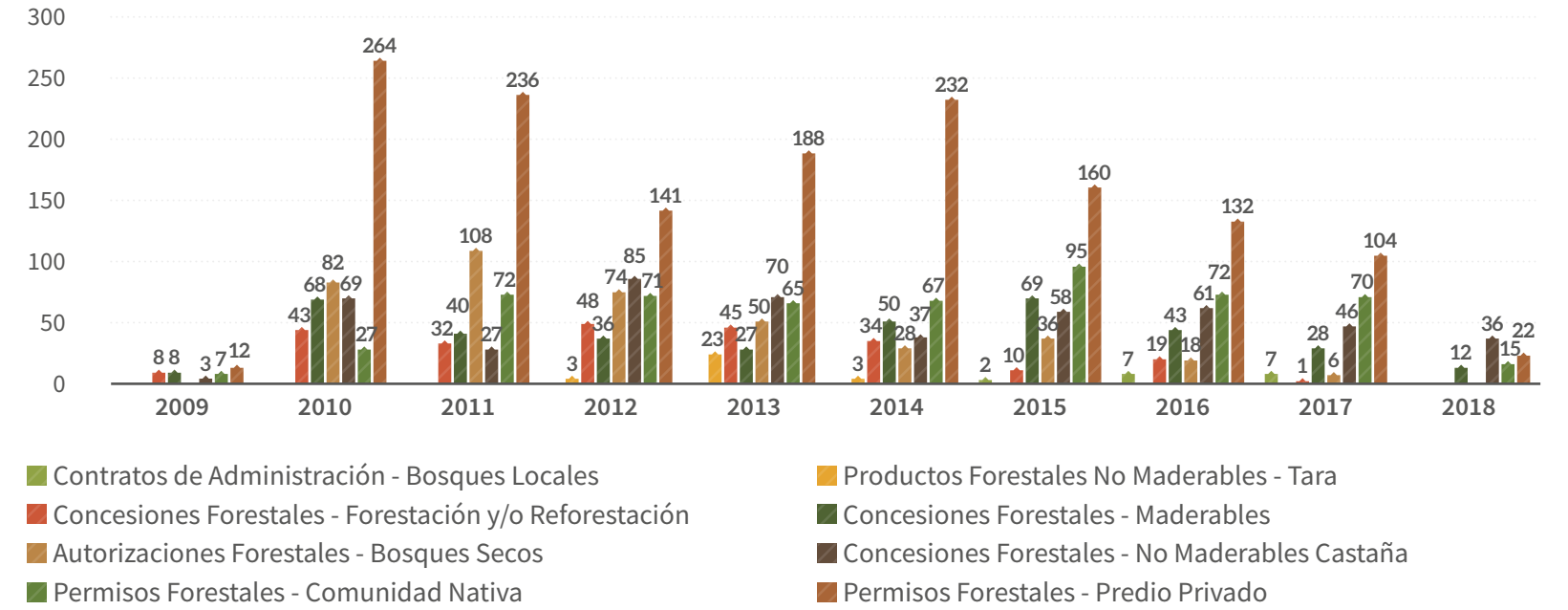
Muchas de las concesiones que se otorgaron años atrás han caducado, quedando solo las empresas más consolidadas. Esta también puede ser una de las razones que explica la disminución en las infracciones en esta modalidad de acceso.

En la otra cara de la moneda, se encuentran otras modalidades de acceso, donde la ilegalidad es cada vez mayor de acuerdo con varios entrevistados. Entre los casos de mayores infracciones se encuentran los permisos forestales en comunidades nativas, los bosques locales (otorgados tanto bajo la Ley Forestal actual como bajo la anterior) y los permisos en predios privados. Además, hay mucha extracción ilegal en las áreas sin asignación de derechos de uso, lo cual incluye a las áreas de las concesiones caducadas.

Como muestra de ello, se presenta el siguiente gráfico de infracciones por modalidad de aprovechamiento, basado en el análisis de la información proporcionada por el Osinfor respecto a los casos sancionados que cuentan con resolución de sanción firme o que hayan agotado la vía administrativa. En el mismo se puede apreciar claramente que la modalidad de concesiones presenta menos infracciones que otras modalidades como permisos en predios privados (1491 casos) o en tierras de comunidades nativas (561 casos) en los últimos años.

FIGURA 6

Infracciones a la legislación forestal registradas por el Osinfor (2009-2018), por modalidad de acceso al bosque



Fuente: SPDA sobre la base de “Infracciones Administrativas Registradas en los últimos 10 años” remitidas por el Osinfor.

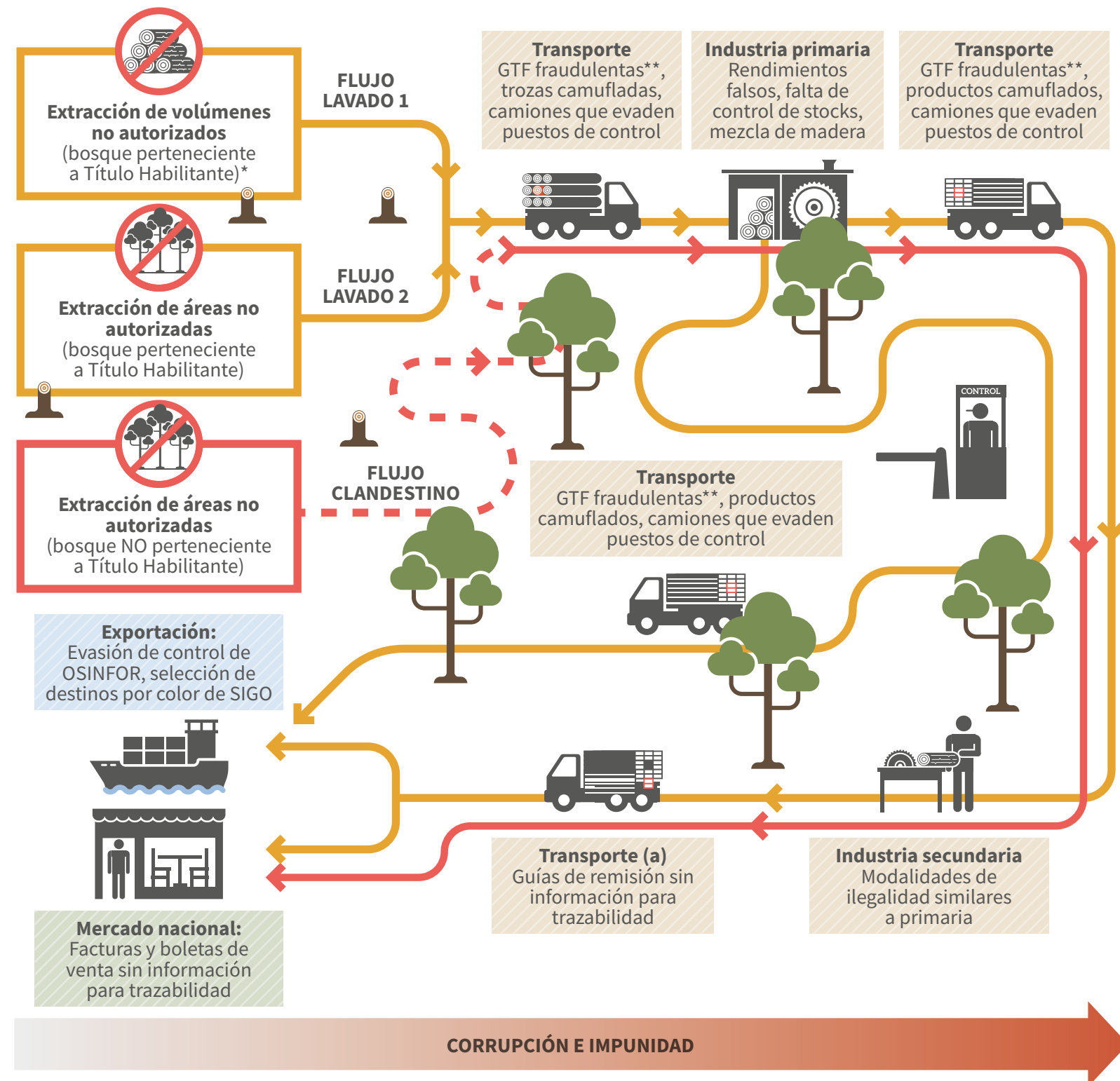
Con respecto a las comunidades nativas, se mencionó que muchas veces son engañadas por extractores medianos y pequeños para cometer actos ilegales, como la extracción de madera en áreas no incluidas en el PO o la utilización de sus GTF. Sin embargo, muchos empresarios también mencionan que las comunidades, en ocasiones, tienen conocimiento de que estos actos son ilegales y aun así los permiten o se asocian para manejar sus bosques legalmente y extraer madera, pero luego, después de que el empresario ha invertido, no cumplen con sus obligaciones contractuales.

Muchos entrevistados también afirman que, recientemente, se usan las áreas con DEMA⁴⁶ para la extracción ilegal. Estas son áreas más pequeñas, con menores exigencias de

manejo. También se menciona, aunque en menor medida, la modalidad que involucra a las plantaciones, para lavar madera. Además, se indica que se está extrayendo madera de áreas naturales protegidas, como las áreas de conservación regional.

De todo lo analizado, se ha construido la siguiente figura, basada en la presentada en la sección en la que se describe la hipótesis del estudio. El esquema muestra las principales modalidades a lo largo de la cadena de valor de la madera y los principales actores gubernamentales que participan. Los flujos de color amarillo corresponden al lavado de madera, mientras que los flujos de color rojo representan la madera clandestina.

FIGURA 7
Modalidades de ilegalidad en la cadena de valor de la madera en el Perú



* Incluye violaciones a regulaciones de manejo forestal, cambio de uso no autorizado y otros.
 ** Incluye compra/venta de GTF válidas, GTF adulteradas (clonación, ruleteo), GTF con información falsa (volúmenes, áreas de extracción, especies) y otros.
 Enmarcados los eslabones a los que alcanzan las competencias de las autoridades forestales del país.

Fuente: elaboración propia.

Recomendaciones de política

Durante las entrevistas, las recomendaciones de política para la disminución de la ilegalidad en la cadena de valor de la madera fue el punto donde se obtuvo mayor información. A continuación, se describe brevemente cada una de ellas.

1 Establecer reglas de juego claras por parte del Serfor

El Serfor, como autoridad nacional, es el llamado a establecer reglas de juego claras para la actividad forestal. Entre ellas se encuentran las definiciones de ilegalidad dentro de la cadena de valor de la madera y su alcance.

Además, debe definir claramente los procedimientos y alcance de la trazabilidad. En efecto, uno de los mayores puntos de controversia entre los entrevistados, tal como también se evidenció en la revisión de literatura, es el tema de hasta dónde debe llegar la trazabilidad de los productos de madera. Para determinarlo, se debe evaluar el objetivo de esta y cómo lograrlo de la forma más costo-efectiva posible.

2 Mejorar el otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales

En opinión de algunos actores, la planificación de los BPP⁴⁷ debe ser la medida principal. Para ello se requiere que cada uno tenga un jefe de área o administrador residente y que se elaboren planes maestros que definan vías de acceso, identifiquen posibles puntos de entrada para la ilegalidad, entre otras medidas. Este tipo de modelo ya se probó en el Perú y fue exitoso.

Asimismo, los BPP deben ser conservados como tales. Actualmente, hay varios factores que atentan contra ello, como el otorgamiento de títulos de propiedad por parte del Minagri, la ampliación de territorios de las comunidades nativas, entre otros. Se deben tomar las medidas del caso para establecer los límites de los BPP e impedir que estos se vean vulnerados.

De acuerdo con los entrevistados, el área de bosques sin asignación de derechos de uso en el país es demasiado grande y esta es una de las fuentes principales de madera para los ilegales. El Estado debe asignar derechos previa zonificación forestal y dar las facilidades para que los concesionarios y otros titulares no abandonen sus áreas⁴⁸.

En el caso de las concesiones caducadas, se deben establecer los procedimientos necesarios para que el otorgamiento de estas áreas a nuevos titulares se haga de la forma más rápida posible, y evitar así que los extractores ilegales ingresen a estas áreas. En opinión de estos actores, los procedimientos abreviados que actualmente existen no son lo suficientemente expeditivos.

Por otra parte, se deberían evaluar los límites de superficie establecidos para las concesiones forestales en la legislación actual. Esto debido a que, de acuerdo con experiencias como las de Madre de Dios, el tamaño requerido para que los planes de manejo sean más eficientes y mejore la rentabilidad es de 200 000 ha como mínimo.

Este tamaño de concesiones, que se podría otorgar a través de subastas, favorecería la entrada al mercado de empresas internacionales serias, con capacidad financiera suficiente, que puedan contribuir a lograr una industria competitiva.

Se recomienda realizar las evaluaciones técnico-económicas necesarias para sustentar la viabilidad de este tipo de cambios.

3 Realizar trabajos previos en gabinete para reducir el trabajo de supervisión en campo

Algunos mencionan que es mucho lo que se puede hacer para detectar la ilegalidad antes de salir a supervisar al campo, lo cual reduce el universo de áreas a evaluar y con ello, el requerimiento presupuestal de las entidades encargadas.

El uso de imágenes de satélite, la inspección documental previa, entre otras acciones, puede ayudar a ahorrar tiempo y recursos. Para ello, sin embargo, es necesario que los funcionarios cuenten con las capacidades técnicas y equipamiento.

4 Priorizar la supervisión en el origen

Un punto de gran relevancia es la conveniencia de enfocar los esfuerzos en evitar que la ilegalidad se produzca en el origen de la cadena de valor de la madera, es decir, en la extracción y transporte hasta que la madera entre en los centros de transformación primaria. Si la ilegalidad es mínima en estos eslabones, la supervisión en los siguientes es menos relevante, con lo cual se aumenta la efectividad y se ahorran recursos.

Algunos opinan que es fundamental que las supervisiones sean siempre previas a la aprobación de cualquier instrumento de gestión y no posteriores. Sin embargo, como lo señala Osinfor, es necesario tomar en cuenta que el mayor número de irregularidades se da en las supervisiones posteriores al aprovechamiento, porque es cuando la conducta ilegal ya se materializó. Otros opinan en cambio, que debe realizarse especialmente antes de la extracción; muchos sugieren incluso que Osinfor debiera ser el brazo técnico de las ARFFS, de modo que haga supervisiones antes de que se emita la resolución directoral que aprueba cada PO y luego durante las operaciones de extracción.

Otros recalcan que es importante que las supervisiones se den con mayor énfasis hasta la primera transformación para evitar el lavado de madera. En este caso, indican, las ARFFS no están cumpliendo con esta acción que debería ser constante.

5 Prestar especial atención a ciertos tipos de modalidades de otorgamiento de derechos

Muchos opinan que gran parte de la madera ilegal proviene de permisos forestales en tierras de comunidades nativas y de predios privados, autorizaciones de cambio de uso del suelo, autorizaciones de desboque, concesiones de reforestación, bosques locales y áreas con DEMA.

Otros indican que de los títulos habilitantes como las concesiones, que están bajo la supervisión de Osinfor, ya casi no se obtiene madera ilegalmente; y más bien el problema está en las áreas donde Osinfor tiene menos injerencia.

Recomiendan por ello, reforzar al Osinfor a través de mayor presupuesto y capacidades técnicas. Además, algunos mencionan que se debe evaluar la conveniencia de ampliar sus competencias.

El área de bosques sin asignación de derechos de uso en el país es demasiado grande y esta es una de las fuentes principales de madera para los ilegales. **El Estado debe asignar derechos previa zonificación forestal y dar las facilidades para que los concesionarios y otros titulares no abandonen sus áreas.**

Otras recomendaciones incluyen la capacitación a actores menos informados como las comunidades nativas y la intervención de regentes forestales para que los apoyen en el manejo de sus bosques.

6 Evaluar regímenes alternativos para los pequeños extractores

Muchos mencionan que se deben evaluar opciones para que los pequeños extractores, que en general contribuyen significativamente a los flujos ilegales de madera, se formalicen. Esto implica, en primer lugar, definir claramente qué es un pequeño extractor, hasta qué nivel puede actuar, qué especies pueden extraer, entre otras consideraciones.

Para entender mejor el problema, es necesario reflexionar en torno a cómo este tipo de actores se convirtieron en ilegales. Para ello, hay que remontarse a la legislación forestal anterior a la vigente (Decreto Ley 21147), la cual permitía contratos de menos de 1 000 ha, sin delimitación clara ni coordenadas. Llegaron a haber aproximadamente 6 000 contratos de este tipo y era imposible supervisarlos. Cuando se pasan luego al régimen de concesiones, estos pequeños extractores se quedan sin opciones factibles de continuar con sus actividades dentro de la legalidad.

Este régimen, además, ocasionó que se genere un divorcio entre el bosque y la industria, ya que los pequeños extractores se acostumbraron a operar con la mínima inversión en el bosque y los dueños de centros de transformación se abastecían sin necesidad de preocuparse por lo que ocurría en el bosque ni contar con una concesión.

La solución del problema debe considerar el otorgamiento de incentivos para que estos actores pequeños se formalicen. Las alternativas pasan por disminuir las barreras que actualmente existen (simplificar procedimientos, permisos, reducir tiempos y costos, etc.), por crear esquemas como la administración de bosques para venta de madera en pie o el establecimiento de modalidades de acceso a los bosques inundables de donde estos actores extraen actualmente madera, por brindar acompañamiento técnico, por promover la formación de cooperativas con visión empresarial, entre otras.

La mayoría de los entrevistados, en especial en el interior del país, opinan que los bosques locales contemplados en la presente ley, y que fueron pensados como un mecanismo para el acceso al bosque de los pequeños extractores, no han funcionado. La razón principal es que los gobiernos locales no tienen intención de asumir la responsabilidad de la gestión

de un bosque, más aún si los beneficios, como el derecho de aprovechamiento, no están destinados a estas instituciones directamente. Este esquema podría ser corregido para que los gobiernos locales reciban el apoyo técnico necesario y puedan percibir algunos de los beneficios.

7 Evaluar la conveniencia y efectividad de los puestos de control

Varios de los entrevistados señalan que los puestos de control son poco efectivos ya que presentan dos problemas fundamentales:

- El control depende de la discrecionalidad de los funcionarios a cargo de los mismos, y esto muchas veces termina en perjuicios para el concesionario legal.
- Los puestos se prestan para la corrupción de funcionarios (sobornos). Prueba de ello es que, a pesar de que existen en gran número, mucha madera ilegal circula por los canales de distribución hasta la transformación secundaria en Lima.

Algunos opinan que los puestos de control deberían ser móviles, es decir, que se constituyan en operativos inopinados y aleatorios, con brigadas bien estructuradas y equipadas, con equipos mixtos en cuanto a actores estatales y con veedores de la sociedad civil.

Las ARFFS mencionan, sin embargo, que, dentro de sus principales acciones para controlar la ilegalidad, está el refuerzo a los puestos de control existentes y la creación de nuevos en lugares estratégicos. De igual forma, otras entidades públicas también consideran importante su existencia y su mejora, e incluso indican que su sola presencia desanima a los ilegales.

En general, las entidades correspondientes deberían evaluar su funcionamiento, su número y ubicación para mejorar su efectividad.

8 Lineamientos técnicos y mejorar la normativa

Varios de los actores entrevistados indican que existen vacíos en la normativa que se deberían subsanar para mejorar las condiciones en que se desarrolla la actividad maderera. Algunos de ellos, como el establecimiento de límites de volúmenes de extracción por tipo de bosque y modalidades de aprovechamiento y la elaboración de tablas de volúmenes, pueden contribuir a que se aprueben las cantidades adecuadas de madera en cada PO y se evite la ilegalidad. Asimismo, la determinación de límites a la extracción de subsistencia establecida en la ley debe ser considerada.

De igual forma, los estudios de rendimiento en centros de transformación, por tipo de tecnología, especie, etc. puede contribuir a disminuir las opciones para el lavado de madera y al mismo tiempo dar el respaldo legal necesario a la madera que se produjo con mayores índices de eficiencia. Adicionalmente, se deben cubrir los vacíos técnicos que aún presenta la normativa, ya que en muchos casos se utilizan para solicitar sobornos en los puestos de control (uso de nombres científicos, métodos de cubicación, etc.).

Otro aspecto a mejorar es la simplificación de normas y procedimientos, de manera que los costos de la legalidad disminuyan. Muchos empresarios y expertos también mencionan que, en algunos casos, la severidad de las penas es excesiva y que debería considerarse establecer una gradualidad, en especial en materia penal.

Una medida que ya se ha iniciado es trabajar la proporcionalidad de las sanciones en la vía administrativa, incluyendo medidas correctivas dirigidas a exigir el cumplimiento de una obligación, revertir el daño producido, restituir los recursos afectados o prevenir otros daños que pudieran generarse de manera colateral⁴⁹. Esto podría aplicarse también a la vía penal.

También es necesario, según las entrevistas, ordenar la normativa. Para ello se debe analizar la articulación de las normas emitidas por diferentes sectores y establecer un orden de prelación de las competencias.

9 Mejorar la articulación institucional y fortalecer las entidades forestales

La mayoría de las personas entrevistadas opinan que existe poca articulación y colaboración entre las entidades del Estado relacionadas con el quehacer forestal. Algunos incluso cuestionan la excesiva autonomía de algunas ARFFS, las cuales no coordinan ni brindan información en forma oportuna a las autoridades nacionales (Serfor y Osinfor principalmente).

De igual forma, debería haber mayor articulación entre las entidades del Gobierno que se ocupan de la promoción, supervisión y control de la industria maderera. Algunos indican que Produce, por ejemplo, no ha cumplido con sus funciones en el sector forestal.

La articulación, además, se debe dar durante los operativos para detectar actos ilegales. En este caso, actores como las ARFFS, Osinfor, Policía, Fuerzas Armadas, Fiscalía y Sunat deben actuar de manera coordinada para lograr intervenciones exitosas y también un efecto disuasivo frente a los delincuentes.

Una herramienta fundamental con la que se debe contar a la brevedad, en opinión de varios entrevistados, es el módulo de control del SNIFFS, el cual se encuentra en elaboración desde hace algún tiempo. Este sistema es de gran relevancia porque permitirá la verificación del origen legal de la madera aprovechada. La recomendación es que sea práctico, sencillo y amigable.

Por otro lado, muchos mencionan que, sobre todo a nivel de los gobiernos regionales y el Osinfor, se necesita que los funcionarios tengan mayores capacidades técnicas, logísticas y presupuestales para poder cumplir con sus obligaciones y, sobre todo, en los plazos previstos, lo cual es muy importante desde el punto de vista comercial⁵⁰. Igualmente, es necesario dotarlos del presupuesto necesario para la realización de los operativos en campo.

Las autoridades, en especial el Osinfor, deben actuar de forma oportuna y con enfoque preventivo, ya que las dilaciones perjudican a los operadores que cumplen con sus obligaciones y favorecen más bien la ilegalidad. Se recomienda que, para el caso de observaciones menores, Osinfor contemple estatus alternativos al SIGO rojo, que reflejen una gradualidad. Es relevante también que esta entidad cumpla con elaborar las supervisiones quinquenales que establece la ley, ya que esto permite predictibilidad para el negocio forestal.

Sería conveniente que Osinfor amplíe sus competencias para supervisar plantas de transformación y otras modalidades de acceso al bosque, ya que actualmente las áreas que sí son supervisadas por esta entidad son las que presentan menores porcentajes de ilegalidad. El SIGO, además, se ha constituido en una suerte de garantía que las empresas formales ofrecen a sus clientes.

Finalmente, para algunos entrevistados es muy importante lograr que el enfoque del Estado cambie. Actualmente el rol estatal es demasiado restrictivo y punitivo y esto puede favorecer a la ilegalidad. Por el contrario, se debe virar hacia un rol más promotor, que apunte a generar riqueza a partir del bosque. Para esto, se debe invertir en mejorar la productividad del bosque, promover y verificar planes silviculturales, dar capacitación a las comunidades alejadas, mejorar las capacidades para elaborar productos para el mercado y mejorar el acceso a financiamiento.

10 Combatir la corrupción e impunidad

Se menciona en reiteradas ocasiones que la principal condición para que existan actividades ilegales en el sector maderero es

que haya un funcionario coludido. El problema se agrava, además, porque los actos ilegales no son detectados a tiempo y porque estos funcionarios normalmente no son sancionados de forma ejemplar.

Algunos entrevistados opinan que la crisis de la tala ilegal se ha agudizado con la descentralización. Hoy en día la institucionalidad es más frágil y es “más fácil” y “barato” corromper funcionarios de los gobiernos regionales, según algunos entrevistados. Una alternativa planteada es devolver algunas competencias al Serfor en forma temporal.

Algunos indican que, para evitar la corrupción a nivel de las autoridades regionales, la contratación de los funcionarios de las gerencias o direcciones correspondientes, incluyendo aquellos que se asignan a los puestos de control, debe ser hecha por el Serfor, o al menos contar con el visto bueno de esta entidad.

Es importante la sanción para no caer en la impunidad. En ocasiones en que, por ejemplo, entidades como la Contraloría General de la República ha actuado para inhabilitar funcionarios, esto ha tenido un efecto disuasivo importante.

La supervisión realizada por el Osinfor a las inspecciones físicas que realiza la ARFFS para aprobar el plan de manejo y, de ser el caso, participar en ellas, también ha sido efectiva para disminuir la corrupción y mejorar la eficiencia, ya que las ha obligado a verificar con visitas de campo lo presentado en los PO, a cumplir con los plazos, entre otros. Este tipo de supervisiones debería aumentar.

Se deben considerar las condiciones en que operan los funcionarios de las ARFFS. Si se contase con funcionarios bien remunerados, capacitados e incentivados con una carrera pública atractiva, los índices de corrupción disminuirían en opinión de muchos.

11 Evitar el daño en la reputación del país y promover la industria

La posición de los empresarios y también de muchos expertos en materia forestal, es que se debe evitar que se dañe la imagen del país en los mercados internacionales. Esto puede causar que se reduzca el tamaño de una de las industrias que puede ser un motor importante para el desarrollo del país.

Actualmente, el nivel de las exportaciones de madera tiene una tendencia preocupante a la baja; por el contrario, se importa cada vez más madera y cada vez hay menos empresas que invierten en la actividad porque se ha vuelto muy caro producir madera nacional.

Es necesaria la reactivación de las actividades forestales en muchos lugares de la Amazonía, como Loreto, donde la industria está reprimida por falta de materia prima debido a la gran cantidad de concesiones caducadas.

Es preciso brindar mayor apoyo a las empresas formales. Si las actividades forestales maderables fueran más rentables, aseguran los entrevistados, esto incidiría en menores índices de ilegalidad. Esto pasa por evaluar la disminución de los costos de la legalidad (requisitos, tramitología, etc.) y los costos de oportunidad del manejo forestal (diámetros mínimos de corta, intensidad de aprovechamiento, zonas de protección, ciclo de corta, tamaño de concesiones, etc.).

Adicionalmente, el impulso a la generación de valor agregado, la creación de mercados, la mejora de la seguridad jurídica, el otorgamiento de ‘certificados de debida diligencia’ que los empresarios puedan usar para respaldar la madera ante sus compradores, y la promoción e incentivos a esta actividad bajo diferentes modalidades, es fundamental.

Finalmente, se debe asegurar también que el Estado cumpla con sus obligaciones contractuales cuando otorga un título habilitante y no controlar solo que los titulares las cumplan.

Es importante tener en cuenta que la ilegalidad atenta directamente contra los actores formales porque distorsiona el mercado, y frente a ello se requieren mecanismos de protección y promoción por parte del Estado.

A continuación, se presenta un cuadro resumen con las principales medidas identificadas en las entrevistas, estableciendo el posible responsable de su implementación y el eslabón de la cadena al que atienden en cada caso.

Se debe priorizar la supervisión en la etapa de extracción y transporte, antes de la entrada de la madera a los centros de transformación primaria.

Si la ilegalidad es mínima en estos eslabones, la supervisión en los siguientes es menos relevante.

CUADRO 5

Recomendaciones de política para la disminución de la ilegalidad en la cadena de valor forestal ensayadas por los entrevistados

EJES TEMÁTICOS	PRINCIPALES RECOMENDACIONES	RESPONSABLES	ESLABÓN DE LA CADENA
Mejorar el otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales	<ul style="list-style-type: none"> Planes maestros y administración local para los BPP. Establecimiento de límites y conservación de las áreas de los BPP. Reducir con celeridad las áreas sin asignación de derechos, incluyendo las correspondientes a las concesiones caducadas. Evaluar límites de tamaño de las concesiones con fines maderables sobre la base de estudios técnico-económicos (áreas máximas). 	Serfor, ARFFS	Producción
Prestar especial atención a la madera que proviene de ciertos tipos de modalidades de otorgamiento de derechos	<ul style="list-style-type: none"> Reforzar al Osinfor con mayor presupuesto y capacidades técnicas. Evaluar la posibilidad de ampliar competencias del Osinfor para incluir otras modalidades de acceso. Capacitación de actores menos informados, como las comunidades nativas. 	Sinafor	
Evaluar regímenes alternativos para los pequeños extractores	<ul style="list-style-type: none"> Definir claramente qué es un pequeño extractor. Disminuir barreras: simplificación de procedimientos, permisos, tiempos. Crear esquemas nuevos como la administración de bosques por parte de los Gobiernos Regionales para venta de madera en pie o el establecimiento de modalidades de acceso a los bosques inundables, promover la formación de cooperativas con visión empresarial, etc. Evaluar modificaciones legislativas para que los bosques locales sean atractivos para los Gobiernos Locales. 	Serfor, ARFFS	
Realizar trabajos previos en gabinete para reducir el trabajo de supervisión en campo	<ul style="list-style-type: none"> Usar imágenes de satélite. Inspeccionar documentación previa. 	ARFFS, Osinfor	Producción, transporte
Priorizar la supervisión en el origen	<ul style="list-style-type: none"> Enfocar esfuerzos en evitar la ilegalidad en el origen de la cadena de valor. Privilegiar las supervisiones previas, pero manteniendo las que se realizan después del aprovechamiento. Enfatizar las supervisiones hasta la primera transformación. 	Serfor, Osinfor, ARFFS	Producción, transporte, transformación
Evaluar la conveniencia y efectividad de los puestos de control	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar la efectividad de los puestos de control. Evaluar la conveniencia de puestos de control móviles (operativos). Evaluar su número y ubicación. 	Serfor, ARFFS	Transporte
Establecer reglas de juego claras por parte del Serfor	<ul style="list-style-type: none"> Definición formal de tala ilegal y su alcance. Definición clara de los procedimientos y alcance de la trazabilidad. 	Serfor	Producción, transporte, transformación, comercialización

EJES TEMÁTICOS	PRINCIPALES RECOMENDACIONES	RESPONSABLES	ESLABÓN DE LA CADENA
Elaborar lineamientos técnicos y mejorar la normativa	<ul style="list-style-type: none"> Establecer límites de volúmenes de extracción por tipo de bosque y modalidades de aprovechamiento, así como elaborar tablas de volúmenes. Determinar límites a la extracción de subsistencia. Elaborar estudios de rendimiento en centros de transformación primaria, por tipo de tecnología, especie, etc. Determinar estándares para el uso de nombres científicos, métodos de cubicación, etc. Simplificar normas y procedimientos para disminuir costos de legalidad. Evaluar gradualidad de las penas en materia administrativa y penal. Ordenar la normativa. 	Serfor, Osinfor, ARFFS	Producción, transporte, transformación, comercialización
Mejorar la articulación institucional y fortalecer las entidades forestales	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la articulación entre el Gobierno Nacional y las ARFFS, así como la entrega de información oportuna. Mejorar la articulación entre autoridades del Gobierno Nacional. Implementar el módulo de control del SNIFFS. Mejorar las capacidades técnicas, logísticas y presupuestales de las ARFFS y del Osinfor. Aplicar enfoque preventivo y gradual en la gestión de Osinfor. Elaborar las evaluaciones quinquenales que establece la Ley. Evaluar la ampliación de competencias del Osinfor, para que incluya otras modalidades de acceso y centros de transformación primaria. Cambiar el enfoque del Estado, de un rol demasiado restrictivo y punitivo a uno promotor. 	Sinafor ⁵¹	
Combatir la corrupción e impunidad	<ul style="list-style-type: none"> Aplicar medidas para detectar los actos ilegales a tiempo. Combatir la impunidad con sanciones oportunas a funcionarios corruptos. Evaluar la posibilidad de devolver algunas competencias al Serfor en forma temporal. Evaluar la participación del Serfor en la selección de personal de las autoridades forestales de los gobiernos regionales. Incrementar la supervisión del Osinfor a las inspecciones físicas que realiza la ARFFS para aprobar los planes de manejo. Mejorar las condiciones en que operan los funcionarios de los gobiernos regionales: remuneración, capacitación e incentivos. 	Sinafor	
Evitar el daño en la reputación del país y promover la industria	<ul style="list-style-type: none"> Evitar que se dañe la imagen del país en los mercados internacionales. Reactivar las actividades forestales en muchos lugares de la Amazonía. Brindar mayor apoyo a las empresas formales. Evaluar medidas para incrementar la rentabilidad de las actividades forestales: disminución de costos de legalidad y costos de oportunidad del manejo forestal. Asegurar que el Estado también cumpla con sus obligaciones contractuales con los privados y evaluar mecanismos de protección frente a la ilegalidad. 	Serfor, Produce, Mincetur	

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

Los resultados de la encuesta sobre recomendaciones de política realizada a expertos forestales por vía virtual fueron los siguientes:

1. Respecto a la pregunta sobre en qué eslabón de la cadena de valor de la madera se deben concentrar los esfuerzos para combatir la ilegalidad, el 41% de las respuestas indican que se deben concentrar en la etapa de producción, es decir durante el aprovechamiento forestal. En segundo lugar, un 16% de respuestas apuntan a las etapas de primera transformación y transporte y otro 16% a que se deben hacer esfuerzos en todos los eslabones de la cadena.

2. Sobre los enfoques para combatir la ilegalidad, el 85% de los encuestados indica que se debe aplicar un enfoque que priorice la promoción e incentivos.

3. Sobre las recomendaciones de política referidas principalmente al primer enfoque, es decir el de las mejoras en la supervisión, el control, la fiscalización y el endurecimiento de las sanciones, las que obtuvieron mayor votación fueron:

- Fortalecer la supervisión del gobierno regional y nacional sobre los permisos, bosques locales, concesiones de reforestación, autorizaciones de cambio de uso, áreas con DEMA y otros tipos de títulos habilitantes y actos administrativos (13%).

- Mejorar la precisión de los planes anuales de manejo y fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para

llevar a cabo inspecciones visuales previas a la aprobación de los PO (11%).

- Promover la coordinación interinstitucional para la supervisión y control entre el Serfor, el Osinfor, la Sunat, las FEMA, la Procuraduría del Minam y los gobiernos regionales (11%).

- Implementar el módulo de control del SNIFFS (11%).

4. Sobre las recomendaciones de política referidas principalmente al segundo enfoque, es decir el de la promoción del sector y las medidas preventivas, las que obtuvieron mayor votación fueron:

- Invertir en el desarrollo de las capacidades de comunidades nativas y campesinas y gobiernos locales para incrementar la tala legal en sus territorios (10%).

- Incrementar los mecanismos financieros, apoyo técnico y cooperación para que los actores pequeños y medianos puedan formalizar sus negocios y operaciones (9%).

- Implementar medidas para promover un mercado nacional de madera legal (9%).

- Introducir políticas de compras públicas de madera legal de pequeños productores (9%).

Los gráficos con la totalidad de resultados de la encuesta se pueden apreciar en el anexo 6.



Notas

33. Salvo el caso del cambio de uso autorizado previsto en la normativa.
34. Cabe precisar que, 11 de los casos sancionados bajo la Ley 27308 corresponden al año 2015, por lo que no se tiene certeza sobre cuáles se refieren solo al cambio de uso y no a un desbosque no autorizado, considerando que desde el 15 de julio al 30 de septiembre de 2015 la infracción incluyó ambos supuestos.
35. Balance de materiales o cadena de custodia, que permita contrastar los ingresos versus los egresos de las plantas de transformación sobre la base de los rendimientos de la industria.
36. Si los rendimientos son diferentes a los que establezca el Serfor, los centros de transformación tendrían que declararlo formalmente.
37. El Módulo de Control es uno de los módulos considerados para formar parte del SNIFFS. Este sistema es una red articulada de información de alcance nacional, creado para servir eficientemente a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, vinculadas a la actividad forestal, de fauna silvestre y actividades conexas, procurando información para la mejor toma de decisiones, conforme a lo previsto en el artículo 21 del RGF.
38. Verificación por volumen o por stocks. Es decir, consistiría en verificar el volumen que ingresa y sale de los centros de transformación, a la luz de los rendimientos establecidos.
39. Sobre la base del Reglamento para la Gestión Forestal (RGF).
40. La clonación se refiere a la copia fraudulenta de GTF; información recogida de las entrevistas.
41. El carrusel o ruleteo se refiere al “uso de la misma guía varias veces”, de acuerdo con lo señalado en el Proyecto PD 421/06 (F) “Fortalecimiento de la cadena productiva de la madera proveniente de concesiones forestales y otros productos bajo manejo forestal”. Consulta efectuada el 28 de mayo de 2019: <http://www.cnf.org.pe/docs/PD42106.pdf>.
42. Respecto a la infracción “facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal”.
43. Respecto a la infracción “utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente para amparar la extracción, transporte, transformación, almacenamiento o comercialización de los recursos o productos forestales, extraídos sin autorización”.
44. Cabe aclarar que para algunos entrevistados estos errores no son justificados porque el personal que realiza los inventarios, tiene mucha experiencia como para cometerlos y la normativa contempla ya un porcentaje de error. Este punto, como se mencionó líneas arriba, debe ser considerado también cuando se defina el concepto de ilegalidad.
45. El lavado puede ocurrir también en otros eslabones de la cadena de valor, pero no fueron mencionados como los principales.
46. Es el instrumento de planificación simplificada de corto o mediano plazo, aplicable para bajas intensidades de aprovechamiento con prácticas que no afectan de manera significativa la capacidad de recuperación del ecosistema o la especie bajo manejo. Este instrumento corresponde al nivel bajo de planificación, según lo establecido en el artículo 56 del RGF.
47. Los bosques de producción permanente, según el artículo 29 de la LFFS, son una unidad de ordenamiento forestal, tienen fines de producción permanente de madera y otros productos. Asimismo, el Estado debe promover su gestión integral.
48. Una recomendación que solo fue mencionada por un entrevistado, es la de gestionar que la energía (que puede ser de fuentes renovables) llegue hasta las concesiones, para que las plantas de transformación puedan ser instaladas en el bosque. Esto, además de los beneficios que traería para los empresarios, podría facilitar la trazabilidad.
49. Artículo 212 del RGF.
50. La aprobación de los PO muchas veces toma más de seis meses, lo cual es comercialmente inviable.
51. Es el sistema funcional integrado por los ministerios y los organismos e instituciones públicas de los niveles nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones para la gestión forestal y de fauna silvestre.

CONCLUSIONES

LO QUE SE DEBE TENER EN CUENTA

Con respecto a los conceptos de tala ilegal

1. No existe una definición clara de ilegalidad en la cadena de valor de la madera dentro de la normativa nacional, lo que lleva a diversas interpretaciones.
2. Para llegar a una definición de ilegalidad en la cadena de valor de la madera debe tenerse en cuenta la consistencia entre las leyes, la equidad en los derechos de las partes interesadas y el hecho de que no todas las leyes tienen igual relevancia. La definición a la que se llegue debe ser clara, de modo que sea comprendida fácilmente, tanto por los operadores forestales como por las entidades encargadas del cumplimiento de la normativa, y debe aceptada por todos los actores involucrados.
3. La definición de madera legal debe tener en cuenta lo siguiente: el cumplimiento de los derechos de extracción de madera dentro de los límites legalmente establecidos; el cumplimiento de los requisitos relacionados con la gestión forestal; el pago de impuestos y derechos; el respeto por los derechos de tenencia o uso de la tierra y recursos que puedan verse afectados; y el cumplimiento de los procedimientos de comercio y exportación.
4. El concepto de ilegalidad que se establezca debe hacer un desarrollo en el que se aclaren varios puntos en controversia. Los principales puntos encontrados se muestran a continuación:
 - Definición restringida al bosque versus definición amplia que incluya toda la cadena de valor.

Algunos actores prefieren que se incluya dentro de un solo concepto específico (por ejemplo, como “tala ilegal”) a las actividades que abarcan tanto la extracción, como el procesamiento, transporte y comercialización (definición amplia). Otros, separan la extracción de las operaciones que continúan en la cadena de valor, generalmente bajo el concepto de “comercio ilegal” (definición restringida).

- Definición que incluye a los pequeños extractores versus definición que los excluye para darles un tratamiento especial.

Este tipo de extracción es llevada a cabo por pequeños productores como medio de subsistencia y, por tanto, se requiere un enfoque social en su tratamiento. Sin

embargo, se debe considerar que a nivel mundial los volúmenes que proceden de las actividades de estos actores tienen tendencia a aumentar, lo cual es mucho más difícil de controlar y también tiene consecuencias negativas como la distorsión de los mercados.

Detrás de los extractores de pequeña escala, muchas veces se encuentran mafias organizadas que permanecen ocultas y protegidas por otros actores y que son grupos bien estructurados que operan por años.

- Definición que incluye el cambio de uso del suelo no autorizado versus definición que no la incluye.

Se debe considerar que la madera proveniente de esta fuente está en aumento y, por tanto, debe ser evaluada para la conceptualización de ilegalidad. Se debe precisar si se va a incluir todo cambio de uso no autorizado o solo aquel en el que la madera es comercializada.

El cambio de uso, autorizado o no, es el que genera los mayores impactos ambientales a los ecosistemas y en general al equilibrio ecológico mundial (debido al cambio climático). La tala selectiva no produce estos efectos, aunque sí implica actividades que pueden favorecer finalmente el cambio de uso, como la apertura de caminos mal planificados.

- Definición que incluye todas las posibles faltas como ilegalidad versus definición que excluye las faltas leves o sin intención de ilegalidad.

Esto, con miras a considerar una gradualidad en las sanciones, tanto en materia administrativa como penal y también en el tratamiento y clasificación de las empresas dentro de los sistemas de alerta del Estado.

Las faltas como producto de la complejidad del manejo, son consideradas como “informalidad” por muchos actores.

5. Se deben clarificar los procedimientos y el alcance de la trazabilidad de la madera, de modo que permita que se verifique su procedencia legal, pero al mismo tiempo no comprometa la rentabilidad de la industria.
6. Dada la complejidad del sector forestal peruano, probablemente serán necesarias varias rondas de consulta con los actores relevantes, de manera que se llegue a decisiones consensuadas.



Con respecto a las modalidades de ilegalidad y clasificación

7. En la literatura revisada se encontraron varias formas de clasificar las actividades ilegales dentro de la cadena de valor de la madera, incluyéndose numerosos ejemplos para las categorías ensayadas en cada caso.
8. Existen flujos de madera que se lavan mediante diversos mecanismos en algún eslabón de la cadena de valor y otros que se mantienen clandestinos hasta el consumidor final. Las GTF son un documento clave en las operaciones de lavado de madera.
9. Se ha ensayado una clasificación de las modalidades de ilegalidad sobre la base de los eslabones de la cadena de valor de la madera definidos con base en la normativa nacional.
10. Las modalidades de ilegalidad más frecuentes se encuentran en las etapas de producción forestal y transporte; y se refieren a la extracción no autorizada y a la utilización de documentación otorgada por la autoridad competente para amparar esta extracción sin autorización. Esto coincide con lo analizado en la base de datos de infractores del Osinfor.
11. La modalidad más grave identificada fue la extracción de áreas no autorizadas.
12. Se identificaron dos mecanismos principales de lavado de madera: el que se da después de la extracción no autorizada con GTF; y el que se da en los centros de primera transformación a través de los rendimientos, también con la posterior emisión de GTF.

Con respecto a la situación de la ilegalidad según modalidades de acceso a los recursos forestales

13. La mayoría de entrevistados afirma que los concesionarios forestales han mejorado mucho su gestión en los últimos años, convirtiéndose en buenos custodios del bosque.
14. Las modalidades con mayores infracciones son los permisos forestales en predios privados y en tierras de comunidades nativas. Además, se extraen grandes cantidades de madera ilegal de las áreas con declaración de manejo y de las áreas naturales protegidas.
15. También se indica que se extrae gran cantidad de madera ilegal de las áreas sin asignación de derechos de uso, lo cual incluye las concesiones caducadas que se han dado en gran cantidad.
16. Las modalidades que se dan a partir de la transformación secundaria por otro lado, fueron mencionadas muy poco por los entrevistados, lo cual requiere probablemente de mayor atención y estudio, y el involucramiento de otras entidades como Produce y Sunat.

Con respecto a la corrupción

17. La corrupción fue un tema recurrente en todas las entrevistas, además en la literatura revisada. Muchos afirman incluso, que casi todas las infracciones involucran la actuación de funcionarios.

Con respecto a las recomendaciones de política

18. De acuerdo con la encuesta virtual realizada a veinte expertos forestales, la mayoría indica que los esfuerzos para combatir la ilegalidad se deben enfocar en la etapa de producción forestal. Además, se debe priorizar el enfoque de promoción e incentivos, frente al de control y sanciones.



Con respecto a los conceptos de ilegalidad

1. Desarrollar una definición adecuada para el país, que sirva para enmarcar la legislación y los lineamientos técnicos del sector y pueda orientar a los actores. Dicha definición no debe quedarse en el simple enunciado, sino que debe resolver los principales puntos de controversia, tanto en la definición misma como en el alcance de la trazabilidad de la madera. Este proceso, dada la polémica, se debe tratar con enfoque participativo.

Con respecto a las modalidades de ilegalidad y clasificación

2. Es recomendable tener en cuenta la frecuencia y gravedad de las modalidades de ilegalidad y el eslabón de la cadena de valor al que pertenecen, para enfocar mejor las acciones. Asimismo, para evaluar opciones de gradualidad para las sanciones que existen dentro de la legislación, tanto en materia administrativa como penal.

Con respecto a la situación de la ilegalidad según modalidades de acceso a los recursos forestales

3. La modalidad de concesiones forestales está rindiendo buenos resultados; sería recomendable evaluar opciones para fortalecerla e incluir a los concesionarios como aliados en la lucha contra la tala ilegal. Para ellos, además, la ilegalidad en la cadena de valor de la madera representa competencia desleal, por lo que su interés de colaboración es relevante.

Con respecto a las recomendaciones de política

4. Es conveniente que se realicen las consultas a un mayor número de actores para determinar el enfoque que se va a priorizar para las recomendaciones de política (promoción e incentivos o control y sanción). Esto no implica que las medidas que corresponden al otro enfoque sean dejadas de lado, pero el énfasis podría ser menor.

5. En general, para los entrevistados, las principales recomendaciones de política son:

- Establecer reglas de juego claras por parte del Serfor.
- Mejorar el otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales.
- Realizar trabajos previos en gabinete para reducir el trabajo de supervisión en campo.
- Priorizar la supervisión en el origen.
- Prestar especial atención a la madera que proviene de ciertos tipos de modalidades de otorgamiento de derechos.
- Evaluar regímenes alternativos para los pequeños extractores.
- Evaluar la conveniencia y efectividad de los puestos de control.
- Elaborar lineamientos técnicos y mejorar la normativa.
- Mejorar la articulación institucional y fortalecer las entidades forestales.
- Combatir la corrupción e impunidad.
- Evitar el daño en la reputación del país y promover la industria.

6. El siguiente cuadro condensa las recomendaciones de política encontradas en la revisión de literatura, como las recogidas durante el trabajo de campo. El cuadro divide las recomendaciones por enfoques e identifica el eslabón o eslabones de la cadena de valor de la madera a que aplica cada recomendación.

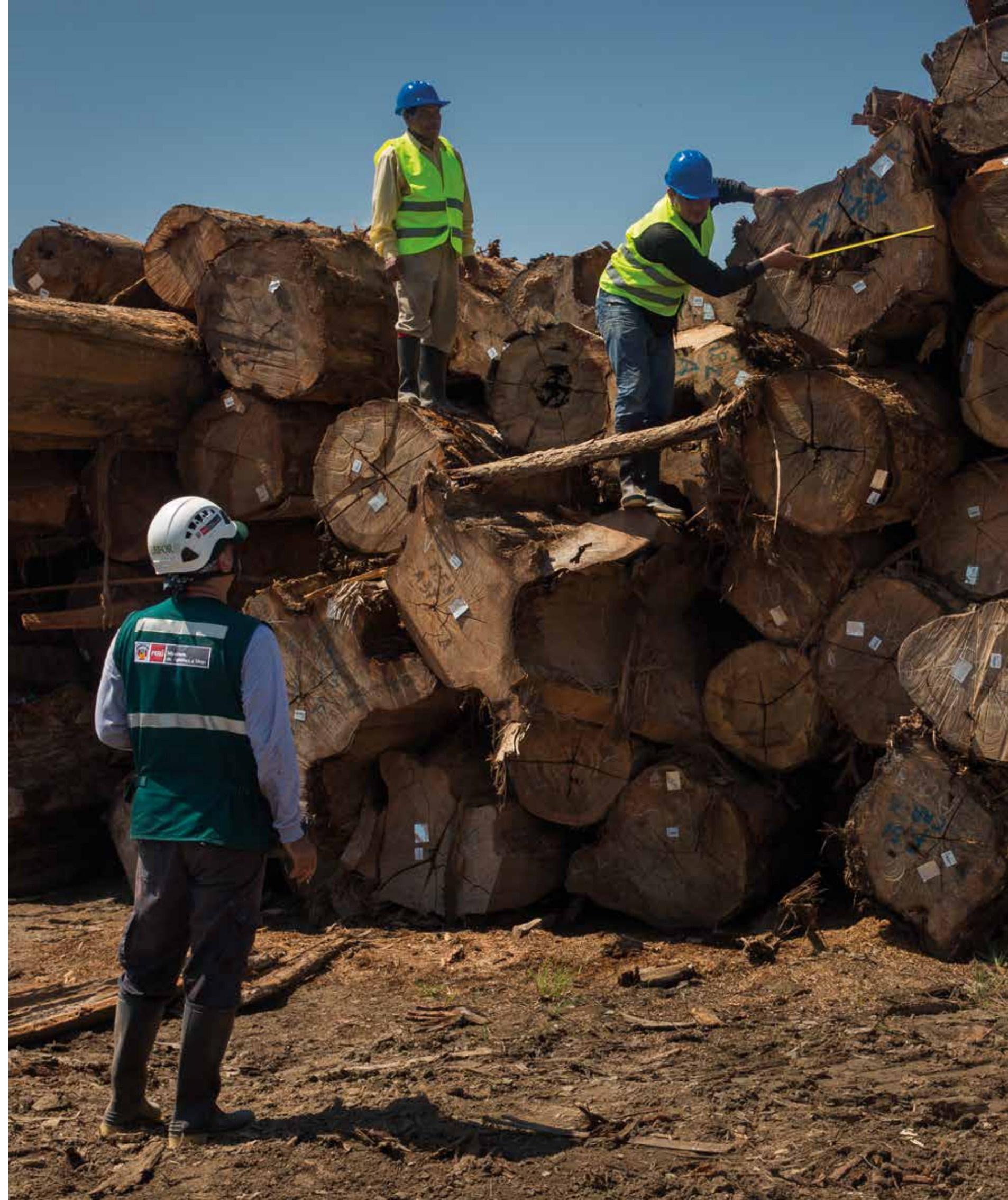
En este cuadro se muestran solo las recomendaciones que obtuvieron mayor votación en la encuesta virtual a expertos forestales (los resultados completos se pueden encontrar en el anexo 6).

CUADRO 6

Recomendaciones de política para las principales modalidades de ilegalidad en la cadena de valor de la madera según enfoque

EJES TEMÁTICOS	RESPONSABLES	ESLABÓN DE LA CADENA
Enfoque de Promoción e Incentivos		
Invertir en el desarrollo de las capacidades de comunidades nativas y campesinas y gobiernos locales para incrementar la tala legal en sus territorios.	Serfor, ARFFS, Osinfor	Producción
Planificar integralmente los bosques de producción permanente, reducir las áreas sin derechos de uso y evaluar el tamaño de las concesiones.	Serfor, ARFFS	
Implementar medidas para promover un mercado nacional de madera legal.	Serfor, ARFFS, Produce	Comercialización
Introducir políticas de compras públicas de madera legal de pequeños productores.	Serfor, Produce, MEF	
Incrementar los mecanismos financieros, apoyo técnico y cooperación para que los actores pequeños y medianos puedan formalizar sus negocios y operaciones.	Serfor, MEF	Producción, transporte, transformación, comercialización
Generar información de línea de base para la toma de decisiones.	Serfor, ARFFS	
Enfoque de Promoción e Incentivos		
Fortalecer la supervisión del gobierno regional y nacional sobre los permisos, bosques locales, concesiones de reforestación, autorizaciones de cambio de uso, áreas con DEMA y otros tipos de títulos habilitantes y actos administrativos.	Serfor, Osinfor, ARFFS	Producción
Mejorar la precisión de los planes anuales de manejo y fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para llevar a cabo inspecciones oculares previas a la aprobación de los planes de manejo y otros.	Serfor, ARFFS	
Priorizar la supervisión en el origen.	Serfor, Osinfor, ARFFS	
Evaluar la conveniencia y efectividad de los puestos de control.	Serfor, ARFFS	Transporte
Implementar el módulo de control del SNIFFS.	Serfor	Producción, transporte, transformación, comercialización
Promover la coordinación interinstitucional para la supervisión y control entre el Serfor, el Osinfor, la Sunat, la FEMA, la Procuraduría de Minam, la PNP y los gobiernos regionales.	SNCVFFS	

Fuente: elaboración propia sobre la base de la revisión bibliográfica y trabajo de campo.



Referencias Bibliográficas

Andaluz, C. (2005). Mecanismos legales e institucionales para el control de la Tala y Comercio Ilegal de Madera: Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento actualizados y concordados. Lima.

Cabrera C., S. O. (2018). Estudio para apoyar la implementación del Proyecto Piloto de Regencia de Manejo de Bosques entre el Plan Sierra y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Versión 1.0. San José de las Matas, República Dominicana: (no publicado).

Center for International Environmental Law (CIEL). (2017). “Mejora Continua” de Prácticas Ilegales en el Sector Forestal del Perú.

Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Económica*, NS(16), 386-405. Recuperado el 10 de 03 de 2019, de <http://www3.nccu.edu.tw/~jsfeng/CPEC11.pdf>.

Contreras-Hermosilla, A. (2002). *Law Compliance in the Forestry Sector. An overview*. Washington, D.C, U.S.A: World Bank Institute.

Cuñachi, G. (s.f.). Manual práctico de cubicación de madera rolliza-aserrada. Perú: ITTO; Helvetas.

Environmental Investigation Agency (2018). El momento de la verdad. Oportunidad o amenaza para la Amazonía Peruana en la lucha contra el comercio de la madera ilegal. Washington, D.C, U.S.A.

FAO (2007). *FLEGT Briefing Notes. Forest Law Enforcement, Governance and Trade. What is legal timber? European Commission*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/a-ax949e.pdf>

FAO (2018). La Industria de la Madera en el Perú. Identificación de las barreras y oportunidades para el comercio interno de productos responsables de madera, provenientes de fuentes sostenibles y legales, en las MIPYMEs del Perú. Lima, Perú: CITEMADERA; ITP. Obtenido de <http://www.fao.org/documents/card/es/c/I8335ES/>

Hoare, A. (2015). *Tackling Illegal Logging and the Related Trade. What Progress and Where Next?* Chatham House Repor. The Royal Institute of International Affairs. Obtenido de <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/20150715IllegalLoggingHoareFinal.pdf>

Kleinschmit, D., Mansourian, S., & Wildburger, C. &. (2016). *Illegal Logging and Related Timber Trade – Dimensions, Drivers, Impacts and Responses. A Global Scientific. IUFRO World Series Volume 35, Volume 35, 148.*

Lawson, S. (2014). *Consumer Goods and Deforestation: An Analysis of the Extent and Nature of Illegality in Forest Conversion for Agriculture and Timber Plantations. Forest Trends Report Series. Forest Trade and Finance.*

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

Najera, M., Santos Zelaya, J., & Santamaría, O. (2017). *Gobernanza del Sector Forestal: Guía 1. Gestión y conservación de los bosques*. San José, Costa Rica: UICN. Programa Regional de Cambio Climático de USAID. En proceso de publicación.

Nellemann, C. (. (2012). *Carbono limpio, negocio sucio. Tala ilegal, blanqueo y fraude fiscal en los bosques tropicales del mundo. Evaluación de respuesta rápida*. Noruega: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente; GRID-Arendal.

Pautrat, L., & Lucich, I. (2006). Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú. Preparado para el Banco Mundial. 2006.

Pereira, M., Panjer, M., Greenberg, T., & Magrath, W. (2012). *Justice for Forests. Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging*. World Bank.

Pope, J. (1996). *The Elements of the National Integrity Systems: The TI Sourcebook*. Berlín: Transparency International.

Salas, Ó. (s.f.). El proceso del blanqueo de madera en la Amazonía peruana. *Ideele Revista* N° 281. Obtenido de <https://revistaidedelee.com/ideele/content/el-proceso-del-blanqueo-de-madera-en-la-amazon%C3%ADa-peruana>

Shleifer, A., & Vishney, W. (1993). *Corruption. Quarterly Journal of Economics CVIII* (3), pp. 599 - 617.

Sierra, Y. (22 de 04 de 2019). Nuevo mapa analiza relación entre caminos forestales y tala ilegal en la Amazonía peruana. Obtenido de Portal Mongabay: <https://es.mongabay.com/2019/04/peru-mapa-caminos-forestales-tala-ilegal-amazonia/>

Solis, D. (2016). Impacto de las supervisiones de las concesiones forestales maderables sobre el cumplimiento de la Ley Forestal en el Perú. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES.

Superintendencia de Banca y Seguros (2018). Evaluación sectorial de exposición a los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo del sector maderero en el Perú. Lima: GIZ; Cooperación Alemana.

Taconi, L. B. (2003). *National and International Policies to Control Illegal Forest Activities*. Bogor: Center for International Forestry Research. Obtenido de http://www.cifor.org/publications/pdf_files/events/Illegal-logging.pdf

World Bank (1997). *Helping Countries to Combat Corruption. The Role of the World Bank*. Washington DC, USA. Obtenido de <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corruptn.pdf>

BASE LEGAL

Decreto Legislativo 635. Código Penal (1925).

Decreto Legislativo 1220. Decreto Legislativo que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal (2015).

Decreto Legislativo 1319. Decreto Legislativo que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal (2017).

Decreto Ley 21080. Aprueban Convención para el Comercio de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestre (1975).

Decreto Supremo 030-2005-AG. Aprueban “Reglamento para la Implementación de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) en el Perú (2005).

Decreto Supremo 030-2006-RE. Ratifican “Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos” (2006).

Decreto Supremo 040-2007-RE. Ratifican “Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos” (2007).

Decreto Supremo 024-2010-PCM. Reglamento del Decreto Legislativo 1085, Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2010).

Decreto Supremo 007-2013-MINAGRI. Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Serfor (2013).

Decreto Supremo 009-2013-MINAGRI. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2013).

Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal (2015).

Decreto Supremo 020-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales (2015).

Decreto Supremo 021-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (2015).

Decreto Supremo 010-2016-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba Normas reglamentarias para la implementación del Decreto Legislativo 1220, que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal.

Decreto Supremo 017-2019-IN. Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Crimen Organizado 2019-2030.

Ley 29763. Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2011).

Resolución de Dirección Ejecutiva 190-2016-SERFOR-DE. “Lineamientos técnicos para la ejecución de inspecciones oculares previas a la aprobación de planes de manejo forestal para el aprovechamiento con fines maderables” (2016).

Resolución de Dirección Ejecutiva 198-2017-SERFOR-DE. “Disposiciones para el control de productos forestales y el registro de Guías de Transporte Forestal” (2017).

Resolución de Dirección Ejecutiva 261-2017-SERFOR-DE. Protocolo de Evaluación de Recursos Forestales Maderables (2017).

Resolución Presidencial 124-2018-OSINFOR. Reglamento SGC-M1-REG-001-V.01 Reglamento para la Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (2018).

[ANEXOS]

ANEXO 1

EJEMPLOS DE MODALIDADES DE ILEGALIDAD

CUADRO 7

Delitos relacionados con la ilegalidad forestal

DELITOS RELACIONADOS CON OPERACIONES DE EXTRACCIÓN DE MADERA

- Delitos ambientales y recolección no autorizada.
- Recolección de especies protegidas.
- Recolección de árboles de mayor o menor tamaño.
- Tala en áreas protegidas.
- Tala fuera de los límites de la concesión.
- Tala en áreas prohibidas.
- Tala sin autorización.
- Delitos generales contra a la propiedad (robo, malversación).

DELITOS QUE PENALIZAN LA FACILITACIÓN, ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE TALA ILEGAL

- Delitos ambientales y recolección no autorizada.
- Recolección de especies protegidas.
- Recolección de árboles de mayor o menor tamaño.
- Tala en áreas protegidas.
- Tala fuera de los límites de la concesión.
- Tala en áreas prohibidas.
- Tala sin autorización.
- Delitos generales contra a la propiedad (robo, malversación).

DELITOS QUE PENALIZAN LA FACILITACIÓN, ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE TALA ILEGAL

- Corrupción: dar y recibir sobornos y gratificaciones.
- Robo y malversación de bienes públicos.
- Delitos que atentan contra el derecho intangible de los ciudadanos a servicios honestos de los empleados.
- Leyes contra las organizaciones criminales.
- Conspiración.
- Crímenes violentos (secuestros, amenazas de muerte, asesinatos).

Fuente: Pereira, M.; Panjer, M.; Greenberg, T.; Magrath, W. Justice for Forests. Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging. World Bank.

CUADRO 8

Tala ilegal y lavado (blanqueo) de madera

TALA ILEGAL

Tala en zonas protegidas.

Tala sin licencia en zonas no protegidas.

Tala ilegal en zonas de conflicto.

Tala superior a los límites de la licencia o los cupos de la concesión.

Tala con licencias falsas o reutilizadas.

Obtención de licencias mediante sobornos.

Establecimiento o expansión de plantaciones.

Expansión agrícola o ganadera.

Ampliación de vías terrestres, minas u otras.

BLANQUEO DE MADERA TALADA ILEGALMENTE

Mezclar madera talada de forma ilícita con madera legal excediendo los cupos de tala en el terreno.

Mezclar madera ilegal con madera legal mediante su transporte de un punto de tala ilícito a un punto de operaciones forestales permitido.

Usar licencias o concesiones de tala de un área para cortar otras áreas, utilizando el transporte terrestre para ocultar su origen.

Mezclar madera talada de forma ilícita con madera legal en un aserradero o fábrica de celulosa.

Declarar un volumen inferior al tratado realmente en los aserraderos.

Exportar madera ilegal de un país a otro pagando sobornos en los pasos fronterizos o por carreteras clandestinas.

Falsificar el origen de la madera o de sus productos en los documentos de la aduana o sobornar a los funcionarios de aduanas y funcionarios forestales.

Declarar falsas especies de árboles en los documentos de aduana, en particular si se trata de especies en peligro de extinción o excepcionales.

Reutilizar en múltiples ocasiones las licencias y certificados de exportación en los puertos.

Usar licencias falsas o licencias obtenidas de forma ilícita mediante el pirateo de los sitios web gubernamentales o mediante sobornos.

Obtener una licencia legal para una plantación y talar el bosque existente.

Blanquear madera talada de forma ilícita mezclándola con productos obtenidos legalmente en las plantaciones.

Cortar amplias pistas a lo largo de nuevas carreteras, de modo que se pueda mezclar la madera procedente de las pistas taladas de forma ilícita con las talas legales derivadas de la construcción de carreteras.

Fuente: elaboración propia en base a “Carbono limpio, negocio sucio. Tala ilegal, blanqueo y fraude fiscal en los bosques tropicales del mundo. Evaluación de respuesta rápida” Interpol; PNUMA.

CUADRO 9

Violaciones según actor en la cadena de valor forestal

TIPOLOGÍA	ACTORES DE MAYOR PROTAGONISMO		
	FUNCIONARIOS	EMPRESAS FORMALES	MADEREROS DE PEQUEÑA ESCALA
Violaciones de la confianza pública			
Tierras forestales asignadas ilegalmente a otros usos.	X		
Emisión e implementación de regulaciones en conflicto con otras, para legalizar productos de madera y actividades.	X		
Emisión de concesiones, permisos y autorizaciones de tala a cambio de sobornos y otros beneficios privados económicos y políticos.	X	X	X
Uso de sobornos, amenazas y violencia para evitar el enjuiciamiento/sanciones o para obtener complacencia.		X	
Uso de fondos de actividades forestales ilegales con fines políticos.	X		
Violaciones de los derechos de propiedad pública, comunitaria o privada			
Expropiación ilegal de tierras y/o bosques indígenas, comunitarios o privados.	X	X	
Ocupación ilegal de tierras forestales públicas, incluida la agricultura de tala y quema.		X	X
Cosecha ilegal en terrenos públicos (fuera de las áreas de concesión).		X	X
Cosecha ilegal en tierras indígenas.		X	X
Violaciones de las regulaciones de manejo forestal y otras contractuales			
Tala sin autorizaciones y/o planes requeridos.		X	X
Tala más allá de los volúmenes permitidos.		X	
Tala de volúmenes, tamaños y especies no autorizados (incluidas las especies protegidas).		X	X
Tala en áreas prohibidas, tales como pendientes pronunciadas, riberas de ríos y cuencas de agua.		X	X
Procedimientos para matar árboles de modo que puedan registrarse legalmente.		X	
Tala en áreas protegidas.		X	X
Incendios para forzar la conversión a otro uso de la tierra.		X	X

TIPOLOGÍA	ACTORES DE MAYOR PROTAGONISMO		
	FUNCIONARIOS	EMPRESAS FORMALES	MADEREROS DE PEQUEÑA ESCALA
Violaciones de las normas de transporte y comercio			
Transporte de troncos sin autorización.		X	X
Madera de contrabando.		X	X
Exportación e importación de especies de árboles prohibidas por el derecho internacional, como CITES.		X	
Exportación e importación de madera en violación de las prohibiciones nacionales.		X	
Violaciones de las normas de transformación de la madera			
Operación sin licencia de procesamiento.		X	X
Ampliación de la capacidad sin autorización.		X	
Uso de madera obtenida ilegalmente en el procesamiento industrial.		X	
Violación de las leyes ambientales, sociales y laborales en las operaciones.		X	X
Violaciones de la normativa financiera, contable y fiscal.			
Declaraciones falsas de volúmenes, especies y valores.		X	
Declaración de precios inflados para bienes y servicios comprados de empresas relacionadas, incluyendo precios de transferencia.		X	
Evasión de impuestos.		X	X
Blanqueo de dinero mediante actividades forestales o actividades forestales ilegales.		X	

Fuente: Tacconi *et al.*, 2003, de Contreras-Hermosilla (2002), en: *Defining Illegal Forest Activities and Illegal Logging / Illegal Logging and Related Timber Trade - Dimensions, Drivers, Impacts and Responses*. IUFRO World Series Volume 35.

CUADRO 10

Violaciones según tema en la cadena de valor forestal

OCUPACIÓN ILEGAL DE TIERRAS FORESTALES
<ul style="list-style-type: none"> • Invasión de tierras forestales públicas por parte de familias rurales, comunidades o corporaciones privadas para convertirlas en agricultura o ganadería. • Práctica de la agricultura de tala y quema en tierras invadidas. • Inducir a los campesinos sin tierra a ocupar ilegalmente áreas boscosas para obligar a los gobiernos a otorgarles derechos de propiedad sobre la tierra y luego comprar estas tierras.
TALA ILEGAL
<ul style="list-style-type: none"> • Tala de especies protegidas. • Duplicación de licencias de tala. • Prácticas para matar árboles para que puedan ser legalmente talados. • Contratar con empresarios locales para comprar troncos de áreas protegidas. • Tala en áreas protegidas. • Tala fuera de los límites de la concesión. • Tala en áreas prohibidas tales como pendientes pronunciadas, riberas de ríos y cuencas de agua. • Eliminación de árboles de tamaño insuficiente/grande de los bosques públicos. • Extracción de mayores volúmenes que lo autorizado. • Reporte de grandes volúmenes extraídos en concesiones forestales para enmascarar el hecho de que parte del volumen declarado se extrae de áreas no autorizadas fuera de los límites de la concesión. • Tala sin autorización. • Obtención de concesiones de tala mediante sobornos.
INCENDIOS FORESTALES
<ul style="list-style-type: none"> • Prender fuego a los bosques para convertirlos a usos comerciales.
TRANSPORTE ILEGAL DE MADERA, COMERCIO Y CONTRABANDO DE MADERA
<ul style="list-style-type: none"> • Transporte de troncos sin autorización. • Transporte de madera extraída ilegalmente. • Madera de contrabando. • Falsificar y/o reutilizar documentos de transporte de madera. • Exportar e importar especies de árboles prohibidas por el derecho internacional, como CITES. • Exportación e importación de madera en contravención de las prohibiciones nacionales.
PRECIOS DE TRANSFERENCIA Y OTRAS PRÁCTICAS CONTABLES ILEGALES
<ul style="list-style-type: none"> • Declarar valores y volúmenes exportados menores. • Declarar precios de compra más altos, por encima de los precios de mercado prevalentes para insumos como equipos o servicios de compañías relacionadas. • Manipular flujos de efectivo de deuda para transferir dinero a una subsidiaria o empresa matriz. • Subvaloración, subvaluación y clasificación errónea de las especies exportadas o para el mercado local.
PROCESAMIENTO ILEGAL:
<ul style="list-style-type: none"> • Operar sin una licencia de procesamiento. • Ignorar las leyes y regulaciones ambientales, sociales y laborales. • Usar la madera obtenida ilegalmente en procesos industriales.

Fuente: Contreras-Hermosilla, A. *Law Compliance in the Forestry Sector. An overview.***ANEXO 2****ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO ASOCIADO A LA CADENA DE VALOR DE LA MADERA Y ANÁLISIS DEL REGISTRO DE INFRACTORES DEL OSINFOR⁵²**

En el marco de los compromisos asumidos por el Estado peruano a nivel internacional y el desarrollo del marco normativo nacional dirigido a combatir la ilegalidad de la madera, se evidencia una distinción entre la tala (extracción) y el comercio ilegal de productos forestales, lo que hace necesario proponer definiciones que viabilicen la aplicabilidad de la normativa vigente, en especial, de los tratados internacionales suscritos.

Así, la Convención CITES⁵³, que tiene por objetivo principal la protección de las especies de fauna y flora silvestre, incluidas en sus Apéndices, contra la explotación excesiva a través del comercio internacional, manda al Estado peruano la adopción de medidas apropiadas (sancionar el comercio y/o la posesión de tales especímenes, entre otras) para velar por el cumplimiento de sus disposiciones y para prohibir el comercio de especímenes en violación de las mismas⁵⁴. De ahí que, por ejemplo, para la expedición del permiso de exportación CITES, sea un requisito verificar que el espécimen no haya sido obtenido en contravención de la legislación vigente. En este orden de ideas, la obtención (origen) del espécimen condiciona que pueda comercializarse internacionalmente.

Por su parte, el anexo 18.3.4 (anexo sobre el manejo del sector forestal) del APC Perú-Estados Unidos⁵⁵, establece una serie de acciones dirigidas a mejorar la gestión del sector forestal y promover el comercio legal de los productos madereros, las que, desde diferentes frentes, abordan la problemática de la tala ilegal y el comercio asociado a tales productos.

En cuanto a la normativa nacional, la PNFFS, como una política de Estado dirigida a guiar la gestión forestal y de fauna silvestre, señala que para el exitoso cumplimiento de sus objetivos deben tomarse en cuenta una serie de orientaciones, entre las que destacamos la orientación 4⁵⁶ sobre “el control preventivo y sanción de la tala y el comercio ilegal, así como el tráfico de especies de flora y fauna”, que, como puede apreciarse, aborda la tala y el comercio ilegal como dos categorías diferentes.

Asimismo, mediante Decreto Supremo 019-2004-AG ratificado por Decreto Supremo 076-2014-PCM, se declaró de interés nacional la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra

la Tala Ilegal, elaborada y aprobada por la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal (CMLTI), la cual está a cargo, entre otros, de supervisar su implementación y cumplimiento así como de promover normas y mecanismos que permitan una adecuada prevención y control de la tala ilegal y de la comercialización de los productos forestales ilegales en el mercado nacional e internacional⁵⁷.

Por su parte, en materia penal y conforme lo desarrollaremos más adelante, la acción de interdicción⁵⁸ dispuesta por el Ministerio Público, recae sobre los productos forestales maderables que se encuentran al estado natural o de primera transformación⁵⁹, vinculados a la tala ilegal y a las actividades descritas en el artículo 310-A (tráfico ilegal de productos forestales maderables) del Código Penal, cuyo origen lícito no pueda ser probado ante el requerimiento de la autoridad competente.

Para efectos de proponer una definición de tala y comercio ilegal de madera es necesario acudir a la normativa especial de la materia (Ley 29763, reglamentos⁶⁰ y normas complementarias) a fin de conocer las condiciones o requerimientos para su extracción o aprovechamiento legal con fines comerciales, para luego continuar con la regulación aplicable a las siguientes etapas de la cadena de valor (transporte, transformación y comercialización).

Sumado a lo anterior, debe considerarse que la sola extracción o uso comercial de madera se encuentra proscrito en la cadena de valor, en los siguientes supuestos: vedas, extracción de madera de áreas naturales protegidas y productos forestales cuya extracción se permitió, pero sin fines comerciales (ej. subsistencia).

El concepto de tala ilegal implica que el producto forestal maderable (a excepción de aquellos provenientes de plantaciones forestales de especies exóticas⁶¹) no ha sido legalmente obtenido, es decir, sin seguir la forma establecida⁶², el procedimiento⁶³, el título⁶⁴ o la modalidad de aprovechamiento e incumpliendo el documento de gestión previamente aprobado⁶⁵, por lo que se encuentra bajo el dominio eminential del Estado y no del dominio del particular para su libre dis-

posición⁶⁶, no pudiendo, en consecuencia, formar parte de la cadena productiva forestal, de ahí que se prevea su decomiso independientemente de que se conozca o no su origen ilícito⁶⁷.

En ese sentido, el deber que recae sobre todo aquel que posea, transporte, transforme y comercialice un producto o espécimen de acreditar su origen legal⁶⁸ y la forma de acreditarlo, resulta de especial interés para delimitar el alcance del concepto de tala ilegal y, asociado a esta, el de tráfico ilegal, pues visibiliza, desde el punto de vista normativo las posibilidades y limitaciones de este cometido.

Al respecto, se tiene que para acreditar el origen legal de los productos forestales maderables se deben utilizar los instrumentos establecidos por el Serfor para su trazabilidad⁶⁹, es decir, que permitan:

- a. Asociar sistemáticamente un flujo de información con un flujo físico de productos, de manera que se pueda identificar y monitorear en un momento determinado el origen legal de dichos productos.
- b. Rastrear (históricamente) la ubicación y la trayectoria, desde el origen (extracción), de los productos forestales y productos derivados de los mismos, a lo largo de la cadena de producción forestal (transporte, transformación y comercialización).

En consonancia con lo anterior, un resultado esperado del lineamiento 1 (conservación, protección, mantenimiento, mejora y aprovechamiento sostenible del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, así como de las plantaciones forestales en predios privados y comunales, en el marco de un enfoque ecosistémico) del Eje de Política 2 (Sostenibilidad) de la PNFFS es la promoción del comercio de productos forestales y de fauna silvestre que cuenten con sistemas legales y sostenibles de aprovechamiento, comercialización y trazabilidad, entre otros.

Así, la normativa⁷⁰ dispone que para la acreditación del origen legal se requiere que los documentos (GTF y guías de remisión) presentados para sustentar la procedencia legal de los productos sean verificados y contrastados con otras fuentes de información (SNIFFS, registros relacionados con las actividades forestales, identificación y codificación de especímenes, el libro de operación y el informe de ejecución forestal, así como con los resultados de las inspecciones en campo), de las cuales no todas se han implementado o se encuentran disponibles. Al respecto, se tiene que el ordenamiento ha desarrollado una serie de herramientas para la trazabilidad y que son aplicables a lo largo de la cadena productiva forestal (ej. marcado).

Respecto a las modalidades de acceso a los recursos forestales, una de ellas es a través del título habilitante que, según la LFFS y el RGF, es el acto de naturaleza administrativa mediante el cual el Estado permite a particulares el acceso, a través de planes de manejo, para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y el derecho a los beneficios económicos procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo. A su vez, el tipo de título habilitante aplicable dependerá del dominio de la tierra (público o privado) y del recurso materia de aprovechamiento (bosque o asociación vegetal no boscosa).

En cuanto a las modalidades, títulos de derecho o procedimientos disponibles en la normativa forestal y de fauna silvestre, que habilitan para el aprovechamiento de productos forestales maderables con fines comerciales, se pueden agrupar en títulos habilitantes que, a través del respectivo plan de manejo, buscan su aprovechamiento sostenible (ej. concesiones, permisos, contratos de cesión en uso y los bosques locales); actos administrativos para el retiro de la cobertura forestal que, si bien no tienen como propósito el aprovechamiento sostenible de los productos forestales obtenidos, admiten la posibilidad de que puedan ser destinados al comercio interno (ej. autorización de cambio de uso actual de las tierras en predios privados y autorización de desbosque) y plantaciones forestales en tierras de propiedad privada y de comunidades nativas, las cuales no requieren ningún acto autoritativo (modalidad de aprovechamiento) para su establecimiento, pero sí inscribirse en el Registro Nacional de Plantaciones Forestales (RNPF) a fin de, entre otros, facilitar al Estado sus acciones de administración y control sobre los recursos forestales⁷¹.

El tipo de plan de manejo aplicable a cada título habilitante se encuentra predeterminado en la normativa forestal, pudiendo contarse con una sola opción⁷² o, según el nivel de planificación (volumen permitido de madera⁷³, extensión del área de manejo⁷⁴, etc.), con una variedad de opciones.

En todos los casos, a excepción de las DEMA, el plan de manejo requiere ser elaborado, suscrito e implementado por un regente forestal⁷⁵ con licencia vigente e inscrita en el Registro Nacional de Regentes Forestales y de Fauna Silvestre. El regente forestal tiene por función garantizar la sostenibilidad del manejo del recurso, siendo responsable del contenido del plan de manejo y de las acciones para su implementación.

Para su aprobación, la normativa prevé la inspección ocular obligatoria y previa de la ARFFS y el Serfor en determinados supuestos⁷⁶, sin perjuicio de la inspección ocular facultativa

por parte de la primera de ellas, a fin de que se verifique, entre otros, la ubicación e identificación de los árboles en campo, así como los datos dasométricos de los árboles semilleros y aprovechables⁷⁷.

Para tal efecto, resulta de aplicación el Protocolo de Evaluación de Recursos Forestales Maderables⁷⁸, que establece los criterios técnicos para la evaluación de individuos maderables en los procesos de formulación, aprobación, inspección, verificación, supervisión y fiscalización de planes de manejo forestales. El protocolo desarrolla los rangos de error permisible, así como el nivel de aceptación de la muestra empleada en la evaluación. Cabe precisar, que el Osinfor se encuentra facultado para supervisar dichas inspecciones físicas⁷⁹.

Podemos proponer que la tala ilegal se encuentra vinculada a “la extracción prohibida, no autorizada o que, estando autorizada, no se efectúa de acuerdo con las condiciones previstas para ello, no pudiendo acreditarse su origen legal”.

El transporte forestal de productos forestales se clasifica en transporte primario (desde el bosque hasta la planta procesadora) y transporte secundario (desde la planta procesadora hasta el centro de comercialización o de este a otros puntos)⁸⁰, siendo necesario contar con la respectiva GTF para amparar el transporte de los especímenes, productos o subproductos forestales al estado natural (que no ha sufrido ningún proceso de transformación) o con transformación primaria (proviene de una planta de transformación primaria y pasará a ser insumo de un centro de transformación secundario).

Para el caso de las especies exóticas de plantaciones registradas, la GTF puede sustituirse por la guía de remisión siempre y cuando la descripción incluya información sobre la especie que la identifique como introducida y el número de registro de la plantación.

En tal sentido, el conductor y la persona natural o jurídica autorizada por la autoridad competente para prestar servicio de transporte, tienen la obligación de verificar la existencia de la GTF (que debe portarse desde el embarque hasta el destino final) y que los productos forestales y el centro de transformación primaria (desde donde se realiza el embarque) coincidan con lo consignado en la GTF⁸¹.

En cuanto a la transformación forestal, consiste en el tratamiento o modificación mecánica, química y/o biológica de productos forestales, pudiendo clasificarse en transformación primaria y transformación secundaria⁸².

Para su funcionamiento, el centro de transformación primaria requiere encontrarse debidamente autorizado por la ARFFS, en tanto el centro de transformación secundaria se encuentra bajo el ámbito de competencia de Produce, el cual tiene a su cargo su registro, así como aprobar los procedimientos y requisitos respectivos.

Respecto a los lugares de acopio, depósitos y los centros de comercialización de productos en estado natural o con transformación primaria, la autorización para su funcionamiento es competencia de la ARFFS. Los dos primeros establecimientos están dirigidos a almacenar los productos con el fin de ser comercializados directamente o transportados a un nuevo destino para su posterior comercialización⁸³. En tanto el tercero, tiene como fin la comercialización de los productos⁸⁴.

Cabe señalar que los titulares de los centros de transformación primaria, lugares de acopio, depósitos y centros de comercialización están obligados a ingresar y procesar productos que sustenten su origen legal, según corresponda; mantener los documentos que sustenten los datos consignados en el Libro de Operaciones o Registro de Ingresos y Salidas, por un periodo de cuatro años; brindar a la autoridad competente la información y documentación que le sea solicitada; facilitar el desarrollo de las acciones de control e inspección; y cumplir con lo señalado respecto a la acreditación del origen legal⁸⁵.

Respecto al comercio internacional de los productos forestales, está prohibida la exportación de madera en troza (excepto si proceden de plantaciones) y de aquellos productos obtenidos en contravención de la normativa forestal⁸⁶.

En el marco de la CITES, el permiso de exportación solo es de aplicación a las siguientes especies forestales maderables: caoba (*Swietenia macrophylla*) y cedro (*Cedrela odorata*). Para tal efecto, conforme adelantáramos líneas arriba, se requiere, entre otros requisitos, que la Autoridad Administrativa (Serfor) haya verificado que el espécimen no fue obtenido en contravención de la legislación vigente.

En cuanto a la exportación de especies no CITES, aún no es necesario tramitar ningún permiso de exportación debido a que los supuestos previstos en la normativa no se han configurado a la fecha⁸⁷.

En este orden de ideas, en términos de la normativa de la materia y de lo analizado respecto a la tala ilegal, el comercio ilegal de madera guarda relación con el transporte, la transformación

o la comercialización (interna y externa) de aquellos productos al estado natural o con transformación primaria, según corresponda, cuyo origen legal no pueda acreditarse.

En cuanto al ámbito penal, existe la intención de sancionar penalmente actividades ilegales incursas en todas las etapas de la cadena de valor de la madera cuando el objeto del delito lo constituyen especímenes o productos maderables de origen ilícito.

Así, el capítulo II (Delitos contra los recursos naturales) del título XIII (Delitos ambientales) del Código Penal⁸⁸, establece penas para los delitos contra los bosques o formaciones boscosas (artículo 310), específicamente al que sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones.

De igual forma, establece penas para el que adquiere, acopia, almacena, transforma, transporta, oculta, custodia, comercializa, embarca, desembarca, importa, exporta o reexporta productos o especímenes forestales maderables, cuyo origen ilícito, conoce o puede presumir (artículo 310 A), así como para el que obstruye, impide o traba una investigación, verificación, supervisión o auditoría, en relación con la extracción, transporte, transformación, venta, exportación, reexportación o importación de especímenes (artículo 310 B).

En cuanto al delito tipificado en el artículo 310-A, el Ministerio Público puede disponer acciones de interdicción⁸⁹ a fin de afectar, mediante acciones coercitivas de naturaleza real, los objetos sobre los que recae el delito y/o los instrumentos del delito vinculados a la tala ilegal y a las actividades descritas en el citado tipo penal, que recaen sobre productos o especímenes forestales maderables de origen ilegal.

Las acciones de interdicción pueden ser ordinarias o extraordinarias, las primeras son dispuestas por el Ministerio Público de oficio o a solicitud de una entidad competente en materia de control forestal; en tanto las segundas, por su nivel de coordinación, logística y planeamiento, son aquellas que resultan complejas y son programadas por la Coordinación Nacional de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental en coordinación con las entidades públicas.

En este contexto y para la aplicación de las acciones de interdicción extraordinarias, el Ministerio Público aprobó el Protocolo de “Intervención en las Acciones de Interdicción Extraordinaria contra la Tala Ilegal”⁹⁰, en el cual define como “tala ilegal”

a la acción de “cortar y/o extraer en todo o en parte, especímenes forestales maderables, sean naturales o plantaciones, sin contar con permiso, licencia, autorización, concesión u otro título habilitante, otorgado por autoridad competente, de acuerdo con la normatividad que regula la materia, o estos no se encuentran vigente” y como “tráfico ilegal de productos forestales maderables” la acción de “adquirir, acopiar, almacenar, transformar, transportar, ocultar, custodiar, comercializar, embarcar, desembarcar, importar, exportar o reexportar productos o especímenes forestales maderables, cuyo origen ilícito conoce o puede presumir”.

Por otro lado, la LFFS establece un régimen de fiscalización, supervisión y control, correspondiendo la potestad fiscalizadora y sancionadora al Osinfor para el cumplimiento de las obligaciones referidas a los títulos habilitantes; al Serfor y a la ARFFS para el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los actos administrativos a su cargo, distintos a los títulos habilitantes; y a la ARFFS para el control de los recursos forestales y de fauna silvestre en el ámbito de su competencia territorial.

Respecto a la supervisión de planes de manejo con fines de aprovechamiento maderable por parte del Osinfor, es preciso indicar que puede efectuarse en tres momentos: antes de la extracción, durante la extracción y posterior al aprovechamiento⁹¹. Sin menoscabo de lo anterior, el Osinfor también se encuentra habilitado para supervisar las inspecciones físicas que realice la ARFFS para aprobar planes de manejo⁹².

De otro lado, como ente rector del Sinafor, el Serfor lidera el SNCVFFS, como un espacio de coordinación interinstitucional en materia de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, del cual forman parte el Osinfor, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Sunat, las Fuerzas Armadas, la Dicapi, los gobiernos regionales y el OEFA. Bajo dicho marco, viene impulsándose la conformación de Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre a fin de replicar a nivel regional este esfuerzo de articulación.

Asimismo, es pertinente mencionar a los puestos de control estratégicos a nivel nacional⁹³ a cargo de la ARFFS, siendo que los criterios para su establecimiento y la determinación de los sujetos cuya carga o mercancía debe ser controlada obligatoriamente en ellos, se encuentran pendientes de aprobación. Entre tanto, el Serfor ha emitido disposiciones⁹⁴ para mejorar el control de los productos forestales amparados con las GTF, en los puestos de control ubicados en el territorio nacional, relevando la importancia de los puestos de control interconectados.

Bajo este marco, se analizaron las “Infracciones Administrativas Registradas en los últimos 10 años”⁹⁵ sancionadas por el Osinfor, en estado firme⁹⁶ o que agotaron la vía administrativa⁹⁷, determinándose, entre otros, lo siguiente:

- a. Durante el período de estudio (2009-2018), se registraron 3 659 casos de infracción en materia forestal⁹⁸, con resolución de sanción firme o que han agotado la vía administrativa, destacando su recurrencia en permisos forestales en predios privados.
- b. De los 3 659 casos, 3110 se enmarcaron en la Ley 27308 y el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (RLFFS), en tanto 585 en la Ley 29763 y sus reglamentos (429 con el RGF, 156 con el RGFFSCNCC y ninguno con el RGPFSAF). Cabe precisar que, 36 de dichos casos han sido sancionados de manera simultánea con ambos marcos normativos, por lo que se considera necesario analizar las respectivas resoluciones de sanción a fin de determinar lo que ha ocurrido. Estos 36 casos son sancionados por ambas leyes.
- c. Madre de Dios, Loreto y Ucayali resaltan, en este orden, por el número de supervisiones realizadas y el número de infracciones detectadas que cuentan con resolución de sanción firme o que han agotado la vía administrativa.
- d. De las supervisiones realizadas en Loreto durante los años 2013 y 2014, alrededor del 90% devinieron en infracciones con sanción firme o que han agotado la vía administrativa.
- e. En cuanto a los títulos habilitantes caducados, solo se han registrado 345 casos con resolución firme o respecto a la cual se haya agotado la vía administrativa, destacando el 2015 por su mayor recurrencia.
- f. Durante el período 2009-2018, no se muestran casos de infracción con resolución de sanción firme o respecto a la cual se ha agotado la vía administrativa, relacionadas al mercado de tocones y trozas, libro de operaciones, falsedad de la información presentada y daño al medio ambiente y la biodiversidad.
- g. En el caso del libro de operaciones para titulares de títulos habilitantes, es importante señalar que dicho resultado guarda correspondencia con la aún no obligatoriedad del uso del formato aprobado para dicho fin.
- h. Mención aparte merece el caso de la falsedad de información contenida en los planes de manejo, pues no resulta consistente con los resultados de las supervisiones de

campo llevadas a cabo por el Osinfor. Así, conforme a un estudio citado líneas arriba, solo del 2009 al 2014 el Osinfor detectó que un 68% de las especies forestales aprovechadas presentan volúmenes de madera no justificada por sobrerreporte (reporte de madera extraída de árboles inexistentes). En ese sentido, se considera necesario recopilar más información de parte del Osinfor a fin de determinar el tratamiento legal otorgado y el estado actual de aquellos casos en que la supervisión de campo detectó falsedad en los planes de manejo.

- i. Los casos de infracción por cambio de uso no autorizado, con resolución de sanción firme o respecto a la cual se ha agotado la vía administrativa, presentan una mayor recurrencia, según modalidad de aprovechamiento, en permisos forestales en predios privados y, según ámbito geográfico, en Madre de Dios, en especial en su provincia de Tambopata. Cabe señalar que, en Madre de Dios la infracción por cambio de uso no autorizado presenta una mayor recurrencia en concesiones forestales (forestación y/o reforestación).
- j. En cuanto a los casos de infracción por desbosque no autorizado, con resolución de sanción firme o respecto a la cual se ha agotado la vía administrativa, presentan una mayor recurrencia, según modalidad de aprovechamiento, en permisos forestales de comunidades nativas y, según ámbito geográfico, en Madre de Dios, en especial en su provincia de Tahuamanu. Cabe señalar que, en Madre de Dios la infracción por desbosque no autorizado corresponde a permisos forestales en predios privados y a concesiones forestales no maderables de castaña, mas no a permisos forestales en comunidades nativas.
- k. Respecto a los casos de infracción por extracción no autorizada, con resolución de sanción firme o respecto de la cual se ha agotado la vía administrativa, presentan una mayor recurrencia, según modalidad de aprovechamiento, en permisos forestales en predios privados y, según ámbito geográfico, en Madre de Dios. En el marco de la Ley 27308, no se registran infracciones por talar o aprovechar flora declarada en veda o proveniente de bosques naturales declarados en veda, en cambio sí existe una notoria recurrencia de la infracción por realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización o efectuarlas fuera de la zona autorizada.
- l. Los casos de infracción relacionados con la facilitación de actividades ilegales, con resolución de sanción firme o respecto de la cual se ha agotado la vía administrativa, presentan una mayor recurrencia, según modalidad de

aprovechamiento, en permisos forestales en predios privados y, según ámbito geográfico, en Madre de Dios, en especial en su provincia de Tambopata. En el marco de la Ley 29763, no se registran casos de infracción por facilitar a un tercero el uso de documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal o por permitir el ingreso o facilitar el acceso a terceros al área donde se desarrolla la actividad forestal.

m. Respecto a la obstrucción a la autoridad, los casos reportados de infracción, con resolución de sanción firme o respecto a la cual se ha agotado la vía administrativa, son solo 17 y 16 de ellos corresponden a permisos forestales en comunidades nativas. Considerando el ámbito geográfico, destaca Ucayali con 8 casos, seguido por Loreto con 6 casos y Amazonas con 3 casos.

n. En cuanto a los casos de infracción por incumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos habilitantes, con resolución de sanción firme o respecto de la cual se ha agotado la vía administrativa, es preciso señalar que no se tiene certeza del tipo de incumplimiento sancionado a razón de que el estudio no comprendió la revisión de las resoluciones de sanción, por lo que la data sobre la recurrencia de esta infracción es referencial al no poderse verificar si el incumplimiento contribuye o no a la extracción ilegal. Para mayor exactitud, en un estudio posterior, se recomienda analizar caso por caso a fin de determinar la conducta exacta imputada a los infractores.

o. En cuanto a la caducidad, no se reportan casos en los cuales se hayan invocado las causales relacionadas a la promoción de la extracción de especies maderables a través de terceros (facilitación de actividades ilegales), la presentación de información falsa o causar severos perjuicios que pongan en grave riesgo al ambiente y la biodiversidad. Respecto a la caducidad por presentación de información falsa, resulta aplicable la recomendación de obtener información adicional ante la ausencia de infracciones por información falsa.

p. Se registraron 25 casos de caducidad por cambio de uso y 26 por extracciones no autorizadas, con resolución firme o que haya agotado la vía administrativa. De estos casos, 26 se enmarcan en la Ley 27308 (20 por cambio de uso y 6 por extracciones no autorizadas) y el resto bajo la Ley 29763. Del total de casos, 26 corresponden a títulos habilitantes ubicados en Madre de Dios, 22 en Loreto, 2 en Ucayali y 1 en Pasco.

q. La detección de las causales de caducidad, en relación con el año de supervisión, presenta un mayor número en el 2017 (13 casos donde predominó la extracción no autorizada de recursos forestales) y 2012 (11 casos donde se detectaron bastantes casos de cambio de uso no autorizado). Por su parte, los años que presentan menor número de casos detectados son 2015 (1 caso), 2010 (2 casos) y 2017 (2 casos).

r. En relación con las modalidades de aprovechamiento, destaca la caducidad de concesiones forestales de forestación y/o reforestación (22 casos bajo la Ley 27308) y de permisos forestales de comunidades nativas (15 casos bajo la Ley 29763).

s. Del total de casos de infracción y de caducidad, que cuentan con resolución de sanción firme o que ha agotado la vía administrativa, se advierte que su recurrencia se concentra en los departamentos de Madre de Dios, Loreto y Ucayali. Por lo tanto, se considera necesario prestar especial atención a los casos de infracción detectados en dichos departamentos, a fin de adoptar medidas destinadas a disuadirlas.

t. Del total de casos de infracción y de caducidad, que cuentan con resolución de sanción firme o que ha agotado la vía administrativa, se advierte una recurrencia en permisos forestales en predios privados, permisos forestales en comunidades nativas y, ubicadas en Madre de Dios, concesiones de castaña. Por lo tanto, se considera necesario trabajar con aquellos usuarios relacionados con las modalidades de aprovechamiento indicadas, de modo que pueda prevenirse la comisión de ilícitos.



ANEXO 3

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA ENCONTRADAS EN LA LITERATURA

CUADRO 11

Principales recomendaciones de política encontradas en la literatura, eslabón de la cadena de valor y enfoque

RECOMENDACIÓN	ESLABÓN DE LA CADENA	ENFOQUE
Invertir en el desarrollo de las capacidades de comunidades nativas, comunidades campesinas y gobiernos locales para conducir o supervisar tala legal en sus territorios (EIA).	Producción forestal	Enfoque de promoción e incentivos
Aclarar y hacer cumplir las leyes relacionadas con la planificación y la gestión del uso de la tierra (Chatham House).		
Implementar medidas para promover un mercado nacional de madera legal en cada país productor (Chatham House).	Comercialización	
Introducir políticas de contratación pública para madera legal de pequeños productores (Chatham House).		
Adoptar políticas que apoyen y alienten los esfuerzos de las ONG para crear conciencia (Pereira <i>et al.</i>).		
Incorporar a los productores y procesadores a pequeña escala en el sector formal, al reducir las barreras de entrada y facilitar el cumplimiento legal (Chatham House, IUFRO).	Producción forestal, transformación	
Promover la certificación forestal voluntaria (Contreras-Hermosilla).		
Establecer asociaciones de apoyo a largo plazo entre comerciantes y minoristas, por un lado, y productores y procesadores a pequeña escala, por el otro (Chatham House).	Producción forestal, transformación, comercialización	
Desarrollar acuerdos de cooperación bilateral que se centren específicamente en el sector de pequeña escala (Chatham House).		
Incrementar los mecanismos financieros y apoyo técnico para que los actores medianos y pequeños puedan formalizar sus negocios y operaciones (EIA).	Producción forestal, transporte, transformación, comercialización	
Orientar los esfuerzos para reducir los beneficios de la tala ilegal, aumentar considerablemente el riesgo para los delincuentes y restringir las fuentes de inversión para estas actividades (PNUMA/ Interpol, Contreras-Hermosilla).		
Asegurar la consistencia en la legislación de los diversos sectores involucrados (Contreras-Hermosilla).		
Asegurar políticas realistas y normas simples (Contreras-Hermosilla).		
Incrementar los salarios del personal de la administración pública forestal (Contreras-Hermosilla).		
Generar información de línea de base (Contreras-Hermosilla).		
Reconocer políticamente las diferentes dimensiones de las actividades forestales ilegales, y que la tala ilegal no es simplemente un problema forestal (IUFRO).		
Reducir el poder discrecional del personal de la administración pública forestal (Contreras-Hermosilla).	Producción forestal, transporte, comercialización	

RECOMENDACIÓN	ESLABÓN DE LA CADENA	ENFOQUE
Implementar el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre - Módulo de Control (EIA , Chatham House).	Producción forestal, transporte, transformación, comercialización	Enfoque de control y sanción
Mejorar la precisión de los planes anuales de manejo, incluyendo fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para llevar a cabo inspecciones visuales previas a la aprobación de los PO, y asegurar que los regentes forestales sean removidos prontamente del registro nacional de regentes por infracciones (EIA).	Producción forestal	
Fortalecer la supervisión del Gobierno Regional y Nacional sobre los bosques locales, autorizaciones de cambio de uso, y otros tipos de títulos habilitantes y actos administrativos (EIA).		
Realizar, tanto inspecciones previas como visitas de seguimiento, a una muestra estratégica de títulos habilitantes para reducir la oportunidad de cometer fraude (EIA).		
Proveer al Osinfor de fondos adecuados para incrementar el número de inspectores de campo y de supervisiones (EIA).	Transformación	
Asegurar que las iniciativas para combatir la tala ilegal, incluidos los sistemas de garantía de legalidad, cubran la madera de la tala ilegal de bosques para otros usos de la tierra (Chatham House).	Producción forestal, transporte, transformación	
Enfocar las investigaciones, los operativos y la implementación de la ley en aquellas personas y empresas que financian la tala ilegal, y no solo en los operadores pequeños e informales (EIA, PNUMA/ Interpol).		
Invertir en mejoras de los procedimientos de los aserraderos/centros de transformación primaria, así como también en la supervisión y verificación de sus libros de operaciones (EIA).		
Alentar las investigaciones nacionales sobre el fraude fiscal, con especial énfasis en el lavado cometido en plantaciones y aserraderos, los volúmenes declarados y las facturas excesivas o insuficientes (PNUMA/ Interpol).		
Implementar medidas basadas en riesgo para la prevención y detección oportuna de madera talada ilegalmente, incluyendo inspecciones de Osinfor previo a la comercialización para la exportación (EIA, Contreras-Hermosilla).		
Promover la coordinación interinstitucional y el intercambio de información entre Serfor, el Osinfor, la Sunat, la Fiscalía, la Procuraduría de Minam y los gobiernos regionales (EIA, Pereira <i>et al.</i> , Contreras-Hermosilla, IUFRO).		
Otorgar mayores facultades a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA) y evaluar la creación de la figura de fiscales superiores especializados en asuntos ambientales (EIA, Pereira <i>et al.</i> , Ideele).		
Desarrollar una estrategia integrada de justicia penal que adopte y aplique con claridad políticas integrales (Pereira <i>et al.</i>).	Producción forestal, transporte, transformación	
Adoptar medidas que conduzcan a las entidades sujetas a reglas contra el lavado de dinero (por ejemplo, bancos e instituciones financieras) a ejercer una diligencia debida para clientes de alto riesgo en el sector forestal (Pereira <i>et al.</i>).		
Integrar la justicia penal como parte de los programas de asistencia para el desarrollo para combatir la tala ilegal (Pereira <i>et al.</i> , Chatham House).		
Establecer agencias anticorrupción con los recursos y facultades adecuadas en los países productores (Chatham House).		
Permitir el monitoreo del sector forestal por parte de la sociedad civil, incluida la creación de un marco institucional para responder a los hallazgos (Chatham House, Contreras-Hermosilla).	Producción forestal, transporte, transformación	
Endurecer las penas para aquellos que cometen actos ilegales (Contreras-Hermosilla).		

Fuente: elaboración propia en base a revisión de literatura.

ANEXO 4

EXPERTOS ENTREVISTADOS

CUADRO 12

Relación de expertos entrevistados para el estudio

Nº.	NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	SECTOR
1	Leopoldo Rocca (Serafín Filomeno, Billy Palomino, José Castañeda, Miguel Ángel Laurente)	Director general de Política y Competitividad Forestal y de Fauna Silvestre	Serfor	Público
2	Ana Luisa Calderón	Directora de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre	Serfor	
3	Igor Mejía (Roberto Meza)	Director de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre	Osinfor	
4	Jessica Moscoso	Directora	CITE Madera	
5	Richer Gonzales	Encargado de la Oficina de Tala Ilegal	Gobierno Regional de Ucayali	
6	Robert Nolorbe	Subdirector de Fiscalización y Control	Gobierno Regional de Ucayali	
7	Albino Aliaga	Jefe de la Oficina Desconcentrada Ucayali	Osinfor	
8	Mario López	Especialista en Estudios Económicos	Banco Central de Reserva del Perú Sucursal Iquitos	
9	Rubí Peña	Subgerente regional de Control Forestal y de Fauna Silvestre	Gobierno Regional de Loreto	
10	Paul Aróstegui	Jefe	Oficina Serfor - Enlace de Loreto	
11	Kenjy Terán	Gerente regional Forestal y de Fauna Silvestre	Gobierno Regional de Loreto	
12	Tony Mori	Gerente Autoridad Regional Ambiental	Gobierno Regional de Loreto	
13	José Luis Cerón	Jefe de la Oficina Desconcentrada Loreto	Osinfor	
14	Marlene Márquez	Fiscal provincial	Fiscalía Especializada en Materia Ambiental Maynas	
15	Sergio León (Nelson Meléndez)		CITE Maderas Puerto Maldonado	
16	Benjamín Valencia	Jefe de la Oficina Desconcentrada Puerto Maldonado	Osinfor	
17	Gerson Sánchez	Encargado de Área de Supervisión y Control	Gobierno Regional de Madre de Dios	
18	Hernán Cruz (Jorge Peralta)	Oficial	Sunat Madre de Dios	

Nº.	NOMBRE	CARGO	INSTITUCIÓN	SECTOR
19	Enrique Toledo	Director gerente	Reforesta Perú	Privado
20	Pina Gervassi (Alba Solís, Nishme Kahatt)	Directora regional	FSC	
21	Mauro Ríos	Experto forestal		
22	Elmer Medina	Experto forestal		
23	Erik Fischer (Mirtha Figueroa)	Vicepresidente / Presidente Comité Forestal	ADEX	
		Director	Grupo Bozovich	
24	Roberto Kometter	Experto forestal		
25	Oliver Díaz	Presidente	Asociación de Regentes Forestales de Ucayali - Asorefu	
26	Teddy Arbe	Gerente	Consorcio Maderero Arbe	
27	Jhoana Canales	Regente	Consorcio Maderero SAC	
28	Celso Pezo	Concesionario	Asociación de Regentes Forestales de Loreto	
		Presidente Capítulo de Ingeniería Forestal	Colegio de Ingenieros del Perú Consejo Departamental de Loreto	
29	Betsabeth Cortegano	Presidenta	Confederación Nacional Forestal (Conafor)	
		Presidenta	Asociación del Sector Forestal de Loreto (Aseforel)	
30	Rodrigo Quiñones	Presidente	Asociación de Concesionarios Forestales de Loreto (Acofrel)	
31	Nelson Kroll	Gerente regional	Maderacre	
32	Gustavo Suárez de Freitas	Coordinador del Programa Nacional	Earth Innovation Institute	
33	Wilfredo Ojeda	Profesor principal	Universidad Nacional Agraria La Molina Facultad de Ciencias Forestales	
34	Julia Urrunaga	Directora Programa Perú	EIA	
35	Lucila Pautrat	Directora	Kené - Instituto de Estudios Forestales y Ambientales	

Fuente: elaboración propia, trabajo de campo 2019.

ANEXO 5

ENCUESTA SURVEY MONKEY SOBRE RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A continuación, se detallan las preguntas y opciones de respuesta que se envió a los expertos forestales sobre recomendaciones de política forestal.

a. ¿En qué eslabón de la cadena de valor de la madera se deben concentrar esfuerzos para reducir la ilegalidad? (marque dos como máximo).

- + Producción.
- + Transporte.
- + Primera transformación.
- + Comercialización.
- + Segunda transformación.
- + Exportación.
- + En todos los eslabones por igual.

b. ¿Qué enfoque se debe priorizar en la lucha contra la ilegalidad en la cadena de valor de la madera?

- + Un enfoque que priorice las mejoras en la supervisión, el control, la fiscalización y el endurecimiento de las sanciones.
- + Un enfoque que priorice la promoción del sector y las medidas preventivas.

c. Indique las cinco recomendaciones de política que le parecen más efectivas (primer grupo).

- + Mejorar la precisión de los planes anuales de manejo y fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales para llevar a cabo inspecciones visuales previas a la aprobación de los PO.
- + Asegurar que los regentes forestales sean removidos prontamente del registro nacional de regentes por infracciones.

+ Fortalecer la supervisión del gobierno regional y nacional sobre los permisos, bosques locales, concesiones de reforestación, autorizaciones de cambio de uso, áreas con DEMA y otros tipos de títulos habilitantes y actos administrativos.

+ Proveer al Osinfor con fondos adecuados para incrementar el número de inspectores de campo y de supervisiones.

+ Enfocar las investigaciones, los operativos y la implementación de la ley en aquellas personas y empresas que financian la tala ilegal, y no solo en los operadores pequeños e informales.

+ Asegurar que las iniciativas para combatir la tala ilegal, incluidos los sistemas de garantía de legalidad, cubran la madera de la tala ilegal de bosques para otros usos de la tierra.

+ Realizar trabajos previos en gabinete para reducir el trabajo de supervisión en campo.

+ Priorizar la supervisión en el origen (en especial producción forestal).

+ Mejorar la supervisión y verificación de los libros de operaciones de los centros de transformación.

+ Evaluar la conveniencia y efectividad de los puestos de control.

+ Implementar el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre - Módulo de Control.

+ Implementar medidas basadas en riesgo para la prevención y detección oportuna de madera talada ilegalmente, incluyendo inspecciones de Osinfor previo a la comercialización para la exportación.

+ Promover la coordinación interinstitucional para la supervisión y control entre el Serfor, el Osinfor, la Sunat, la Fiscalía, la Procuraduría del Minam y los Gobiernos Regionales.

+ Otorgar mayores facultades a las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA) y evaluar la creación de la figura de fiscales superiores especializados en asuntos ambientales.

+ Adoptar medidas que conduzcan a las entidades sujetas a reglas contra el lavado de dinero (por ejemplo, bancos e instituciones financieras) a ejercer una diligencia debida para clientes de alto riesgo en el sector forestal.

+ Establecer agencias anticorrupción con los recursos y facultades adecuadas.

+ Permitir el monitoreo del sector forestal por parte de la sociedad civil, incluida la creación de un marco institucional para responder a los hallazgos.

+ Endurecer las penas para aquellos que cometen actos ilegales.

+ Otro (especifique).

d. Indique las cinco recomendaciones de política que le parecen más efectivas (segundo grupo).

+ Invertir en el desarrollo de las capacidades de comunidades nativas y campesinas y gobiernos locales para incrementar la tala legal en sus territorios.

+ Aclarar y hacer cumplir las leyes relacionadas con la planificación y la gestión del uso de la tierra.

+ Disminuir los costos de oportunidad del manejo forestal (ciclos de corta, zonas de protección, diámetros mínimos, etc.).

+ Planificar integralmente los bosques de producción permanente, reducir las áreas sin derechos de uso y evaluar el tamaño de las concesiones.

+ Evaluar regímenes alternativos de acceso al bosque para los pequeños extractores.

+ Implementar medidas para promover un mercado nacional de madera legal.

+ Adoptar políticas que apoyen y alienten los esfuerzos de las ONG para crear conciencia.

+ Introducir políticas de compras públicas de madera legal de pequeños productores.

+ Incorporar a los productores y procesadores de pequeña escala en el sector formal, al reducir las barreras de entrada y facilitar el cumplimiento legal.

+ Reducir el poder discrecional del personal de la administración pública forestal.

+ Establecer asociaciones de apoyo a largo plazo entre productores y procesadores de pequeña escala.

+ Promover la certificación forestal voluntaria.

+ Incrementar los mecanismos financieros, apoyo técnico y cooperación para que los actores pequeños y medianos puedan formalizar sus negocios y operaciones.

+ Orientar los esfuerzos para reducir los beneficios de la tala ilegal, aumentar el riesgo para los delincuentes y restringir las fuentes de inversión para estas actividades.

+ Asegurar la consistencia en la legislación de los diversos sectores involucrados, políticas realistas y normas simples, así como lineamientos técnicos que llenen los vacíos existentes.

+ Generar información de línea de base para la toma de decisiones.

+ Reconocer políticamente las diferentes dimensiones de las actividades forestales ilegales, y que la tala ilegal no es simplemente un problema forestal.

+ Establecer reglas de juego claras por parte del Serfor (conceptualización, trazabilidad).

+ Mejorar la articulación institucional y el intercambio de información y fortalecer las entidades forestales, así como incrementar los salarios del personal de la administración pública forestal.

+ Combatir la corrupción e impunidad.

+ Evitar el daño en la reputación del país y promover la industria.

+ Otro (especifique).

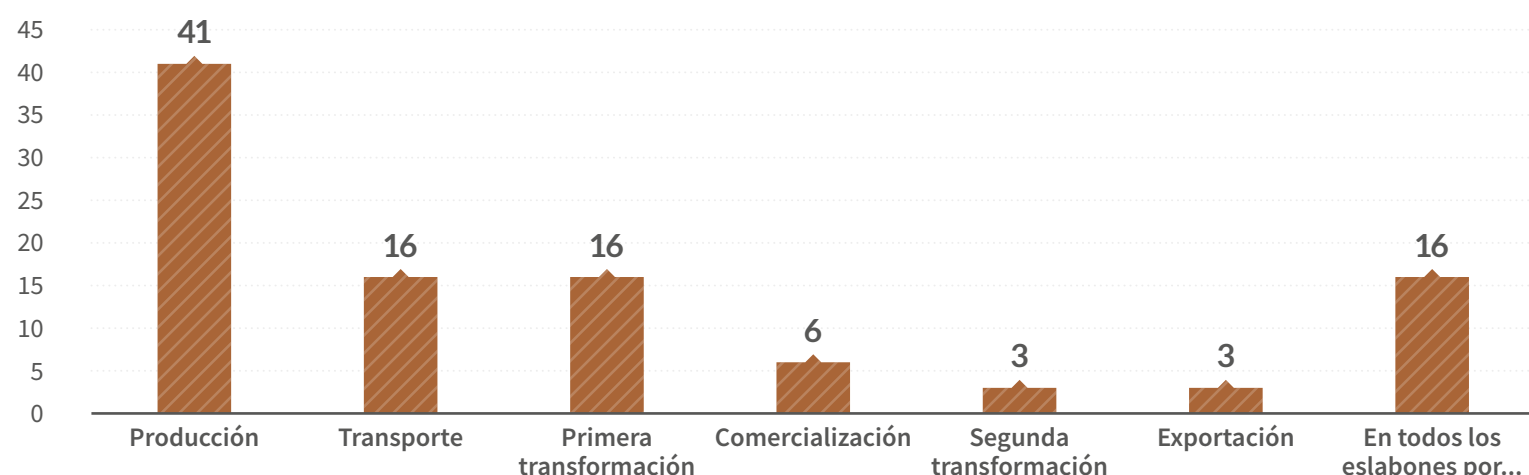
ANEXO 6

RESULTADOS DE ENCUESTA SURVEY MONKEY SOBRE RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A continuación, se presentan los gráficos con los resultados de cada pregunta de la encuesta sobre recomendaciones de política.

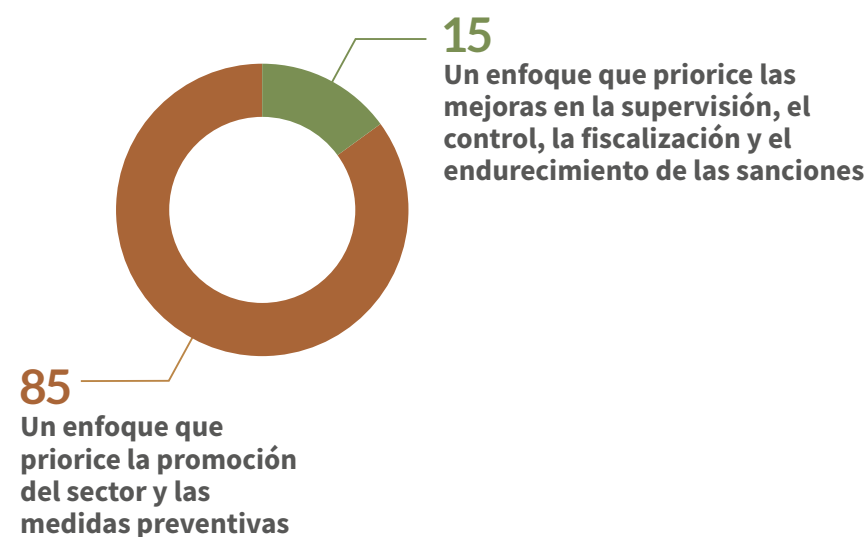
PREGUNTA 1:

¿En qué eslabón de la cadena de valor de la madera se deben concentrar esfuerzos para reducir la ilegalidad?



PREGUNTA 2:

¿Qué enfoque se debe priorizar en la lucha contra la ilegalidad en la cadena de valor de la madera?



PREGUNTA 3:

Indique las cinco recomendaciones de política que le parecen más efectivas (primer grupo).

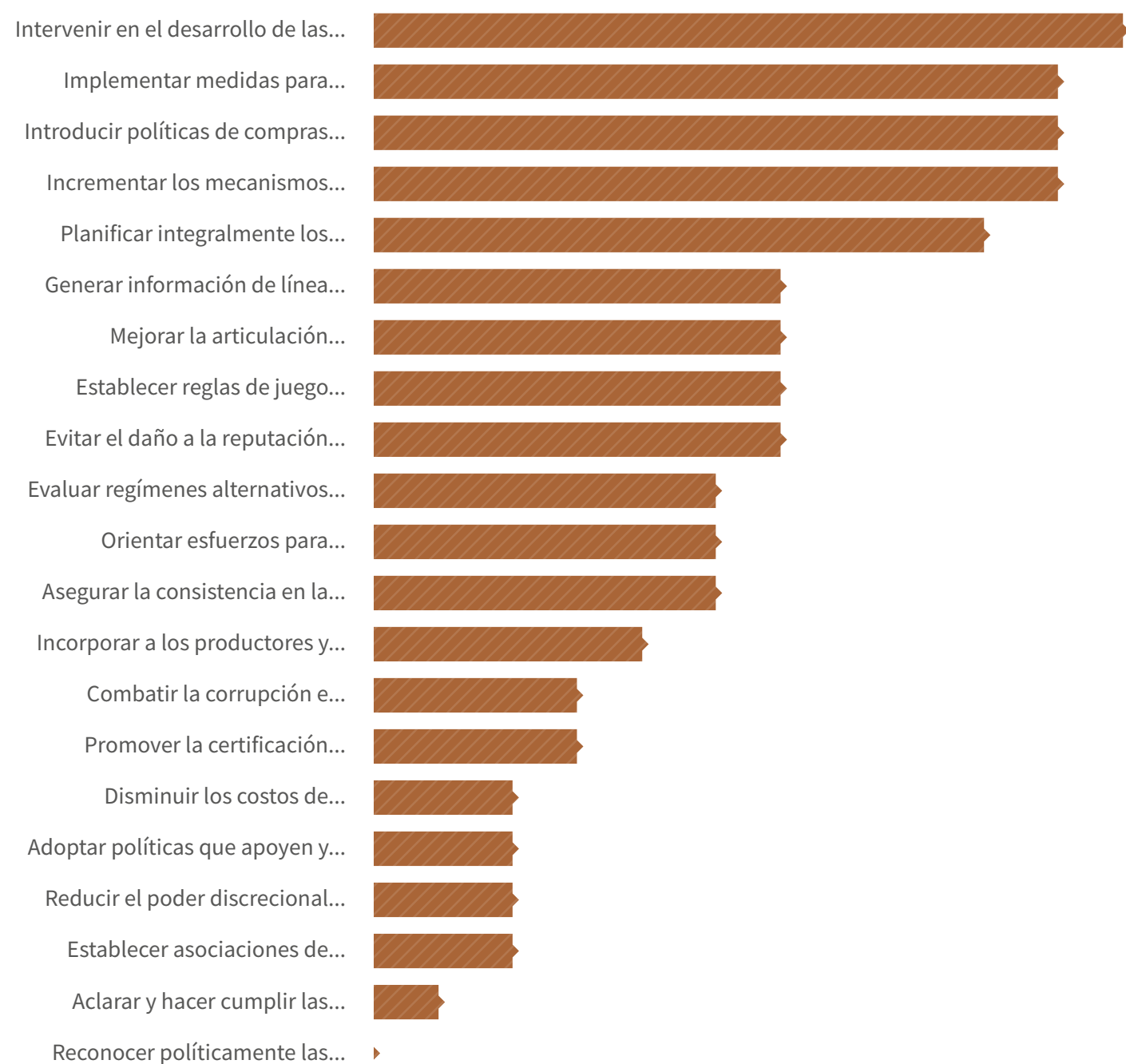


Otras respuestas:

- Crear una brigada de supervisión altamente capacitada y dotada de todo lo necesario para supervisiones de campo sorpresivas, que sancionen drásticamente.
- Incrementar el conocimiento sobre los bienes y servicios que ofrecen los bosques y socializarlos.
- El mayor volumen de madera ilegal, sale de bosques SIN TITULAR Y FUERA DE BPP, confirmar también esa alternativa.
- Incentivar la formalidad, no sanción y si prevención.
- Trabajar en el cambio de mentalidad de la gente, principalmente de las nuevas generaciones. Buscar que, en 30 años, los que hoy son niños, mañana tengan una conciencia de buen aprovechamiento de los recursos, de que la formalización es la vía correcta, que la corrupción no es el camino. Mientras no cambiemos eso, seguiremos colocando más reglas y sanciones y la gente verá cómo superarlas.
- De acuerdo con la OIT y OMC, la iniciativa empresarial y la asunción de riesgos se reducen cuando la informalidad es elevada, en parte como resultado de unos sistemas fiscales mal diseñados y una mala regulación; es decir, que para reducir la informalidad y promover la inversión de empresas responsables debe evaluarse si hay actividades en el sector afectadas por sobre-regulación.

PREGUNTA 4:

Indique las cinco recomendaciones de política que le parecen más efectivas (segundo grupo).



Otras respuestas:

- Fortalecer la conciencia de los usuarios y de la comunidad en general sobre el valor de los bosques en favor de las presentes y futuras generaciones.

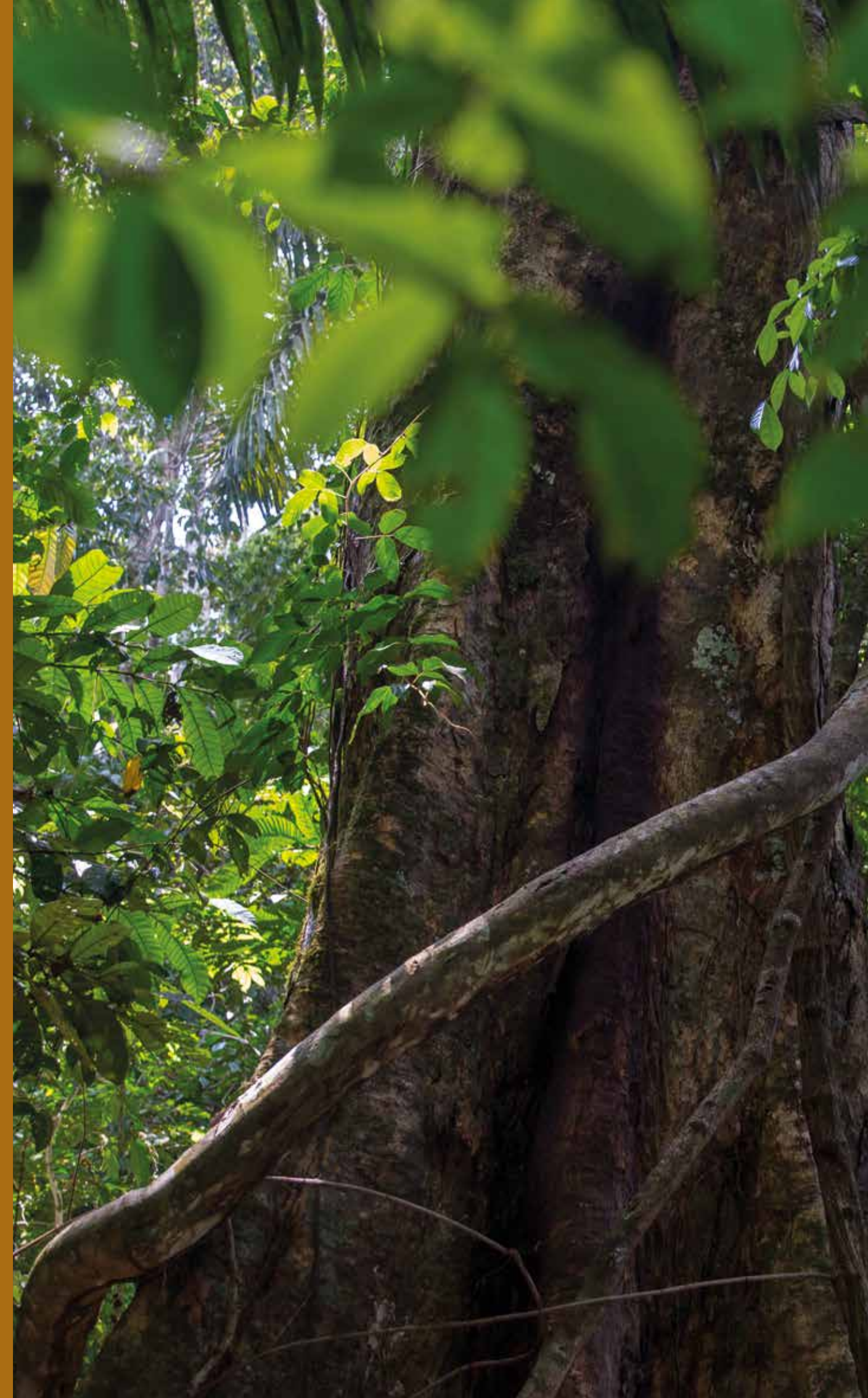
Notas

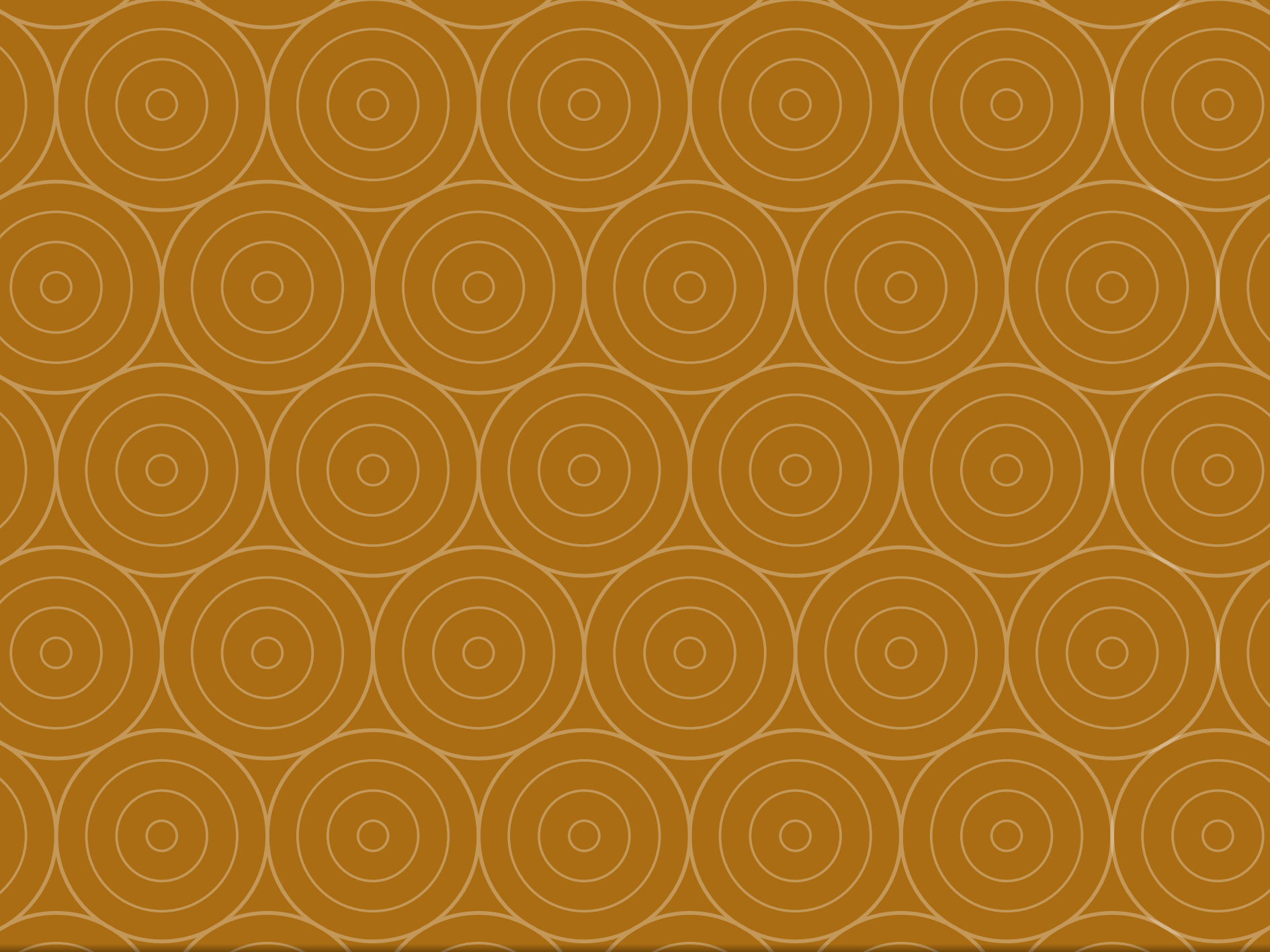
- Resumen basado en el Informe de apoyo en legislación forestal para el estudio “Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú”, elaborado por la SPDA en julio de 2019.
- Aprobada por Decreto Ley 21080.
- Numeral 1 del artículo VIII (medidas que deberán tomar las Partes) de la Convención CITES.
- El Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, aprobado por Resolución Legislativa 28766 y ratificado por Decreto Supremo 030-2006-RE, fue modificado por el Protocolo de Enmienda aprobado por Resolución Legislativa y ratificado por Decreto Supremo 040-2007-RE.
- Orientaciones de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
El Estado asume como una prioridad estratégica contar con una Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre; reconoce que el exitoso cumplimiento de sus objetivos debe tomar en cuenta, necesariamente, las siguientes orientaciones: (...)
 - El control preventivo y sanción de la tala y el comercio ilegal, así como el tráfico de especies de flora y fauna, debe prestar atención a actores tradicionalmente excluidos del acceso a los recursos forestales y de fauna silvestre que, por lo mismo, se han ubicado en las fronteras de la informalidad y la ilegalidad. Para ellos, se debe generar modalidades de aprovechamiento sostenible a su alcance, mecanismos de trazabilidad de los productos del bosque para identificar y sancionar aquellos de origen ilegal, y sistemas de control y vigilancia con participación de los usuarios organizados. (...)
- Artículo 6 del Decreto Supremo 076-2014-PCM, adecuación de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, conforme a la Ley 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo 1220, que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal.
- Literal d) del artículo 2 del Decreto Supremo 010-2016-MINAGRI, que aprueba normas reglamentarias para la implementación del Decreto Legislativo 1220, que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal.
- RGF, RGPFSAF y RGFFSCNCC.
- Artículo 126 de la Ley 29763.
- Artículo 4 de la LOASRN.
- Artículo I de la Ley 29763.
- Artículo 19 de la LOASRN.

65. Artículo 121 de la Ley 29763.
66. Artículos 4 y 19 de la LOASRN así como el numeral 8 del artículo II de la Ley 29763.
67. Artículo 126 de la Ley 29763.
68. Numeral 10 del artículo II, así como los artículos 121 y 126 de la Ley 29763.
69. Artículo 127 de la Ley 29763; numeral 5.63 del artículo 5 y el artículo 169 del RGF; numeral 5.23 del artículo 5 y el artículo 67 del RGPFSAF; así como el numeral 5.42 del artículo 5 y el artículo 102 del RGFSCNCC.
70. Artículo 168 del RGF, artículo 66 del RGPFSAF y el artículo 101 del RGFSCNCC.
71. Numeral 6.1 de los “Lineamientos para la Inscripción de las Plantaciones en el Registro Nacional de Plantaciones Forestales” y sus anexos, aprobados por RDE 165-2015-SERFOR-DE.
72. Ej. Las Concesiones forestales con fines maderables (CFFM) requieren contar con un PGMF y un PO, las Concesiones para productos forestales (CPF) requieren un PMFI, etc.
73. Ej. Las Concesiones para productos forestales diferentes a la madera (CPFDM) que complementariamente aprovechan madera se rigen por el volumen anual permitido en el artículo 3 de la RDE 052-2018-MINAGRI-SERFOR-DE, a fin de determinar si corresponde DEMA o Plan de Manejo Forestal Intermedio (PMFI).
74. Ej. Aprovechamiento de productos forestales maderables en bosque locales, según lo previsto en la primera disposición complementaria final de “Lineamientos para el establecimiento de los bosques locales y condiciones para su administración”, aprobados por RDE 116-2016-SERFOR/DE.
75. Regente para productos forestales maderables o regente para plantaciones forestales, según corresponda de acuerdo al numeral 6.2.1 de los “Lineamientos para la obtención y renovación de la licencia para ejercer la regencia”, aprobados por RDE N° 029-2016-SERFOR/DE.
76. Recogidos y desarrollados en los “Lineamientos técnicos para la ejecución de inspecciones oculares previas a la aprobación de planes de manejo forestal para el aprovechamiento con fines maderables”, aprobados por RDE 190-2016-SERFOR-DE.
77. Árbol de buen estado fitosanitario, que tiene la calidad y el tamaño adecuado para proporcionar productos maderables comerciales y cuyo DAP es igual o mayor al DMC según la especie, conforme a lo definido en el Protocolo de Evaluación de Recursos Forestales Maderables aprobado por RDE 261-2017-SERFOR-DE.

78. Aprobado por RDE 261-2017-SERFOR-DE.
79. Artículos 7 y 8 del Reglamento del Decreto Legislativo 1085, Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo 024-2010-PCM.
80. Numeral 5.62 del artículo 5 del RGF, numeral 5.22 del artículo 5 del RGPFSAF y numeral 5.40 del artículo 5 del RGFSCNCC.
81. Artículo 16 de las Disposiciones para promover la formalización y adecuación de las actividades del sector forestal y de fauna silvestre, aprobadas por Decreto Supremo 011-2016-MINAGRI.
82. Numerales 5.8, 5.58, 5.59 y 5.60 del artículo 5 del RGF y numerales 5.36, 5.37 y 5.38 del artículo 5 del RGFSCNCC.
83. Numerales 5.16 del artículo 5 del RGF y numerales 5.12 del artículo 5 del RGFSCNCC.
84. Numerales 5.7 del artículo 5 del RGF.
85. Artículo 175 del RGF y artículo 110 del RGFSCNCC.
86. Artículos 122 y 123 de la Ley 29763.
87. Artículo 178 así como numerales 31 y 32 del Anexo 2 del RGF.
88. Aprobado por Decreto Legislativo 635.
89. Decreto Legislativo 1220, que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal, y Decreto Supremo 010-2016-MINAGRI, que aprueba normas reglamentarias para la implementación del Decreto Legislativo 1220, que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal.
90. Aprobado por Resolución de la Fiscalía de la Nación 1787-2016-MP-FN.
91. Artículo 14 del Reglamento SGC-M1-REG-001-V.01 Reglamento para la Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado por Resolución Presidencial 124-2018-OSINFOR.
92. Artículos 7 y 8 del Reglamento del Decreto Legislativo 1085, Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobado por Decreto Supremo 024-2010-PCM.
93. Previsto en el artículo 5 del Decreto Legislativo 1319, que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal.
94. “Disposiciones para el control de productos forestales y el registro de Guías de Transporte Forestal”, aprobadas por Resolución de Dirección Ejecutiva 198-2017-SERFOR-DE.

95. Mediante Oficio 206-2019-OSINFOR/05.2.5-RAIP, de fecha 18 de junio de 2019, el Osinfor indica que las resoluciones que contiene el “son aquellas en las cuales se ha dispuesto la sanción y/o caducidad del título habilitante y están firmes, salvo algunos casos en que fueron impugnados y resueltos por el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre (TFFS). En resumen, son los casos que tienen el estado firme o agotaron la vía administrativa”.
96. Decreto Supremo 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General:
Artículo 222.- Acto firme
Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.
97. Decreto Supremo 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General:
Artículo 228.- Agotamiento de la vía administrativa
228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.
228.2 Son actos que agotan la vía administrativa:
a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o
b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; o
c) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el artículo 218; o
d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 213 y 214; o
e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.
98. Este dato no incluye los 45 casos excluidos por razones metodológicas, conforme a lo precisado en el numeral 8.4.1





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

www.gob.pe

Jirón Carabaya Cdra. 1 s/n, Palacio de Gobierno
Cercado de Lima, Lima - Perú



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



FOREST, programa de cooperación técnica
de USAID y el Servicio Forestal de los EEUU

PROGRAMA FAO - UE FLEGT



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Suecia
Sverige



UKaid
from the British people