

## **IV. MARCO POLÍTICO, LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR FORESTAL EN EL PERÚ**

---

### **IV.1 MARCO POLÍTICO – LEGAL:**

#### **EL ACUERDO NACIONAL:**

El Acuerdo Nacional constituye una iniciativa de diálogo y consenso en el que participaron distintos sectores sociales y políticos del país para lograr un acuerdo que sirviera de base para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro a través de la aprobación de 30 Políticas de Estado orientadas a alcanzar cuatro grandes objetivos: i). Democracia y Estado de Derecho; ii). Equidad y Justicia Social; iii) Competitividad del País, y iv). un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Bajo esta óptica, se han llevado a cabo elecciones a nivel regional y municipal, se ha implementado un sistema anticorrupción y se han repatriado fondos obtenidos ilícitamente. El Estado ha promovido la lucha contra el contrabando y el narcotráfico; a la vez que se ha empezado el proceso de reconciliación y pacificación nacional siguiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación<sup>1</sup>.

#### **POLITICAS DE ESTADO APROBADAS EN EL ACUERDO NACIONAL<sup>2</sup>:**

##### **Democracia y Estado de Derecho**

- Primera Política de Estado: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho
- Segunda Política de Estado: Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos
- Tercera Política de Estado: Afirmación de la Identidad Nacional
- Cuarta Política de Estado: Institucionalización del Diálogo y la Concertación
- Quinta Política de Estado: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes
- Sexta Política de Estado: Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración
- Séptima Política de Estado: Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana
- Octava Política de Estado: Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú
- Novena Política de Estado: Política de Seguridad Nacional

##### **Equidad y Justicia Social**

- Décima Política de Estado: Reducción de la Pobreza
- Décimo Primera Política de Estado: Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación
- Décimo Segunda Política de Estado: Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte
- Décimo Tercera Política de Estado: Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social
- Décimo Cuarta Política de Estado: Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo
- Décimo Quinta Política de Estado: Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición
- Décimo Sexta Política de Estado: Fortalecimiento de la Familia, Protección y Promoción de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud

---

<sup>1</sup> PCM & MEF, 2006. Informe Pre Electoral 2001 – 2006. Presidencia de Consejo de Ministros / Ministerio de Economía y Finanzas. Gobierno del Perú. Lima, Perú. 104 pp.

<sup>2</sup> Foro del Acuerdo Nacional. 2004. Acuerdo Nacional. Lima, Perú. 43 p.

### **Competitividad del País**

- Décimo Séptima Política de Estado: Afirmación de la Economía Social de Mercado
- Décimo Octava Política de Estado: Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica
- Décimo Novena Política de Estado: Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental
- Vigésima Política de Estado: Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología
- Vigésimo Primera Política de Estado: Desarrollo en Infraestructura y Vivienda
- Vigésimo Segunda Política de Estado: Política de Comercio Exterior para la Ampliación de Mercados con Reciprocidad
- Vigésimo Tercera Política de Estado: Política de Desarrollo Agrario y Rural

### **Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado**

- Vigésimo Cuarta Política de Estado: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente
- Vigésimo Quinta Política de Estado: Cautela de la Institucionalidad de las Fuerzas Armadas y su Servicio a la Democracia
- Vigésimo Sexta Política de Estado: Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas
- Vigésimo Séptima Política de Estado: Erradicación de la Producción, el Tráfico y el Consumo Ilegal de Drogas
- Vigésimo Octava Política de Estado: Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial
- Vigésimo No vena Política de Estado: Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa
- Trigésima Política de Estado: Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Identidad Nacional

## **POLITICA ECONOMICA NACIONAL Y POLÍTICA FISCAL:**

El objetivo de la política económica del Estado Peruano entre el 2001 y 2006 fue restablecer el dinamismo de la economía, manteniendo tasas de inflación bajas<sup>3</sup>. La aplicación prudente de una combinación de políticas fiscales y monetarias expansivas logró efectos estabilizadores. Respecto al manejo monetario, a partir del 2002, se implementó un esquema de metas de inflación explícitas y una regla que fija la tasa de interés en función de la brecha de inflación<sup>4</sup> y la brecha del producto<sup>5</sup>. Con dichas políticas se logró estabilizar la inflación en niveles menores de 3,5% anual<sup>6</sup>. Se aplicó una política fiscal expansiva, recuperándose la confianza de los inversionistas. El Gobierno Peruano mantuvo la disciplina fiscal en línea con el principio establecido en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF) de asegurar el equilibrio fiscal en el mediano plazo, acumulando superávits fiscales en los períodos favorables y permitiendo, únicamente, déficits fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento, con el objetivo de mantener la estabilidad económica<sup>7</sup>.

A partir de 2003 se produce un incremento significativo de la demanda de exportaciones tradicionales y no tradicionales impulsado por un contexto internacional favorable; alza en los precios de los *commodities*, la prórroga del ATPDEA y la recuperación de la inversión privada a fines del 2002. Este aumento de la inversión nacional y extranjera responde a la implementación de políticas tendientes a garantizar la estabilidad de los indicadores macroeconómicos y el respeto al marco jurídico vigente<sup>8</sup>. La política fiscal, siguiendo con el principio de garantizar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, estuvo orientada a la reducción del ratio Deuda / PBI. La evolución de dicho indicador mide el comportamiento del déficit fiscal. La consolidación de las

---

<sup>3</sup> Idem, pp: 11.

<sup>4</sup> Es la diferencia entre la inflación observada y la meta explícita de inflación del BCRP.

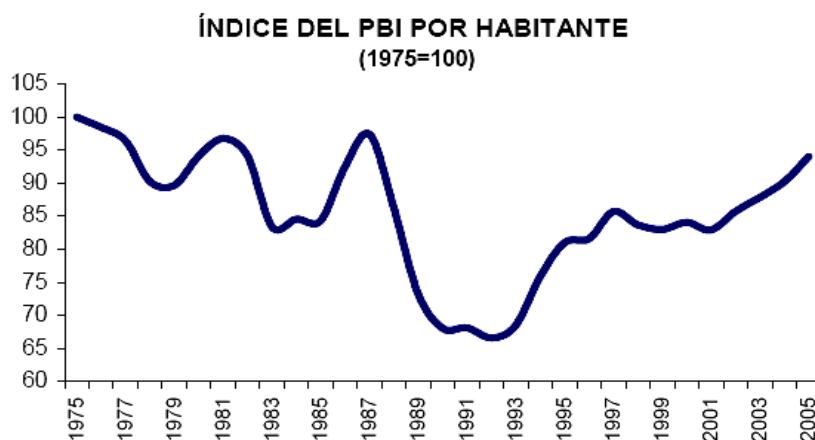
<sup>5</sup> Es la diferencia entre el producto efectivo y potencial. Permite evaluar si el actual nivel de crecimiento responde a factores de carácter permanente o transitorio; si el aumento observado en las tasas de crecimiento de la economía es un fenómeno de largo plazo o solo responde a una expansión cíclica de corto plazo.

<sup>6</sup> PCM & MEF, 2006. Op. Cit. pp:11

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Idem, pp: 12

cuentas fiscales condujo a la reducción del riesgo país<sup>9</sup>, permitiendo una mejora en las condiciones de financiamiento en tanto facilita la contratación de deuda a un menor costo. Por otro lado, un menor riesgo país representa menores tasas de interés. Estas menores tasas no sólo reducen el servicio de la deuda pública sino también favorecen a las empresas privadas, permitiéndoles acceder a crédito más barato, lo cual impulsaría mayores tasas de inversión y mayor crecimiento del nivel de actividad económica<sup>10</sup>. Sin embargo, pese a los esfuerzos por mantener una disciplina fiscal sostenible y al a reducción del coeficiente Deuda / PBI a niveles consistentes con la sostenibilidad fiscal, las demandas sociales prioritarias y sobretodo de las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema no fueron suficientemente atendidas. Cuando se analiza el PBI en una serie de mediano plazo se observan tasas de crecimiento altas de corta duración seguidas por violentas contracciones. En los últimos años el PBI / hab. ha crecido 1,3% promedio anual durante el período 1950 – 2005. Al 2005 se alcanzó el 94% del nivel máximo de 1975.



Fuente: BCR, Proyecciones: MEF

~~VOLECAMIENTOS DEL CRECIMIENTO ECONOMICO~~

~~unidad) / (variación porcentual real / porcentual) / (variación porcentual real / por~~

	Demanda Externa privada	Demanda Social	Demanda Externa privada	Demanda Social
1975-1980	07	52	07	52
1981-1985	10	53	10	53
1986-1990	09	55	09	55
1991-1995	14	46	14	46
1996-2000	06	40	06	40
2001-2005	02	40	02	40

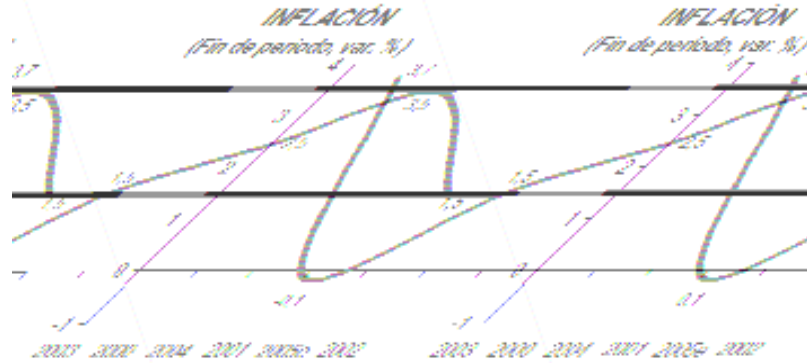
En concordancia con el principio general de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, el objetivo de política económica ha sido reducir los niveles de endeudamiento con relación al ingreso, con el objeto de fortalecer la solvencia financiera y la estabilidad macroeconómica, aumentar el ahorro nacional y a través de esta vía aumentar la inversión, el crecimiento y la generación de empleo<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> EL concepto de riesgo país está asociado a la probabilidad de incumplimiento en el pago de la deuda pública de un país, expresado como una prima de riesgo. En la determinación de esta prima de riesgo influyen factores económicos, financieros y políticos que pueden afectar la capacidad de pago de un país.

<sup>10</sup> PCM & MEF, 2006. Op. Cit. pp: 12.

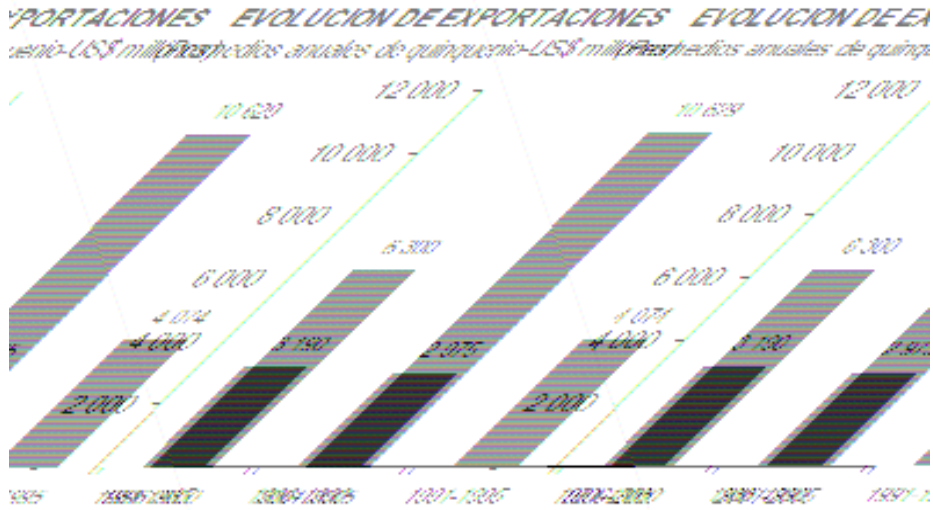
<sup>11</sup> Idem, pp: 18

En términos generales, la inflación se mantuvo estable en el período 2001-2005, contribuyendo a una menor incertidumbre en las transacciones económicas y financieras. mayor inversión y crecimiento. Es importante mantener esta tendencia en los siguientes años, más aún dada nuestra reciente experiencia a finales de los ochenta e inicios de los noventa de hiperinflación<sup>14</sup>, lo cual llevó al encarecimiento de los bienes y la pérdida de la capacidad de compra de nuestros ciudadanos<sup>12</sup>.



Fuente: PCM & MEF, 2006.

Durante el periodo 2001-2005 las exportaciones de bienes (FOB) observaron un crecimiento acumulado de 138%; debido al incremento de la demanda externa de USA y China. El repunte de las exportaciones se ha concentrado entre los años 2003 y 2005, con un aumento del 116% liderado principalmente por las exportaciones tradicionales<sup>13</sup>.



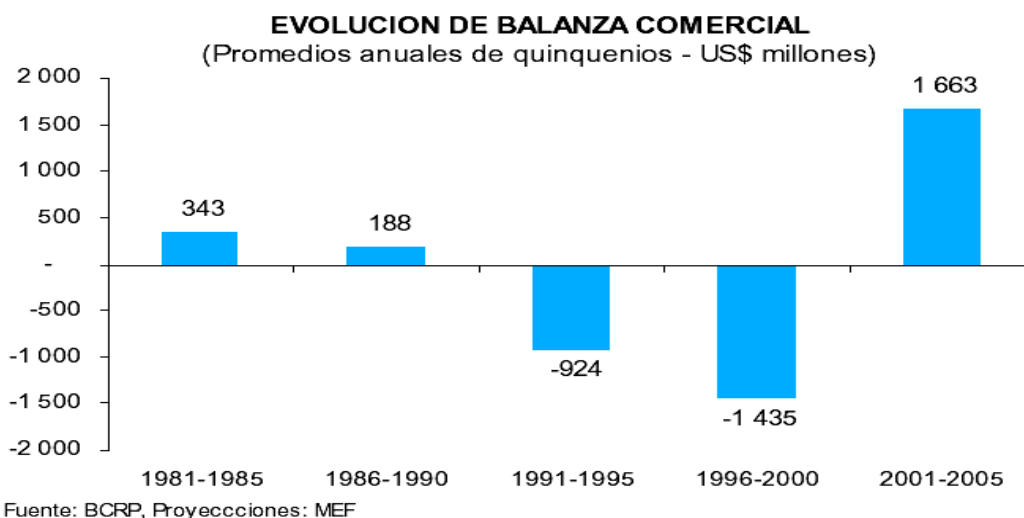
Fuente: PCM & MEF, 2006

El valor FOB de las importaciones en los años 2001-2005 se han desacelerado en comparación a los periodos 1991-1995 y 1996- 2000. La balanza comercial promedio anual en el periodo 2001-2005 se torna positiva (US \$ 1663 millones)<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Idem, pp:25

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Idem, pp: 28.



### LEY DE RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL<sup>15</sup>

En 1999 se promulgó la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, Ley N° 27245, con el objetivo de determinar una directriz para la gestión de las finanzas públicas que la condujera a la obtención del equilibrio o superávit en el mediano plazo. Dicha ley introduce herramientas centrales de gestión a través de la implementación de reglas macro fiscales y el establecimiento del Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) para proveer los recursos requeridos para desarrollar una política contra cíclica. El 8 de mayo del 2003 se publicó la Ley N° 27958, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal que introduce modificaciones a la Ley N° 27245, en la cual se plantea: (i) introducir mecanismos de manejo fiscal contra cíclico y de gradualidad en la convergencia a los límites establecidos, cuando por motivos de emergencia las reglas no se puedan cumplir; (ii) potenciar el Fondo de Estabilización Fiscal asignándole nuevos recursos, así como destinando sus fondos excedentes exclusivamente a la reducción de la deuda pública; (iii) establecer la trimestralización de los ingresos y gastos públicos, de tal manera que las metas anuales se alcancen realizando los ajustes necesarios durante el año; (iv) estandarizar la contabilidad de las cuentas fiscales para que sean compatibles con el Manual de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional; y, (v) establecer los mecanismos y reglas básicas con el fin de optimizar la gestión de los recursos fiscales por parte de los Gobiernos Regionales y Locales, de tal manera que formen parte del fortalecimiento de las Finanzas Públicas de la Nación y no se conviertan en fuente de desequilibrio y de conflicto en el futuro.

### POLÍTICAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA:

Existen tres grandes enfoques para medir la pobreza. El primero es el de la pobreza absoluta; el segundo, denominado de pobreza relativa, y el tercero, el de exclusión social. El enfoque de la **pobreza absoluta** toma en cuenta el costo de una canasta mínima esencial de bienes y servicios y considera como pobres a todos aquellos cuyo consumo o ingreso está por debajo de este valor. El enfoque de la **pobreza relativa** considera al grupo de personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de un determinado nivel. El enfoque de la **exclusión social** presta atención a las personas que no pueden acceder a determinados servicios (empleo, educación, vivienda, otros)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Idem, pp: 13.

<sup>16</sup> Idem, pp: 27.

- **Pobreza total:** Son considerados pobres los hogares cuyo gasto total per cápita es menor al costo de una Canasta Básica de Consumo (CBC), que incluye una canasta alimentaria más otros bienes y servicios no alimentarios.
- **Pobreza extrema:** Comprende a las personas cuyos hogares tienen ingresos o consumos per cápita inferiores al valor de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) que cubre requerimientos mínimos nutricionales.
- **Línea de pobreza total:** Es el costo de una canasta mínima de bienes (incluido los alimentos) y servicios.
- **Línea de pobreza extrema:** Es el costo de una canasta mínima de alimentos.

La Décima Política de Estado del Acuerdo Nacional sobre *Reducción de la Pobreza establece el compromiso político* para dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, el compromiso a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, se privilegiará la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables. Asimismo, se debe tener en consideración las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, en el que se establecen recomendaciones para lograr la presencia de la autoridad democrática y de los servicios del Estado en todo el territorio, recogiendo y respetando la organización popular, las identidades locales y la diversidad cultural, y promoviendo la participación ciudadana<sup>17</sup>:

“A.10. Reconocimiento e integración de los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en el marco jurídico nacional. Uno de los sectores más duramente golpeados por la violencia y el abandono son los pueblos indígenas. Es recomendable que el Estado promueva el reconocimiento y fortalecimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas y comunidades en el marco jurídico nacional, e incluirlos de manera importante en el proceso de reforma constitucional, con la finalidad de brindarles una protección jurídica justa y legítima como sujetos de derechos y reafirmar la diversidad y pluralidad de la nación peruana.

A.11. Creación de una institución u órgano estatal de política en materia indígena y étnica. Es necesario que el Estado peruano, en cumplimiento de un conjunto de obligaciones internacionales, desarrolle y fortalezca un sistema institucional apropiado para la atención y promoción del desarrollo de los pueblos indígenas, afroperuanos y sus comunidades. Particularmente crítica es la situación de las comunidades nativas de la selva central, que sufrieron especialmente la acción de los grupos subversivos y el abandono del Estado. Debería explorarse la creación de un órgano con suficiente fuerza y autonomía técnica, administrativa, económica y financiera, que aglutine las atribuciones, programas y proyectos de los diversos sectores públicos, con competencias para normar, dirigir, y ejecutar políticas planes y programas de desarrollo”.

La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP), surgió en 2001 como mecanismo nuevo de concertación y diálogo sociedad–Estado, no solo a nivel nacional sino regional y local; constituyéndose en un espacio de toma de decisiones en el que participan instituciones del Estado, gobiernos locales, las diversas instancias de la sociedad civil, las iglesias y la cooperación internacional. Esta instancia tiene como fin concertar políticas sociales en una perspectiva de desarrollo humano con enfoque de equidad y género, lograr mayor eficiencia en la ejecución de los programas orientados a la lucha contra la pobreza, institucionalizar las prácticas ciudadanas en el diseño de la toma de decisiones y fiscalización de las acciones en materia social del Estado, y lograr la transparencia en los programas de lucha contra la pobreza<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Comisión de la Verdad y Reconciliación. Informe Final. Recomendaciones, páginas 118-119.

<sup>18</sup> PCM & MEF, 2006. Op. Cit. p:6.

## MAPA DE POBREZA DEL PERÚ:

Los mapas de pobreza constituyen herramientas importantes para los programas sociales focalizados, en su afán de lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos y eficacia en su ejecución; y para conocer la distribución espacial de la pobreza en áreas geográficas desagregadas (incluso a nivel de centro poblado). También contribuyen a la ejecución de la política social facilitando la implementación de sinergias y economías de escala que se derivan de una intervención integral y coordinada<sup>19</sup>. La segmentación geográfica y sectorial de la oferta y la demanda social ayuda a las autoridades locales a una mejor distribución de los recursos asignados a su jurisdicción; promueve la participación de la población en el diseño, priorización y formulación de los presupuestos participativos; así como a la ejecución y evaluación de los proyectos. De otro lado mejora la coordinación de acciones entre las distintas instancias de gobierno: central, regional y local. La difusión de información mejorará los procesos de toma de decisiones y profundiza la eficacia de mecanismos de control y fiscalización de la gestión pública. Mayores niveles de *accountability* mejoran la eficiencia y un incremento en la productividad de los recursos públicos, a la vez que constituye un eje primordial para el fortalecimiento del sistema democrático y el ejercicio de la ciudadanía<sup>20</sup>. A fin de garantizar el incremento en la eficiencia y eficacia de los recursos públicos, es necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros y con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, asuman eficazmente el rol de supervisores de la política social y lideren procesos de control, seguimiento, auditoría y evaluación del impacto de los programas ejecutados y la transparencia y neutralidad política en el uso de los recursos públicos<sup>21</sup>.

La pobreza nacional se estima en 51,6 %; la rural en 72,5 % para el 2004, mientras la pobreza extrema, relacionada a la incapacidad de los hogares de financiar una canasta básica de alimentos, a nivel nacional se estima en 19,2 % y a nivel rural en 40,3 %. En el nivel departamental los que presentan un mayor nivel de pobreza total son Huancavelica (84,4%), Puno (79,2%), Huanuco (77,6%) y Cajamarca (74,2%). En ellos encontramos aproximadamente 2,9 millones de pobres o 21,9% del total nacional. En estos departamentos el gasto individual per-capita se encuentra entre 120 y 160 Nuevos Soles. Además, estos niveles de gastos están por debajo de las líneas de pobreza respectiva para cada uno de estos departamentos<sup>22</sup>.

### EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA POR REGIÓN Y ÁREA GEOGRÁFICA

Región	2001-IV		2002-IV		2003		2004	
	Pobreza	Pobr. Extrema	Pobreza	Pobr. Extrema	Pobreza	Pobr. Extrema	Pobreza	Pobr. Extrema
Costa	48,1	11,1	47	13	43	10,4	40,8	8,1
Sierra	70,6	43,2	70	43,9	68,6	40,8	67,7	36,5
Selva	69,8	42,7	64,9	37	64,1	32,3	59,5	26,4
<b>Áreas</b>								
Área Urbana	50	16,7	46,4	14,6	44,1	13,9	43,3	11,5
Área Rural	77,1	49,8	77,7	51,7	75,7	45,9	72,5	40,3
Total Nacional	54,3	24,1	53,8	24,2	52,2	21,9	51,6	19,2

Fuente: ENAHO 2001-IV, 2002-IV, 2003 y 2004 - INEI.

<sup>19</sup> MEF, 2001. Hacia la búsqueda de un Nuevo Instrumento de Focalización para la Asignación de Recursos Destinados a la Inversión Social adicional en el marco de la lucha contra la pobreza. Dirección General de Asuntos Económicos y sociales. Ministerio de Economía y Finanzas del Gobierno Peruano. Lima, Perú. 64 p.

<sup>20</sup> Idem, pp: 17

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Idem, pp: 81

## **POLÍTICA DE DESCENTRALIZACIÓN:**

El proceso de descentralización se inicia en el 2002; constituyéndose en una política permanente del Estado. Tiene como desafío ser una herramienta para el desarrollo integral del Perú. Los Planes de Desarrollo Concertados, el Consejo de Coordinación Local (CCL) y el Consejo de Coordinación Regional (CCR) constituyen mecanismos institucionalizados, aún en formación, para la integración de la estrategia de desarrollo local y para servir de insumo a la actualización de una prospectiva de país donde se pueda expresar la participación y buscar consensos. A través de este ordenamiento institucional se busca alcanzar la transferencia progresiva de competencias, recursos y funciones del nivel central a los gobiernos subnacionales; ampliar la participación ciudadana y el monitoreo a través de mecanismos como el presupuesto participativo y la adecuada rendición de cuentas.

La descentralización es una forma de organización democrática. Constituye una política permanente del Estado Peruano y es de carácter obligatorio. Este proceso se viene desarrollando de acuerdo a la asignación de competencias y transferencias de recursos del Gobierno Nacional hacia los Gobiernos Regionales y Locales. La descentralización es política, social, económica y administrativa, como transferencia de poder político, fiscal y administrativo a los gobiernos regionales y locales debe tener presente los mecanismos de distribución del gasto de las regiones y la estabilidad macroeconómica, donde la descentralización de los gastos debe estar acompañada de una descentralización también de los ingresos<sup>23</sup>. El CND ha formulado el Plan Nacional de Inversión Descentralizada 2004 – 2013.

## **POLÍTICA AMBIENTAL:**

La Política ambiental se inserta dentro de las políticas públicas. Constituyen declaraciones que guían los cursos de acción que emprenderá el Estado para asegurar un ambiente sano y el desarrollo sostenible; comprende por lo tanto la consagración normativa de tal intención mediante lineamientos establecidos en su ordenamiento jurídico, la planificación de actividades en el corto, mediano y largo plazo, la definición de estrategias y planes de acción sectoriales, las decisiones de gobierno, y la asignación de recursos para que dichas declaraciones se materialicen<sup>24</sup>. La política ambiental no puede ser entendida como un sector de la realidad sino que es la realidad integrada sistémicamente. Lo ambiental, lo económico, lo cultural y lo social son componentes de una misma existencia. Por tal motivo exige una aproximación holística. La política ambiental no debe incluirse como un capítulo dentro de los planes de desarrollo; precisamente por la naturaleza transversal del concepto de desarrollo sostenible y la intrincada red de relaciones de interdependencia que se da entre las manifestaciones humanas y la naturaleza; sino que debe formar parte de todos los campos de la planificación nacional, sectorial, regional y local<sup>25</sup>.

Décimo Novena Política de Estado aprobada por el Acuerdo Nacional trata sobre el Desarrollo Sostenible y la Gestión Ambiental. Dicha Política instituye:

*“Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país. Con ese objetivo el Estado:*

**(a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las**

<sup>23</sup> CND, 2006. Informe Anual de los Avances del Proceso de Descentralización 2005. Lima, Perú. Tomo I,

<sup>24</sup> Andaluz, C. 2004. Op. Cit. Pp: 236.

<sup>25</sup> Idem, pp: 237.



**sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental;**

*(b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental;*

***(c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio;***

*(d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de prevención y producción limpias;*

***(e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales;***

*(f) estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas, así como del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo;*

***(g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas;***

***(h) reconocerá y defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, regulando su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos;***

*(i) promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reuso y reciclaje;*

*(j) fortalecerá la educación y la investigación ambiental;*

***(k) implementará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento de las empresas de los criterios y condiciones de protección ambiental;***

*(l) regulará la eliminación de la contaminación sonora;*

***(m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico; y***

*(n) desarrollará la Estrategia Nacional de Comercio y Ambiente”.*

## LEY GENERAL DEL AMBIENTE

Con fecha 13 de Octubre del 2005 se aprobó la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente cuyo objetivo es ordenar el marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.

La Política Nacional del Ambiente constituye el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público, que tiene como propósito definir y orientar el accionar de las entidades del gobierno nacional, regional y local; y del sector privado y de la sociedad civil, en materia ambiental<sup>26</sup>. Las políticas y normas ambientales de carácter nacional, sectorial, regional y local se diseñan y aplican de conformidad con lo establecido en la Política Nacional del Ambiente y deben guardar concordancia entre sí. La Política Nacional del Ambiente es parte integrante del proceso estratégico de desarrollo del país. Es aprobada por Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros<sup>27</sup>. Las políticas de Estado integran las políticas ambientales con las demás políticas públicas. En tal sentido, los procesos de planificación, decisión y ejecución de políticas públicas en todos los niveles de gobierno, incluyendo las sectoriales, incorporan obligatoriamente los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente<sup>28</sup>.

El Consejo Nacional del Ambiente – CONAM es la Autoridad Ambiental Nacional y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental el cual se implementa a nivel sectorial y descentralizado en coordinación con las autoridades competentes en cada nivel. Sus funciones y atribuciones específicas se establecen por ley y se desarrollan en su Reglamento de Organización y Funciones<sup>29</sup>.

El Título Preliminar de la Ley define los Derechos y Principios de la Gestión Ambiental a nivel nacional, que en su artículo 1° señala: *“Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida; y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente,... asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país”*. Los artículos 2° y 3° se refieren a los derechos de acceso a la información y a la participación en la gestión ambiental, respectivamente.

Una contribución importante de esta norma es que define en su artículo 4° el derecho de acceso a la justicia ambiental, definido como: *“Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos. Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia”*.

Los artículos del 5° al 11° de la Ley 28611 estipula como Principios de la Gestión Ambiental aplicables a todo proceso jurídico y/o administrativo los siguientes fundamentos: Principio de sostenibilidad; Principio de prevención (incluye la adopción de medidas de mitigación,

---

<sup>26</sup> Art. 8° Cap. II de la Ley 28611.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Art. 10° Ley 28611

<sup>29</sup> Art. 56° Ley 28611

recuperación, restauración o eventual compensación); Principio precautorio; Principio de internalización de costos (señala que toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente)<sup>30</sup>; Principio de responsabilidad ambiental<sup>31</sup>; Principio de Equidad y Principio de Gobernabilidad Ambiental<sup>32</sup>.

En su artículo 3° la Ley precisa el rol del Estado en materia ambiental; mientras que el artículo 4° estipula que el diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente, conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, la conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general.

Los recursos naturales constituyen Patrimonio de la Nación. Su protección y conservación pueden ser invocadas como causa de necesidad pública (Art. 6°). El ejercicio de los derechos de propiedad y a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente (Art. 7°).

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene a su cargo la integración funcional y territorial de la política, normas e instrumentos de gestión, así como las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado y de la sociedad civil, en materia ambiental<sup>33</sup>. Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente<sup>34</sup>.

Los artículos del 19 al 23 de la Ley 26811 determinan los lineamientos y mecanismos para el Ordenamiento Territorial a nivel nacional, regional y local, urbano y rural. El artículo 24° crea el Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, y los siguientes hasta el 35°, en concordancia con la Ley de Evaluación Ambiental, armonizan los conceptos y criterios de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), Planes de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), los Estándares de Calidad Ambiental y demás instrumentos de planificación y gestión ambiental para toda actividad económica. En relación a los instrumentos económicos, estos constituyen aquellos basados en mecanismos propios del mercado que buscan incentivar o desincentivar determinadas conductas con el fin de promover el cumplimiento de los objetivos de política ambiental. Conforme al marco normativo presupuestal y tributario del Estado, las entidades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local en el ejercicio y ámbito de sus respectivas funciones, incorporan instrumentos económicos, incluyendo los de carácter tributario, a fin de incentivar prácticas ambientalmente

---

<sup>30</sup> Adicionalmente señala que: *“El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos”*.

<sup>31</sup> Art. 9°: *“El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar”*.

<sup>32</sup> Art. 11o: *“El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia”*.

<sup>33</sup> Art. 14° de la Ley 26811

<sup>34</sup> Art.17° de la Ley 26811

adecuadas y el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales. El diseño de los instrumentos económicos propician el logro de niveles de desempeño ambiental más exigentes que los establecidos en las normas ambientales<sup>35</sup>.

El artículo 45° de la Ley General del Ambiente incorpora un concepto particularmente relevante para la evaluación y valorización ambiental al señalar: “El Estado incluye en las estadísticas nacionales, información sobre el estado del ambiente y sus componentes. Asimismo, debe incluir en las cuentas nacionales el valor del Patrimonio Natural de la Nación y la degradación de la calidad del ambiente, informando periódicamente a través de la Autoridad Ambiental Nacional acerca de los incrementos y decrementos que lo afecten”.

En los capítulos siguientes detalla las facultades, mecanismos y condiciones para la participación ciudadana en materia ambiental así como las competencias del Estado a nivel transectorial, regional y local, el tratamiento de los conflictos de competencias y las deficiencias en la asignación de atribuciones. Las políticas ambientales definidas en esta Ley también se articulan con las políticas de población, salud, saneamiento básico y planificación para el desarrollo. Especial atención merecen los artículos referidos a la salvaguarda de los derechos de los pueblos indígenas, comunidades nativas y comunidades campesinas en la gestión ambiental; así como el reconocimiento de los conocimientos colectivos y las formas de aprovechamiento de los recursos naturales por estas poblaciones. Sin embargo, el artículo 72°, inciso 3 señala: *“los pueblos indígenas y las comunidades nativas y campesinas, pueden beneficiarse de los recursos de libre acceso para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales”*.

Las obligaciones de la empresa privada y la aplicación de los criterios de responsabilidad ambiental y social para toda actividad económica, de inversión o de investigación que genere impactos al ambiente se detallan en el Capítulo IV; mientras que las condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales, en concordancia con la Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales y la Conservación de la Biodiversidad, es materia del Título III, Capítulos I y II, respectivamente. En este sentido el artículo 92° precisa: *“El Estado establece una política forestal orientada por los principios de la presente Ley, propiciando el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como la conservación de los bosques naturales, resaltando sin perjuicio de lo señalado, los principios de ordenamiento y zonificación de la superficie forestal nacional, el manejo de los recursos forestales, la seguridad jurídica en el otorgamiento de derechos y la lucha contra la tala y caza ilegal”*. Apartados complementarios contribuyen a reforzar los principios de conservación y protección de especies y ecosistemas frágiles y amenazados, y consolidan la importancia del SINANPE en las políticas de Gestión Ambiental.

Las fuentes de contaminación y las infracciones ambientales también constituyen una preocupación legítima del Estado y la Sociedad. Por tal motivo esta norma puntualiza en temas de Fiscalización y Control; Responsabilidad por daño Ambiental, el régimen de sanciones y medidas cautelares que corresponden estos daños, según su naturaleza, magnitud y grado de afectación a las poblaciones humanas. Al respecto se estipula: *“Cualquier persona, natural o jurídica, está legitimada para ejercer la acción a que se refiere la presente Ley, contra quienes ocasionen o contribuyen a ocasionar un daño ambiental, de conformidad con lo establecido en el artículo III del Código Procesal Civil”*<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Art. 36° de la Ley 26811

<sup>36</sup> Art. 143° Ley 28611

## PLAN NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL:

El Estado Peruano debe poseer una visión integral y sistémica de su territorio para el mejor desempeño de sus instituciones en sus roles promotores, normativos y supervisores del desarrollo sostenible y de la conservación. Es necesario que dichas instituciones manejen información con una visión integrada del espacio físico, biológico y socioeconómico, con un enfoque multisectorial, que les permita una mejor orientación para la asignación de recursos y el monitoreo de las actividades y problemas que se presenten en el tiempo y el espacio<sup>37</sup>.

La necesidad de establecer una política de Ordenamiento Territorial en el país, parte de dos aspectos básicos: por un lado, existen diversos problemas críticos relacionados con la ocupación y uso del territorio que obstaculizan el requerido desarrollo sostenible del territorio peruano y por otro, es necesario articular las diversas políticas sectoriales con incidencia en el Ordenamiento Territorial, así como orientar el accionar de los Gobierno Regionales y Locales de cara a cumplir con mayor eficiencia sus funciones en esta materia<sup>38</sup>. En este sentido, el proceso de Ordenamiento Territorial en el Perú, debe desarrollarse en el marco de las políticas establecidas en la Constitución Política, el Acuerdo Nacional, los acuerdos de gobernabilidad, la Ley General del Ambiente, y en los convenios y protocolos internacionales asumidos por el Perú<sup>39</sup>.

Se define Ordenamiento Territorial (OT), como el *Instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. Proceso Político en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Proceso Técnico Administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la ZEE*<sup>40</sup>. El Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) es definido en el Reglamento de la Ley Marco del Sistema de Nacional de Gestión Ambiental (DS N° 008-2005-PCM) como: *“El ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento que forma parte de la política de ordenamiento territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio”*.

La asignación de usos del espacio se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a las políticas de Desarrollo Sostenible entre ellas la Política Ambiental del país<sup>41</sup>. En el Decreto Supremo 045-2001-PCM, se declara de interés nacional al Ordenamiento Territorial sobre la base de la ZEE, crea la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental, y en su artículo 3° encargó proponer y elevar el Proyecto de Reglamento sobre la ZEE a la Presidencia del Consejo de Ministros. El DS N° 087-2004-PCM establece que la Zonificación Ecológica y Económica – ZEE es un proceso participativo y concertado, dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado en los diferentes ámbitos: nacional, regional y local, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales.

La Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en su artículo 11°, dispone que la ZEE del país, se aprueba a propuesta de la Presidencia del

---

<sup>37</sup> CONAM, 1999. Estrategia para la Implementación de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) en el Perú. Lima, Perú. 29 p.

<sup>38</sup> CONAM. 2005. Propuesta de Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial. Aprobado por el Subcomité de OT. Documento de Trabajo. Lima, Perú. Inédito. 18 p.

<sup>39</sup> Idem. Pp: 2.

<sup>40</sup> Comité Técnico Consultivo de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial, 2006. Directiva sobre “Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica”. CONAM. Lima, Perú. 28 p.

<sup>41</sup> Reglamento de la Ley Marco del Sistema de Nacional de Gestión Ambiental (DS N° 008-2005-PCM)

Consejo de Ministros en coordinación intersectorial como apoyo al Ordenamiento Territorial, a fin de evitar conflictos con superposición de títulos y usos inapropiados y demás fines.

A la fecha se han desarrollado diversos esfuerzos por desarrollar lineamientos de políticas e instrumentos conceptuales y metodológicos para el Ordenamiento Territorial a nivel nacional. A través de la Autoridad Ambiental Nacional se busca articular las iniciativas regionales de ordenamiento territorial y estandarizar los criterios de Zonificación Ecológica Económica a nivel nacional, regional y local. Actualmente se encuentra en implementación El Plan Operativo BIANUAL de ZEE para el periodo agosto 2005 - julio 2007 con la participación directa de las instituciones nacionales, regionales y locales dentro sus respectivas jurisdicciones, el seguimiento y asesoramiento técnico de la Autoridad Ambiental. Pese a estos importantes avances todavía no se cuenta con un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial que permita una adecuada planificación y distribución temporo-espacial de las actividades económicas, su armonización con las capacidades del territorio y las expectativas de desarrollo socioeconómico de las poblaciones.

#### **MARCO LEGAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL:**

- Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva (Ley N° 22175)
- Ley Marco para el Fomento de la Inversión Privada. (Decreto Legislativo N° 757)
- Ley General de Pesca (Ley N° 25977)
- Ley General de Aguas (Decreto Legislativo N° 17752 del 04.03.92) y su Reglamento
- Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (DS 014-92-EM-TUO)
- Constitución Política del Perú; promulgada el 29 de Diciembre de 1993.
- Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos (Ley N° 26221)
- Ley del Consejo Nacional del Ambiente CONAM (Ley N° 26410 del 16.12.94) y su Reglamento.
- Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (Ley N° 26505)
- Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley N° 28296 del 28.02.96)
- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 26821)
- Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento (Ley N° 26834)
- Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839) y su Reglamento.
- Ley General de Salud (Ley N° 26842) y su Reglamento.
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308) y su Reglamento
- Reglamento de Investigaciones Arqueológicas (Resolución Suprema N° 004-2000-ED)
- Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas Fluviales y Lacustres (Ley N° 26620) y Reglamento
- Decreto Supremo que constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (Decreto Supremo N° 045-2001-PCM)
- Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783), y sus normas modificatorias.
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867)
- Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y sus normas modificatorias y complementarias.
- Reglamento del Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA).
- Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (D.S. N° 001-A-2004-DE/SG)
- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley N° 28245) y su Reglamento.
- Reglamento de Zonificación Ecológica Y Económica (Decreto Supremo 087-2004-PCM).
- Ley General del Ambiente (Ley N° 28611)
- Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística (Ley N° 26961)

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

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ<sup>42</sup>:**

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

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

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

### **POLITICA FORESTAL:**

Pese a ser el Perú un país mayoritariamente de aptitud forestal, no cuenta con una Política Forestal a nivel de Estado que defina y priorice los lineamientos de gestión para la conservación y aprovechamiento de los recursos forestales a nivel nacional. De otro lado, el Sector Forestal tampoco se encuentra adecuadamente institucionalizado. El marco legal general del sector forestal está constituido por todas las normas nacionales o internacionales en relación a la conservación, manejo y administración de los recursos forestales a nivel nacional incluyendo aquellas que no necesariamente son leyes especiales en la materia<sup>43</sup>. En el Perú el marco legal forestal es abundante y descoordinado, generando confusión en su aplicabilidad tanto para el usuario como para el funcionario público. Las normas forestales de igual jerarquía son muchas veces contradictorias; en otros casos las normas de menor jerarquía muchas veces contradicen a las de mayor jerarquía; y el desarrollo normativo de una norma excede su mismo mandato y modifica la norma<sup>44</sup>.

### **LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE NO. 27308<sup>45</sup>:**

En su Artículo 1°, la Ley Forestal señala que tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el país. Añade que el Estado fomenta la conciencia nacional sobre el manejo responsable de las cuencas, bosques y fauna silvestre, realiza acciones de prevención y recuperación ambiental. Determina que el

<sup>42</sup> El Peruano, 8 de Setiembre de 1990. Año IX – No. 3687. pp: 89515 – 89528.

<sup>43</sup> Muñoz, F. 2006. Análisis de la Legislación Forestal. En: Módulo de Capacitación Opciones para Revertir la Tala y Comercio Ilegal de Maderas en el Perú. CIMA . IRG / USAID. Inédito.

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Diario Oficial El Peruano, 16 de Julio del 2000

Ministerio de Agricultura es el órgano normativo y promotor del uso sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, mientras que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) es el órgano encargado de su gestión y administración.

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

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

Setiembre 2006

El Sector Forestal tiene un enorme potencial para el desarrollo sostenible. Más del 70% del territorio nacional son bosques o tierras forestales y su capacidad de generación de riqueza es como mínimo 10 veces mayor de su aporte actual al PBI. Debe contribuir significativamente a mejorar la calidad de vida de cientos de miles de pobladores rurales en el mapa de la pobreza. La balanza comercial actual de productos forestales tiene un déficit de US \$ 200 millones/año, con tendencia creciente. Revertir esta situación permitirá generar cientos de miles de empleos nuevos en cadenas productivas forestales.

### **ESTRATEGIA:**

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

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



- Respeto pleno de los derechos de las comunidades campesinas y nativas, y poblaciones rurales en general

#### **METAS:**

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

#### **METAS INMEDIATAS:**

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

Pucallpa, 15 de setiembre del 2005

José Salazar García  
Ministro de Agricultura

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

Durante los últimos años la tala y comercio ilegal de maderas en el Perú ha adquirido dimensiones de gran complejidad y magnitud que han obligado al Estado Peruano al diseño de políticas de contingencia que le permitan accionar contra este problema. Analizaremos cuatro fases en este desarrollo de las Políticas del Estado Peruano en la Lucha contra la TCIM en el Perú<sup>46</sup>. A través de este análisis se propone una mirada retrospectiva del proceso a fin de estimar la capacidad de respuesta del Estado e identificar los errores y dilaciones para generar un cambio en el rumbo de la política, con propuestas concretas, claras y definidas.

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

Se da desde la vulneración de la antigua Ley 21147 a través de los contratos de 1000 ha hasta el año 2000 con la Promulgación de la Nueva Ley Forestal 27308. De acuerdo a la Ley Forestal No. 21147, vigente entre mayo de 1971 y julio del 2000, existían 04 modalidades de otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales<sup>47</sup>:

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

Respecto al aprovechamiento maderable el modelo de otorgamiento de contratos de extracción en áreas mayores a 1000 Ha y hasta por 10 años establecido en la Ley Forestal No. 21147<sup>48</sup> fue debilitado cuando se comenzaron a otorgar contratos de menos de 1000 ha., que no exigían ningún requisito contractual para el establecimiento de Planes de Manejo, ni reposición del recurso aprovechado; y que eran otorgados (incluyendo las adendas) de manera arbitraria, a discrecionalidad del funcionario público, sin ningún estudio técnico ni verificación en campo, y a simple solicitud del interesado. Esta modalidad fue utilizada por industriales y acopiadores de madera, quienes proporcionaban capital de trabajo a los pequeños extractores, mediante la modalidad de la habilitación a fin de garantizar el abastecimiento de maderas valiosas sin considerar su procedencia. El trabajador forestal ingresaba al bosque para extraer volúmenes de madera que variaban entre 40,000 a 400,000 pies tablares dependiendo de su capacidad financiera y tecnológica<sup>49</sup>. Los contratos de 1000 ha solo constituían referencias geográficas puesto que en la práctica la madera era extraída de las áreas adyacente e incluso de otras cuencas. La institucionalización de este sistema de blanqueo de la madera a través de un trámite administrativo fue posible gracias a la inyección de capitales de los empresarios madereros quienes tranzaron con técnicos y funcionarios de las Agencias Agrarias Departamentales y posteriormente con la Administración Forestal. A ello se suma la ausencia de mecanismos de verificación de procedencia de la madera; así como la existencia de una intrincada y consolidada red de corrupción al interior de la administración y a lo largo de las garitas forestales y puestos de control policiales que posibilitaron el libre transporte de la madera ilegal y el uso de mecanismos como la falsificación y *ruletteo* de guías de transporte.

Los contratos menores a mil hectáreas otorgados únicamente a personas naturales fue la expresión más relevante de una distorsión generada por la antigua Ley Forestal, que permitía el acceso directo al bosque de pequeños extractores sin la exigencia de un Plan de Manejo. Esta excepción se convirtió en regla, y generó una práctica extendida de defraudación a la ley, por la

<sup>46</sup> Texto Adaptado de: Muñoz, F. 2006. Análisis de la Legislación Forestal. En: Módulo de Capacitación Opciones para Revertir la Tala y Comercio Ilegal de Maderas en el Perú. CIMA . IRG / USAID. Inédito.

<sup>47</sup> Caillaux & Chirinos. 2003. Op. Cit. pp: 17.

<sup>48</sup> Norma actualmente derogada

<sup>49</sup> Ríos, J. & F. León. 2002. Estado de Conservación de la Caoba (*Swietenia macrophylla*) en el Perú. Inédito.

cual se concentraba y extraía madera en grandes extensiones de bosque a través de la suscripción de múltiples contratos individuales menores de 1000 has., que eran controlados en su mayoría por grandes habilitadores de madera. Esto desmotivó la inversión en grandes proyectos integrales, produciendo a su vez la atomización de las áreas de extracción forestal, la preeminencia de la informalidad y limitando con ello la generación, con excepciones por cierto, de un sector empresarial progresista y responsable (Caillaux & Chirinos, 2003).

En el Período 1998 – 2001 se otorgaron a nivel nacional 4,832 Contratos de Extracción Maderable por parte del INRENA<sup>50</sup>, sobre una extensión de 9'869,601 Ha, que permitían el aprovechamiento de un volumen estimado de 5'838,000 de metros cúbicos rollizos autorizados. De 1998 a 1999 se observa una caída en el número de contratos otorgados que probablemente se haya debido a la incertidumbre producida por las expectativas de aprobación de la Ley Forestal, y luego hacia el año 2000 un incremento sustancial que da cuenta de que los gremios madereros tendrían dificultades para aceptar y asimilar los cambios de la nueva ley<sup>51</sup>. Datos estimados señalan que del número total nacional de contratos y permisos forestales menores de 1000 Ha, alrededor del 80% eran contratos con caoba, cada uno de ellos autorizado con un volumen tope de 200 m<sup>3</sup>; y que cerca del 100% de los contratos de Caoba habían sido otorgados en Madre de Dios.

Hasta el 2003 no existía un sistema de registros oficial, confiable y fidedigno de los saldos de madera contenidos en los contratos de 1000 ha. Estos eran, literalmente, escritos en papeles sueltos y/o hojas de cuadernos, a lápiz, borroneados, tachados o cubiertos con "liquid paper", de modo que siempre había una forma válida y acostumbrada de adulterar los saldos, los cuales se daban y restaban en función a la prodigiosidad del funcionario. La forma de registro, en el mejor de los casos de que existiera y no se hubieran traspapelado y perdido, como ocurría cada vez que el otorgamiento de los mismos era trasladado administrativamente a una nueva sede u otra dependencia, era por decirlo de alguna forma, indecorosa e ignominiosa. Sólo por concepto de Contratos de 1000 ha otorgados en Madre de Dios entre los años 2000 y 2001 se autorizó de manera irregular la extracción y comercio de 465,674.83 metros cúbicos de madera. La presión política y económica de los extractores ilegales financiados por los empresarios exportadores de Caoba y sus testaferros, aunada a la debilidad de la Administración Forestal obligó a que estos volúmenes fueran legalizados mediante una serie de ampliaciones de movilizaciones, saldos y otros trámites administrativos. La atomización geográfica, dispersión de los contratos de extracción forestal de 1000 ha y adicionalmente la gran amplitud de las cuencas hidrográficas amazónicas en un mosaico de ecosistemas o calidades de sitios favoreció la dificultad de ejercer el control sobre los mismos.

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

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

---

<sup>50</sup> Idem, pp: 12

<sup>51</sup> Ibidem.

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

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

Esta etapa fue una de las más convulsionadas en términos sociales, políticos y económicos para el Sector Forestal debido a que coincidió con otros procesos a nivel nacional e internacional, tales como el cierre de los mercados de exportación de la Caoba en Brasil; el incremento de la demanda de maderas finas por parte de Estados Unidos, la inestabilidad del gobierno después de la transición democrática, y los cambios en las tendencias internacionales hacia nuevos patrones de consumo por parte de los mercados principalmente europeos. A nivel nacional se generan vacíos de poder, debilitamiento de las autoridades a todo nivel, y un resurgimiento violentista de algunos sectores sociales. En el sector forestal se inicia la Guerra por la Caoba que desató conflictos y competencias entre las dos grandes empresas monopólicas de la exportación de *Swietenia macrophylla*: Newman Lumber Company y Bozovich Timber SAC. Ambas pugnaban por copar el mayor número de áreas de extracción para el aprovechamiento de Caoba, con especial énfasis en la región de Madre de Dios, a la vez que competían ya sea directamente o a través de sus empresas testaferros por el acopio de la madera ilegal en otras áreas del país. La Guerra por la Caoba y el afán acaparador de dichas empresas por obtener las mayores ganancias posibles y acopiar la madera antes de que se iniciara el proceso de implementación de la Nueva Ley exacerbó por un lado la incredulidad de los trabajadores forestales en el nuevo sistema; así como el surgimiento de manifestaciones de violencia, vandalismo y delincuencia contra la propiedad pública y privada, y los bienes del Estado; atentados contra la vida de las poblaciones indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial, la invasión de tierras de Comunidades Nativas, la invasión de Áreas Naturales Protegidas, el incendio de puestos de control, los ajustes de cuentas entre madereros, el hurto de la madera decomisada, entre otros. En Junio del 2002 en Madre de Dios, un paro regional propiciado por los empresarios madereros a través de la contratación y financiamiento de agitadores locales, saquearon, incendiaron y destruyeron las oficinas de la sede del INRENA en Madre de Dios, la Dirección Regional Agraria, la sede de la Federación Agraria de Madre de Dios, la Oficina de Registros Público, la Comisaría de Tambopata, las oficinas de las organizaciones sociales, entre otras instituciones generando situaciones de inestabilidad política con el fin de presionar a la Administración forestal para la devolución de madera ilegal decomisada e impedir el proceso de Concurso para el otorgamiento de las Concesiones Forestales.

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

Mientras estos hechos distraían la atención de la Administración Central, desgastaba los esfuerzos de las Organizaciones Civiles comprometidas con la Defensa del Estado de Derecho, la Pacificación y la Defensa de la Ley Forestal; a la vez que debilitaba los espacios de consenso debido a la ambigüedad en las posiciones políticas de los empresarios y usuarios del bosque

respecto a la implementación del Proceso de Concesiones Forestales, los volúmenes de extracción y exportación de maderas finas de procedencia ilegal se incrementaron de manera significativa. La Guerra de la Caoba nos condujo a situaciones de crisis e ingobernabilidad que, dada las limitaciones técnicas y presupuestales de la propia administración, se hacían cada vez más difíciles de manejar. A la falta de medios y recursos para hacer frente a la tala ilegal se aunaba el escaso apoyo político de alto nivel para impulsar la formalización de la actividad, y/o combatir la ilegalidad. Los esfuerzos desplegados y logros relativos de esta etapa se debieron más a voluntades particulares que a una política clara sobre el tema.

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

#### **ETAPA DE LA INDEFINICIÓN: 2004 - 2005**

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

El 28 de julio del 2003, el Gobierno de los Estados Unidos de América promovió la “Iniciativa Presidencial para la lucha contra la tala ilegal”, en respuesta a los problemas globales derivados del tráfico de especies maderables que amenazan la sobrevivencia y posibilidades de crecimiento económico de las naciones afectadas. La iniciativa planeaba concretarse a través de las agencias de cooperación del gobierno norteamericano y la coordinación del Departamento de Estado<sup>52</sup>. El presupuesto ofrecido para el primer año ascendía a US \$ 15 millones, de los cuales US \$ 3 a 4 millones han sido asignados al Perú. El objetivo de esta iniciativa consistía en apoyar a países en desarrollo en la lucha contra la tala ilegal, incluyendo mejoras en el control de las exportaciones de madera ilegal y el combate a la corrupción, focalizando en los siguientes puntos<sup>53</sup>:

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

<sup>52</sup> Yamashita, K. 2004. Iniciativa Presidencial del Gobierno de los Estados Unidos de América Contra la Tala Ilegal. En: I Foro Nacional sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas. IRG / WWF / USAID. Lima, Perú. Pp: 74 – 81.

<sup>53</sup> Idem, pp: 78.

- Apoyo para promover la competitividad, a través de la promoción de la inversión privada y mayor acceso a nuevos mercados, aprovechando el Acuerdo ATPDEA y los mercados de madera certificada.

En el marco del I Foro Nacional sobre Tala y Comercio Ilegal de Maderas se hizo público el siguiente compromiso: *“En el Perú entonces, la iniciativa del presidente Bush, a través de USAID, se materializa en la siguiente forma: hemos programado aproximadamente 3 millones de dólares por tres años en apoyo a la lucha contra la tala ilegal por parte de la sociedad civil, y por parte del gobierno. En ese sentido, estamos muy complacidos en poder apoyar el trabajo de la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal<sup>54</sup>”.*

El 08 de Mayo del 2004, mediante Decreto Supremo No. 019-2004 se crea la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros; y se aprueba la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal<sup>55</sup>. Sin embargo, pese a estos compromisos y atribuciones, cambios en las políticas internas de las Agencias de Cooperación Internacional se orientaron hacia el retiro del apoyo ofrecido. Por su lado el Estado Peruano dilató el nombramiento del Presidente de la CMLTI hasta enero del 2005. La acción combinada de ambas operaciones deslegitimó cualquier intento de fortalecer a la CMLTI a nivel regional y nacional, pero sobretodo generó un vacío institucional en la fiscalización y control de los mecanismos de corrupción y blanqueo de la madera ilegal. La escasa importancia del tema en los niveles más altos del poder central y los intentos de sabotaje de los sectores empresariales contra la CMLTI en los niveles intermedios dieron como resultado que por un año más se extendieran las formas de legalización de la madera de procedencia ilícita y/o dudosa, y se permitiera su exportación. Durante la etapa de la indefinición por parte del Estado para priorizar e implementar las estrategias de lucha contra la tala ilegal, los grupos económicos vinculados a la tala ilegal fueron beneficiados. Así, el poder político de los grupos organizados de la madera ilegal se fortalece y consolida frente a una cada vez más debilitada y vulnerable autoridad forestal.

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

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

Así, para el 2005, el INRENA continúa con una política errática y contradictoria. Por un lado, sus niveles más altos intentan implementar acciones aisladas e intervenciones que finalmente se ven imposibilitados de culminar dado el blindaje institucional y la red de organizaciones públicas y

<sup>54</sup> Idem, pp: 80.

<sup>55</sup> Desarrollada por la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal creada por DS No. 052-2002-AG.

privadas que protegen la madera ilícita; mientras por otro lado, en los niveles intermedios de la propia administración se legaliza la madera ilegal a través de un conjunto de normas de menor jerarquía (Resoluciones Jefaturales, Resoluciones de Intendencia, Normas Técnicas, otras) que favorecen y legitiman el blanqueo de madera a través de diversos mecanismos generados para dicho fin.

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

A partir del otorgamiento de las Concesiones Forestales la implementación de OSINFOR, tal como estaba previsto en la Ley Forestal, se convertía en una necesidad cada vez más apremiante. Pese a los diversos intentos del MINAG para su constitución, la Presidencia de Consejo de Ministros mostró una actitud de desinterés argumentando que OSINFOR no calificaba como un organismo regulador y por lo tanto no debería depender de PCM<sup>56</sup>. En tanto OSINFOR no se constituía, las irregularidades por tala y comercio ilegal, tanto en agravio de las Concesiones Forestales, como por los propios concesionarios, se hacían cada vez más frecuentes y acostumbradas llegando a vulnerar el nuevo régimen forestal en menos de dos años. Para el 2004 y 2005 se cuentan ya con mecanismos bien establecidos de legalización de la madera proveniente de las reservas indígenas o áreas naturales protegidas a través de las concesiones, un mercado libre de venta de guías de transporte, la corta de árboles fuera de las áreas de corta y la auto-denuncia por los propios concesionarios para obtener la devolución y legalización de madera de sus propias áreas, la adulteración de la información de los POAS, la aprobación de POAS por la autoridad con datos burdamente adulterados, el acopio de madera y su transporte con las Listas de Trozas y GTF en blanco, la clonación de GTF (dos Guías con igual numeración, pero que consignan distintas especies y volúmenes de madera), entre otras.

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

## **GRANDES DEFINICIONES FALTANTES EN LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA TCIM<sup>57</sup>**

- El Sector Forestal como actor de primer y no de segundo orden
- La Gestión de los recursos naturales deben ser parte de la propuesta democrática del país.
- El Manejo Forestal constituye la razón de ser del nuevo modelo

<sup>56</sup> SPDA, 2004. Informe de Situación: Procesos y Organización Para La Lucha Contra La Tala. En: Análisis Legal de la Tala y Comercio Ilegal. IRG / USAID. Inédito. Pp: 55

<sup>57</sup> Muñoz, F. 2006. Op. Cit.

Una de las claras omisiones del Perú, es su falta de claridad para entender la importancia del sector forestal en el desarrollo del país, no sólo por la magnitud de la cobertura forestal en el Perú, sino por su importancia en la vida, sociedad y economía de gran parte de la población rural del país; y por constituir una fuente valiosa de recursos de biodiversidad, genéticos, paisajísticos, servicios ambientales, no maderables y maderables. Por ello, el sector forestal debe ser considerado como un sector de primer orden, prioritario en el diseño y ejecución de nuestras políticas de desarrollo nacional<sup>58</sup>.

Muñoz (2006)<sup>59</sup> propone la existencia de 4 elementos principales de los grandes lineamientos de política para el Sector Forestal: Ordenamiento territorial; Concertación; Manejo Sostenible e Institucionalidad, los cuales deben ser considerados en la definición de políticas sobre TCIM. Entre los principales ejes en la lucha contra la Tala y Comercio Ilegal de Maderas considera: Prevención, Control y Sanción. En este sentido, se entiende la prevención como todas aquellas acciones que ayudan a fortalecer el manejo sostenible del bosque.

### ¿QUÉ HACER? ¿POR DÓNDE EMPEZAR?<sup>60</sup>

- **Sinceramiento del problema:** Implica una actitud de transparencia que permita conocer la real complejidad y magnitud de la tala ilegal y la proporción de esta que es legalizada y blanqueada para el comercio interno y de exportación. Para ello es necesario hacer frente a los intentos de encubrimiento de los sectores madereros secundados por la propia autoridad forestal; así como al tráfico de influencias de actores políticos de los más altos niveles.
- **Conocimiento del problema:** Involucra un esfuerzo expreso por documentar de manera fidedigna, y con total objetividad e independencia los casos reales de ilegalidad, tráfico de influencias, corrupción de funcionarios, involucramiento de autoridades, empresas que financian la ilegalidad y promueven la corrupción, mercados de madera ilegal, *modus operandi* y vínculos internacionales.
- **Planteamiento de acciones frente al problema:** Se refiere al compromiso de las instituciones del Estado y la Sociedad Civil por implementar las políticas y acciones propuestas por la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal, procurando armonizarlas con las características propias de cada región y realidad en particular; así como generar nuevas iniciativas para la mitigación del problema.

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

- Aprobación Oficial de la Estrategia Nacional Forestal<sup>61</sup>
- Conformación y Reconocimiento de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal
- Conformación de las Mesas Regionales de Diálogo y Concertación Forestal
- Creación de la CMLTI y Aprobación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal (DS No. 019-2004)
- Creación de Comisiones Regionales de Lucha Contra la Tala Ilegal (en proceso)

---

<sup>58</sup> Idem, pp: 15.

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> La Estrategia Nacional Forestal es el instrumento de gestión territorial para promover el desarrollo sostenible de la actividad forestal nacional. Este instrumento ha sido elaborado por el Proyecto "Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal" ejecutado por FAO en convenio con INRENA y con financiamiento del Gobierno Holandés.



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

### EL CÓDIGO PENAL PERUANO:

En relación a la Depredación de la Flora y fauna legalmente protegida, el Código Penal de 1991<sup>62</sup>, en su Art. 308 señala: “El que caza, captura, recolecta, extrae o comercializa especies de flora o fauna que están legalmente protegidas, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años. La pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años y de ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días-multa cuando: 1. El hecho se comete en período de producción de semillas o de reproducción o crecimiento de las especies. 2. El hecho se comete contra especies raras o en peligro de extinción. 3. El hecho se comete mediante el uso de explosivos o sustancias tóxicas”.

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

El Art. 306<sup>63</sup> del Código Penal Peruano establece: “*el funcionario publico que otorga licencia de funcionamiento para cualquier actividad industrial o el que, a sabiendas, informa favorablemente para su otorgamiento sin observar las exigencias de las leyes y reglamentos sobre protección del medio ambiente, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años, e inhabilitación de uno a tres años conforme al artículo 36º, incisos 1, 2 y 4*”.

Sobre el uso indebido de tierras agrícolas, el Art. 311<sup>64</sup> del Código Penal señala: *el que utiliza tierras destinadas por autoridad competente al uso agrícola con fines de expansión urbana, extracción o elaboración de materiales de construcción u otros usos específicos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años. La misma norma en su artículo 313<sup>65</sup> manifiesta: el que contraviniendo las disposiciones de la autoridad competente altere el ambiente natural o el paisaje urbano o rural, o modifica la flora o fauna, mediante la construcción de obras o tala de árboles que dañan la armonía de sus elementos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con sesenta a noventa días-multa.*

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

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

---

<sup>62</sup> Concordancias: Const.: 66 y s.s.; CP: 12, 23, 29, 41 y 267; LOMP.: 1, 9, 11 y 94; CMAm.: 125 y 126; Leyes N°s. 26496, N° 26585, N° 26631 y N° 26689 Art. 2

<sup>63</sup> Concordancias: Const.: 66 y s.s.; CP: 12, 23, 29, 36 y 369; LOMP.: 1, 9, 11 y 94; CMAm.: 120, 122 y 123; Leyes N°s. 26631 y N° 26689 Art. 2

<sup>64</sup> Concordancias: Const.: 66 y s.s.; CP: 12,23 y29; LOMP.: 1,9,11 y 94; CMAm.: 127; Leyes N°s. 26631 y N° 26689 Art. 2

<sup>65</sup> Concordancias: Const.: 66 y s.s.; CP: 12, 23, 29 y 41; CMAm.: 124; Leyes N°s. 26631 y N° 26689 Art. 2

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

La Ley N° 26631<sup>66</sup> en su artículo 1° señala que la formalización de la denuncia por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, requerirá de las entidades sectoriales competentes opinión fundamentada por escrito sobre si se ha infringido la legislación ambiental. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor a 30 días. Si resultará competente en un mismo caso más de una entidad sectorial y hubiere discrepancias entre los dictámenes por ellas evacuados, se requerirá opinión dirimente y en última instancia administrativa al Consejo Nacional del Ambiente. El Fiscal deberá merituar los informes de las autoridades sectoriales competentes o del Consejo Nacional del Ambiente según fuera el caso. Dichos informes deberán igualmente ser meritutados por el juez o el tribunal al momento de expedir resolución. El Artículo 2° de la misma ley especifica que en los casos en que el inversionista dueño o titular de una actividad productiva contare con programas específicos de adecuación y manejo ambiental -PAMA-, esté poniendo en marcha dichos programas o ejecutándolos, o cuente con estudio de impacto ambiental, sólo se podrá dar inicio a la acción penal por los delitos tipificados en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal si se hubiere infringido la legislación ambiental por no ejecución de las pautas contenidas en dichos programas o estudios según corresponda. El artículo 3° estipula que en los procesos penales en trámite por los delitos tipificados en el Título XIII del Libro Segundo del Código Penal, el juez requerirá de inmediato la opinión fundamentada de la entidad sectorial competente.

Desde el punto de vista legal, han habido varios intentos por aprobar modificaciones al Código Penal Peruano con la finalidad de incrementar las penas por comisión de delitos ecológicos, y de tipificar de manera precisa la tala ilegal, quema, destrucción y degradación de bosques, entre otros, (Setiembre 1984<sup>67</sup>, Agosto de 1985<sup>68</sup>, Abril de 1986<sup>69</sup>, Anteproyecto de Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales de 1989<sup>70</sup>, Proyecto de Código Penal de Julio de 1990<sup>71</sup>,

<sup>66</sup> Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de Junio de 1996.

<sup>67</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 3, 4 y 5 de Septiembre de 1984.

<sup>68</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 19,20 y 21 de Agosto de 1985.

<sup>69</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 31 de marzo y 1 y 2 de 1986.

<sup>70</sup> Elaborado por el Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud (CONAPMAS), Lima 1989.

<sup>71</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 17 de Julio de 1990.

Proyecto de Código Penal de Enero de 1991<sup>72</sup>, Proyecto de Ley N°2420/94 – Ccd Sobre Modificación Del Título XIII Del Libro II Del Código Penal, Proyecto de Ley N°276/95 – Cr Sobre Modificación Del Título XIII Del Libro II Del Código Penal, Proyecto de Ley N°2997/97 – Cr Sobre Modificación Del Título XIII Del Libro II Del Código Penal, Proyecto de Ley N° 3141/97 – Cr Sobre Modificación De Los Artículos 308-310 Del Código Penal); sin embargo ninguna de estas propuestas ha prosperado a la fecha.

### **LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE NO. 27308<sup>73</sup>:**

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

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

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

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

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

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

---

<sup>72</sup> Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 20 de Enero de 1991.

<sup>73</sup> Diario Oficial El Peruano, 16 de Julio del 2000

Fuerzas Armadas apoyan a la autoridad forestal en la prevención y control de lo dispuesto por la ley.

## **REGLAMENTO DE LA LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

(Aprobado por Decreto Supremo No. 014-2001-AG)

Establece en los Artículos 6° y 7° que el INRENA es la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre competente, de nivel nacional, encargada de la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre, cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la legislación forestal, evaluar y controlar el aprovechamiento sostenible y de transformación primaria de los recursos forestales, evaluar y supervisar periódicamente las concesiones, permisos y autorizaciones, entre otras funciones. El INRENA organiza y conduce los Registros de Concesiones Forestales, autorizaciones, permisos, comerciantes, depósitos y/o establecimientos comerciales de productos forestales, plantas de transformación primaria, exportadores, registro de personas naturales y jurídicas que prestan servicios forestales, entre otros (Art. 8°).

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

Sobre el Manejo y Aprovechamiento de los Recursos Forestales, el Título V, Capítulo I, Art. 55° señala que corresponde al INRENA fijar las condiciones técnicas y administrativas para realizar el manejo, aprovechamiento, transformación primaria y comercialización de productos forestales. En el Art. 57° establece la obligatoriedad en el uso de sistemas de marcado que permitan la identificación del origen de toda la madera en troza proveniente de bosques naturales y plantaciones, siendo su uso indebido, alteración o falsificación sancionada de acuerdo a lo dispuesto en el Título XII del Reglamento de la Ley.

Los Artículos 125° y 126° (Título V, Capítulo VI) estipulan que el manejo y aprovechamiento forestal con fines industriales y/o comerciales en bosques de producción en reserva; bosques locales; bosques en tierras de comunidades, o de propiedad privada, plantaciones forestales y otras formaciones vegetales se realiza mediante permisos y autorizaciones otorgadas por INRENA previa presentación del plan de manejo respectivo. Los Artículos del 148° al 152° se refieren a las condiciones, categorización, requerimientos y trámites administrativos (solicitudes, permisos, autorizaciones) para el aprovechamiento en bosques dentro de territorios comunales, bosques comunales, con fines de autoconsumo y otros usos.

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

El Artículo 261° del Reglamento determina la prohibición de exportación de madera en trozas y otros productos del bosque al estado natural con fines comerciales e industriales; excepto los provenientes de viveros o plantaciones forestales, o aquellos que no requieren transformación para su consumo final. Además señala que las Aduanas de la República, en coordinación con el INRENA, establecen las medidas de control para tal fin.

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

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

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

Estas obligaciones incluyen recabar de los proveedores las guías de transporte forestal que amparen la movilización de los productos. El incumplimiento de esta norma da lugar al comiso de los productos, sin perjuicio de la imposición de las demás sanciones a que hubiere lugar (Art. 306°). De otro lado, el INRENA otorga autorización para el establecimiento de plantas de

transformación primaria de productos forestales y de fauna silvestre, cualesquiera sea su ubicación dentro del territorio nacional. En relación a la procedencia de los productos, los titulares de los establecimientos dedicados a la transformación y/o comercio de productos forestales y de fauna solo pueden usar productos cuyo aprovechamiento haya sido autorizado por INRENA y/o importados legalmente (Art. 308°). El INRENA dispone las inspecciones periódicas de los depósitos y plantas de transformación primaria sin necesidad de previa autorización o notificación (Art. 309°).

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

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

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

#### **INFRACCIONES FORESTALES:**

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

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

- Artículo 363º: Infracciones en materia forestal.
- Artículo 369º: Procede el comiso de especímenes, productos y subproductos de flora y fauna silvestre en caso de provenir de la extracción de especies o bosques declarados en veda, especies protegidas, o marcados para realizar estudios, semilleros o aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta establecidos, o provenientes de planteles reproductores. También se consideran sujetos al decomiso aquellos provenientes de operaciones de extracción no autorizadas; moto aserrados, transportados sin documentación oficial, transformados o comercializados sin documentos que sustenten su procedencia; mantenidos en condiciones que no reúnan las condiciones técnicas o sanitarias que comprueben su maltrato.
- Artículo 375º: Autoriza la incautación de herramientas, equipos o maquinaria utilizada en la realización de acciones que constituyen infracciones a los artículos 363º y 364º del Reglamento. Cuando dichos equipos hayan sido utilizados en la comisión de ilícitos penales ambientales serán puestos a disposición de la autoridad judicial competente hasta la culminación del proceso penal correspondiente.
- Artículo 376º: El comiso de vehículos o embarcaciones utilizados para el transporte ilegal de productos forestales son inmovilizados en las instalaciones oficiales hasta el pago de la multa correspondiente. La Policía Nacional del Perú o la Dirección General de Capitanías y Guardacostas son los encargados de aplicar esta norma.

#### **POTESTAD ADMINISTRATIVA PARA APLICAR UN PROCEDIMIENTO ACORDE CON EL MARCO LEGAL VIGENTE, EN EJERCICIO DEL *IUS PUNIENDI* DEL PODER EJECUTIVO.**

El Estado en uso de sus atribuciones establece ciertos mecanismos para aplicar las normas y establecer sanciones de carácter administrativo. Estos mecanismos son aplicados por algunos órganos del Estado de acuerdo a lo previsto en las propias normas.

#### **POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA: INRENA**

Por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308 y su Reglamento, se define al INRENA como la autoridad administrativa competente para aplicar las sanciones administrativas que corresponda por las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, salvo en los casos que compete a OSINFOR (Artículo 356 Reglamento)

#### **POTESTAD PARA SANCIONAR INFRACCIONES DENTRO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS<sup>74</sup>**

La potestad administrativa para sancionar se refiere a todas las infracciones a la legislación forestal en particular, haciendo hincapié de la importancia de reconocer y exigir que la autoridad cumpla realmente con su función. Existen ciertos principios fundamentales que rigen los procedimientos administrativos, en este caso se hace una mención de varios de los principales principios. La Potestad Administrativa Sancionadora del INRENA se basa en los principios del derecho administrativo (Ley 27444)<sup>75</sup>:

- Legalidad: todo procedimiento debe desarrollarse de acuerdo a las normas establecidas.
- Tipicidad: toda conducta pasible de sanción debe estar prevista en la norma.

<sup>74</sup> Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Ambiente.

<sup>75</sup> Presentación José Luis Capella: procedimiento administrativos sancionador. SPDA

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

### **Ámbito de acción de la autoridad para sancionar la tala ilegal**

- En Áreas Naturales Protegidas
- En Concesiones Forestales
- En Comunidades Nativas
- En Zonas de Amortiguamiento
- En cualquier superficie que constituya parte del Patrimonio Forestal Nacional.

La autoridad forestal nacional con competencia para aplicar sanciones en materia administrativa es el INRENA. Las normas que rigen el aprovechamiento forestal y protegen el patrimonio forestal nacional conceden al INRENA y a las instituciones tutelares del derecho: Policía, Poder Judicial, Fiscalía, competencias exclusivas para concurrir con la instancia administrativa en la aplicación de la ley y sus sanciones.

### **DECOMISO Y DESTINO DE PRODUCTOS FORESTALES INTERVENIDOS POR LA AUTORIDAD FORESTAL:**

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

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

Mediante el mecanismo de subasta de la madera decomisada, y/o ante la presión de los usuarios o comunidades, el Estado se ha visto en el compromiso social de asumir el pago de la madera mediante el reconocimiento de servicios de transporte y almacén, entre otros, tal como fuera suscrito en el Acta de Compromiso sobre la Problemática Forestal entre el Gobierno Regional de Madre de Dios, el Ministerio de Agricultura y el INRENA del día 19 de marzo del 2003 en la ciudad de Lima en relación a la madera decomisada en la localidad de Iberia, Madre



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

La madera incautada que es subastada encuentra una vía fácil y económicamente más rentable para su legalización y blanqueo. El acopiador intermediario se beneficia de este procedimiento que incluso ha amparado la exportación de especies valiosas o amenazadas. Ante tal situación, era necesario contar con los mecanismos legales que permitieran al INRENA limitar el valor comercial de los productos forestales decomisados o declarados en abandono, o su destrucción si fuera necesario, con miras a desincentivar el financiamiento del comercio y transformación de estos productos aprovechados de manera irregular. El 31 de octubre del 2002 se emite el Decreto Supremo No 054-2002-AG que modifica el Artículo 383º del Reglamento de la Ley 27308. En dicha norma se precisa: “... *los productos forestales decomisados o declarados en abandono por el INRENA, podrán ser:*

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

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

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

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

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal fue desarrollada en el marco de la Comisión Multisectorial creada por DS No. 052-2002-AG y aprobada por DS No. 019-2004-AG. La ENLTI propone acciones integrales orientadas a mitigar los factores que generan y contribuyen a la institucionalización de la tala ilegal. Adicionalmente busca promover el desarrollo de Políticas de Estado orientadas a erradicar la tala y comercio ilegal mediante la

implementación de medidas promotoras del Manejo Forestal Sostenible que tengan un impacto directo en el crecimiento socio-económico de las poblaciones locales vinculadas a la actividad.

#### OBJETIVOS GENERALES DE LA ENLTI:

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

#### LÍNEAS DE ACCIÓN:

- Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Políticas
- Investigación y Asesoría Legal
- Control y Vigilancia
- Promoción del Manejo Forestal Sostenible y Comunicaciones
- Comercio Nacional e Internacional

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

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

- Definir los lineamientos de una política integral sostenible de lucha contra la tala ilegal a largo plazo
- Diseñar, coordinar, concertar y ejecutar acciones del Sector Público y entre éste y la Sociedad Civil, destinadas a promover la lucha contra la tala ilegal;
- Planificar, dirigir y supervisar la implementación de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal;
- Establecer los lineamientos de política para la lucha contra la tala ilegal a largo plazo;
- Gestionar y canalizar la cooperación técnica y financiera internacional para la lucha contra la tala ilegal;
- Gestionar y canalizar las donaciones que realicen entidades nacionales e internacionales para la lucha contra la tala ilegal;

- Generar y organizar un efectivo sistema de información y alerta forestal sobre las actividades de tala ilegal y difundir la información a nivel nacional;
- Promover y difundir las acciones realizadas contra la tala ilegal y para la protección del patrimonio forestal y la biodiversidad, en cumplimiento de los convenios internacionales y normas nacionales en esta materia;
- Promover el manejo forestal sostenible, la declaración de cuencas libres de tala ilegal y la certificación forestal;
- Realizar acciones de difusión orientadas a la toma de conciencia sobre la problemática y magnitud de la tala ilegal en el Perú y el mundo; y
- Proponer a los sectores competentes la aprobación de normas y mecanismos que faciliten la prevención y el control de la tala ilegal y la comercialización de productos forestales en el mercado nacional e internacional.

La Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal está conformada por:

- Un Representante de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la preside.
- Un Representante del Ministerio de Agricultura, quien tiene a su cargo la Secretaría Técnica
- Un Representante del Ministerio de Interior
- Un Representante del Ministerio de Defensa
- Un Representante del Ministerio Público
- Un Representante del INRENA
- Un Representante de SUNAT
- Un Representante de CONAPA

La Comisión está facultada para:

- Solicitar a las entidades públicas y privadas, el asesoramiento, información y apoyo necesario para el cumplimiento de la labor encomendada;
- Coordinar y supervisar el cumplimiento por parte de las instituciones del Estado y los privados, de las normas existentes en material de lucha contra la tala ilegal;
- Administrar los fondos que sean puestos a su disposición,
- Proponer al Consejo de Ministros y a los sectores competentes las normas que sean necesarias para implementar la lucha contra la tala ilegal; y
- Coordinar con los gobiernos regionales acciones locales para la lucha contra la tala ilegal

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

Actividades realizadas por la CMLTI:

- Implementación de un Plan Global de Comunicaciones para la lucha contra la tala ilegal.
- Elaboración de un compendio de normas legales vinculadas a la gestión forestal.
- Viene fortaleciendo las capacidades de los funcionarios de INRENA, SUNAT, Ministerio Público y Poder Judicial, para mejorar su actuación en el control y sanciones de la tala ilegal.

Las Comisiones Regionales de LCTI están conformadas por las siguientes instituciones:

- Gobierno Regional – Gerencia de Recursos Naturales y Administración
- Gobiernos Locales Provinciales y Distritales
- Fiscalía de delitos contra la Ecológica y Ministerio Público
- Dirección de Turismo y Ecología de la PNP
- Capitanía de Puertos y Marina de Guerra del Perú
- Poder Judicial
- Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (INRENA)
- SUNAT
- Ministerio de Transporte y Comunicaciones
- Mesa Regional de Diálogo y Concertación Forestal
- Gremios Productivos Forestales (Concesionarios, Castañeros, otros)
- Federaciones u Organizaciones Sociales Indígenas y Campesinas
- Instituciones Académicas (Universidades, Institutos)
- Colegios Profesionales
- Comités de Gestión de Bosques y Comités de Gestión de Áreas Naturales Protegidas
- CAR
- Otras instituciones.

### **VEDA A LA CASTAÑA:**

El 11 de Agosto de 1981, mediante Resolución Ministerial No. 00729-81-AG-DGFF se declara vedada por tiempo indefinido, la tala y quema de árboles de castaña (*Bertholletia excelsa* H.B.K.). Se reconoce a la castaña como una especie silvestre de gran importancia socioeconómico, pues su aprovechamiento constituye una de las principales actividades en el Departamento de Madre de Dios; de ella dependen muchas familias campesinas, siendo la exportación de sus productos una fuente de ingresos para el erario nacional. El Artículo segundo de dicha RM establece que la Dirección General Forestal y de Fauna, la Región Agraria XVII - Puerto Maldonado y las demás Direcciones Regionales quedan encargadas del cumplimiento de la norma.

El D.S. N° 044-2002-AG del 11 de julio del 2002 establece en su artículo 1° que el aprovechamiento de recursos forestales maderables en las concesiones forestales con fines no maderables para otros productos del bosque, podrá tener lugar en aquellos casos en que el bosque tenga aptitud para extracción permanente de madera y requiere estar contenido en el Plan de Manejo Forestal presentado, luego de lo cual el INRENA otorgará el permiso correspondiente. Ello no afecta la prohibición de tala y quema de árboles de castaña (*Bertholletia excelsa*), la cual se mantiene. Esta norma busca brindar facilidades para el aprovechamiento de especies maderables dentro de las concesiones castañeras con fines de subsistencia y complemento a la economía de los castañeros, sin embargo, de no implementarse las medidas de verificación de procedencia de la madera, dicha norma podría convertirse en una oportunidad para la salida y legalización de madera ilegal proveniente de áreas no autorizadas fuera de las concesiones castañeras o la sobre-explotación de los castañales.

### **BOSQUES SECOS DE LA COSTA NORTE:**

El 30 de junio de 1982 mediante la Resolución Directoral No. 024-82-DGFF se declara veda en forma indefinida la tala y carbonización de árboles procedentes de bosques naturales en todo el Departamento de Lambayeque. Esta medida tenía como antecedentes una Resolución Suprema No. 058-66-AG del 17 de febrero de 1966 que declaraba los bosques naturales del Departamento de Lambayeque en estado de regeneración, quedando prohibido su aprovechamiento indiscriminado; y otra Resolución Suprema No. 658-70-AG del 07 de agosto de 1970 declara vedada la tala de carbonización de árboles por un período de diez (10) años en los bosques naturales en el Departamento de Piura y parte de la provincia de Lambayeque (Olmos) del departamento del mismo nombre, debiendo sólo extraer leña de árboles secos o sobre maduros para uso doméstico de la población campesina. Esta RS había sido ampliada por otra RS No. 953-73-AG del 21 de agosto de 1973. Uno de los objetivos de esta norma consistía en

contrarrestar el acelerado proceso de desertificación en los departamentos de Tumbes, Piura y Lambayeque, y el balance negativo en el régimen hidrológico identificado por un menor e irregular volumen de agua útil para la actividad agropecuaria y deterioro del potencial de los recursos forestales y de fauna silvestre en estos departamentos, producto de los acelerados procesos de deforestación en los bosques secos de la costa norte del país.

El 24 de marzo de 1992 el Decreto Supremo No. 007-92-AG declara vedada en forma indefinida la tala y carbonización de árboles procedentes de bosques naturales ubicados en la región Grau y parte de la región Nor-Oriental del Marañón (departamento de Lambayeque y las cabeceras de las cuencas de los ríos Zaña-Chancay y la Leche). Además establece que dentro del área de veda, solamente se podrá extraer leña de árboles secos y sobre maduros, exclusivamente para uso doméstico de la población campesina, quedando prohibida su comercialización. El 09 de diciembre de 1993 se promulga la Ley No. 26258 que prohíbe por un período de 15 años, la tala de árboles de los bosques naturales ubicados en los departamentos de Tumbes y Piura de la región Grau; Lambayeque de la región Nor-Oriental del Marañón; y La Libertad de la región La Libertad; así como, la producción, transporte y comercialización de leña y carbón de los mencionados árboles. El artículo segundo de la presente ley estipula que los infractores serán sancionados conforme lo señala el capítulo XX del Decreto Legislativo No. 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y, la normatividad forestal vigente, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes. Los ingresos que se obtengan de dichas sanciones, serán utilizados para proteger, conservar y reforestar las áreas boscosas.

Adicionalmente se establece que la Dirección General Forestal del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), es la autoridad competente y dictará las medidas complementarias, mientras que las Direcciones Regionales Agrarias correspondientes quedan encargadas de velar por el cumplimiento de la Ley. Municipalidades, Prefecturas y la Policía Nacional de la jurisdicción, tienen la obligación de prestar el apoyo requerido. El Artículo 4° de la Ley señala que la tenencia y transporte de productos y subproductos señalados serán sancionados con incautación del vehículo y/o maquinaria utilizados para tal fin. Concluidos los procesos administrativos y penales, de aplicarse la acción de decomiso sobre tales bienes, se procederá a su adjudicación definitiva a los organismos encargados de cumplimiento de la norma.

El 28 de Setiembre de 1994 mediante Resolución Ministerial N° 0594-94-AG se aprueba la Directiva sobre "Medidas Complementarias de la Ley N° 26258", las mismas que tienen como finalidad fijar las condiciones técnicas y administrativas para el aprovechamiento de árboles secos y sobre maduros para uso doméstico y, excepcionalmente, con fines de ampliación de frontera agrícola, investigación forestal y manejo de bosques; de conformidad con el Decreto Ley N° 25902 y la Ley N° 26258. El 7 de diciembre de 1996 se promulga la Ley No 26721, la misma que modifica el artículo 1° de la Ley N° 26258 y establece: "*Prohíbese, hasta el año 2008, la tala de árboles en los bosques secos naturales ubicados en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad e Ica; así como la producción, transporte y comercialización de leña y carbón de los mencionados árboles*". El Artículo 2° de la misma ley determina que las medidas complementarias, aprobadas por mandato del Artículo 3o de la Ley No 26258, mediante Resolución Ministerial No 0594-94-AG de fecha 28 de setiembre de 1994, son también de aplicación a lo dispuesto por la mencionada Ley.

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

### PUEBLOS INDÍGENAS, COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

La Carta constitucional de 1993 reconoce que el Perú es un país pluriétnico y pluricultural<sup>76</sup>. El artículo 89 del Capítulo VI, referido al Régimen Agrario y las Comunidades Campesinas y Nativas, el cual se ubica dentro del Título III (Del Régimen Económico):

“Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”.

En este sentido, la Constitución reconocía a los pueblos indígenas en tanto estén organizados como comunidades campesinas y/o nativas; sin embargo, la Ley de reforma Constitucional, Ley N° 27680, que establece las cuotas para las elecciones de los gobiernos locales, introduce la figura de pueblos originarios, dejando abierta esta nueva figura<sup>77</sup>.

Las comunidades campesinas y nativas están reguladas específicamente por el Decreto Ley N° 22175, Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de las regiones de selva y ceja de selva, Ley General de Comunidades Campesinas, Ley N° 24656, que fue complementada la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, Ley N° 24657. Ambas normas establecen los procedimientos a seguir para que estos pueblos sean inscritos en los registros del Ministerio de Agricultura, así como la inscripción y registro de sus tierras tituladas. Cabe mencionar que la Constitución de 1993, les otorga la personería jurídica *per se* y que el registro ante el Ministerio y los registros Públicos, son formalidades a seguir para el ejercicio de dicha condición.

En tanto los pueblos indígenas en aislamiento voluntario y/o contacto inicial, por su especial situación de aislamiento se rigen por un régimen especial aprobado en mayo de 2006 que establece su inscripción en los registros a partir del establecimiento de Reservas territoriales cuyo objetivo es preservar su vida, autodeterminación y las áreas que ocupan. No menos importante que las organizaciones anteriores, son las rondas campesinas, grupos de personas que de acuerdo a la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, también gozan de los derechos reconocidos a las comunidades campesinas y nativas. Las rondas campesinas pueden pertenecer o no a una comunidad, por lo que el territorio será el mismo que el de la comunidad, de no pertenecer esta a tal, no gozarán de territorio.

Finalmente, la Ley N° 27811, que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, señala que la denominación pueblos indígenas para efectos de la aplicación de la norma, será, comunidades campesinas, nativas, pueblos indígenas, pueblos originarios o cualquier otra denominación.

---

<sup>76</sup> Artículo 2, inciso 19, de la Constitución:

Toda persona tiene derecho:

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

<sup>77</sup> Si bien la Resolución N° 277-2002-JNE, que reglamenta este artículo ha sesgado su interpretación sólo a comunidades nativas, dejando de lado a las comunidades campesinas, existen otras leyes como la Ley de conocimientos colectivos que señalan que los pueblos indígenas, pueden ser denominados, pueblos originarios, comunidades campesinas, nativas, pueblos en aislamiento u otra denominación.

La mayoría de criterios de la doctrina aportada por Naciones Unidas, a través de sus relatores, como por el propio Convenio N° 169 de la OIT han sido recogidos por nuestra regulación interna sobre pueblos indígenas:

- a) Ocupación de tierras ancestrales o al menos parte de ellas
- b) Ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras
- c) Cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, etc.)
- d) Idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal);
- e) Residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo;
- f) Otros factores pertinentes.

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

### **Importancia de las tierras para los pueblos indígenas:**

En el campo internacional numerosos informes tanto de los relatores de las Naciones Unidas en materia indígena como de otros especialistas, advierten las características especiales del territorio y su importancia para el desarrollo de los pueblos indígenas, a estos se suman algunas sentencias de la Corte Interamericana, Proyectos de Declaraciones de las Naciones Unidas y Convenios Internacionales como el de la OIT. En este sentido una de las conclusiones del ex Relator de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos, Sr. José R. Martínez Cobo, contenida en el volumen V del Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas:

*"Es esencial que se conozca y comprenda la relación especial profundamente espiritual de los pueblos indígenas con sus tierras como algo básico en su existencia como tal y en todas sus creencias, costumbres, tradicionales y cultura. Para los indígenas, la tierra no es meramente un objeto de posesión y producción. La relación integral de la vida espiritual de los pueblos indígenas con la Madre Tierra, con sus tierras, tiene muchas implicaciones profundas. Además, la tierra no es mercadería que pueda apropiarse, sino elemento material del que debe gozarse libremente"*<sup>78</sup>.

A diferencia de la propiedad de la tierra como derecho civil de un individuo, en el caso de las sociedades indígenas el territorio se vincula más bien al pueblo que al individuo y nadie piensa que puede disponer de estos territorios. El concepto de pertenencia, acceso y utilización de un determinado territorio para los pueblos indígenas amazónicos difiere sustancialmente de la visión occidental. Esto dificulta la ubicación físico-espacial de las comunidades indígenas en el territorio nacional, identificadas generalmente por familias lingüísticas, en la demarcación político-administrativa del país.

### **Situación normativa:**

A las comunidades campesinas y nativas el Estado les reconoce la tierra que ancestralmente ocupan, a través de los procedimientos establecidos por las leyes especiales. No existen criterios para determinar la extensión geográfica a titular, pues responderá a las prácticas y costumbres de estos pueblos. El Convenio 169 de la OIT por su parte señala que deberá protegerse la especial relación de los pueblos con sus territorios, pues en ellos habitan y reproducen su

---

<sup>78</sup> Documento de trabajo final preparado por la Relatora Especial, Sra. Erica-Irene A. Daes. "Los Derechos Humanos de las Poblaciones Indígenas. Las Poblaciones Indígenas y su relación con la Tierra". Comisión de Derechos Humanos - Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

cultura. La repartición y utilización del área geográfica titulada a las comunidades dependerá de lo que estas establezcan en sus estatutos, así tendremos áreas de uso familiar, parcelas de uso comunal ya sea para agricultura o pastizales en caso de sierra y en la selva las áreas comunes son las de caza y recolección. Las comunidades nativas ubicadas en selva y ceja de selva gozarán de un título de propiedad sobre las áreas de uso agropecuario, destinadas a la siembra de plátanos y yuca y otra área que es la mayor, cedida en cesión en uso a perpetuidad (pero no a propiedad por impedimento constitucional), en la que realizarán las labores de caza, pesca y extracción de madera, si estas así lo decidieran.

### **Procedimiento titulación comunidades nativas**

Es necesario mencionar que las tierras en nuestro ordenamiento jurídico son clasificadas como: tierras con aptitud para el cultivo y la ganadería y tierras con aptitud forestal. Sobre las primeras, las comunidades nativas sí pueden solicitar títulos de propiedad mientras que sobre las segundas no es procedente el otorgamiento. En este último caso, el Estado lo que otorga es un Contrato de Cesión en uso, por el cual las comunidades gozan y ejercen el derecho de posesión más no de propiedad tal como lo disponen los artículos 11° y 5° del Decreto Ley N° 22715 y su Reglamento respectivamente.

La Ley de Comunidades Nativas ha desarrollado más de un procedimiento de adjudicación de tierras, los cuales se encuentran desarrollados en el Reglamento. El primer procedimiento está regulado por los artículos 10 y 12 de dicha Ley y por los artículos 4, 5, 6, 9 y 10 de su Reglamento y se subdivide en dos clases, de acuerdo a la naturaleza de la comunidad. Existe así un proceso para las comunidades denominadas sedentarias y otro para las emigrantes.

#### *a) Titulación de tierras a favor de comunidades nativas sedentarias*

Para acceder a la titulación de tierras es requisito que la comunidad esté reconocida e inscrita. Una vez presentada la solicitud ante la Dirección Regional de Agricultura, personal del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (en adelante PETT)<sup>79</sup>, realiza una visita al territorio ocupado por la comunidad. A la visita acuden representantes del PETT así como representantes de la comunidad, los ocupantes de tierras colindantes y otros ocupantes si los hubiera. La finalidad de la visita es realizar una Asamblea Comunal para obtener la demarcación del territorio comunal. Se debe tener en cuenta los espacios donde se ubican las viviendas, centros poblados y/o servicios las tierras dedicadas a la actividad agropecuaria en forma individual o común, así como las áreas boscosas comprendidas en el sistema de rotación de uso de tierras, incluyendo las áreas de descanso. También se deben considerar las áreas que ocupen para desarrollar actividades de extracción forestal, recolección, caza y pesca. Al final de la visita, se levanta un Acta de Demarcación que posteriormente será puesta en conocimiento de la Asamblea Comunal.

Luego de hacer el estudio del territorio comunal, se procede a la clasificación de las tierras que ésta contiene según lo regulado en el artículo 29 de la Ley de Comunidades Nativas, donde se las divide en 3 grupos: i) tierras con aptitud para el cultivo, ii) tierras con aptitud para la ganadería y iii) tierras con aptitud forestal. Estas últimas son cedidas en uso. Efectuada la clasificación de tierras, se elaboran los planos y la memoria descriptiva, así como los informes técnicos y sociales. A continuación, el PETT expide la Resolución aprobando el plano del territorio comunal, el mismo que es puesto en conocimiento de la comunidad y demás interesados. Si bien no se dice quiénes lo conforman, se entiende que el grupo de "interesados" está conformado por los ocupantes de los predios colindantes o por ocupantes que se encuentran dentro del territorio comunal, pero que no forman parte de la comunidad nativa.

---

<sup>79</sup> Decreto Supremo N° 031-99-AG – Texto Único de Procedimientos Administrativos del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) del Ministerio de Agricultura: Numeral 12 - Titulación de Territorios de Comunidades Nativas y elaboración del Catastro.



La forma de poner en conocimiento la Resolución de aprobación de planos expedida por el Ministerio de Agricultura es a través de carteles que se fijan en el poblado de la comunidad y notificación personal a los ocupantes que se encuentran en el territorio comunal. Estos ocupantes no son los comuneros, sino terceros que poseen tierras dentro del perímetro del territorio comunal. Los interesados, que no están de acuerdo con la Resolución tienen 30 días para apelar. Finalmente, consentida o ejecutoriada la Resolución de aprobación de planos, el MINAG deberá enviar el expediente a Catastro Rural para comprobar el área de terreno y al Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, para la comprobación del estudio de clasificación de suelos. Seguidamente elabora un informe y formula el proyecto de Resolución Directoral, que se envía a la Oficina de Asesoría Jurídica para su aprobación y visado.

La Dirección Regional Agraria, en coordinación con el PETT, aprueba el procedimiento de demarcación y dispone que se otorgue título de propiedad sobre las tierras con aptitud para el cultivo y ganadería, así como el otorgamiento del contrato de cesión en uso sobre tierras con aptitud forestal y de protección. La misma Dirección Regional Agraria otorga el título de propiedad, plano, copia de la resolución y una memoria descriptiva los que envía a los Registros Públicos de la provincia donde se encuentra asentada la comunidad para la inscripción del dominio.

Las tierras con aptitud forestal tienen una regulación propia para efectos de su concesión. Sin embargo, en el caso de las comunidades nativas no se aplica ya que éstas adquieren el uso de estas tierras por el procedimiento de cesión de uso antes descrito. De otro lado, el artículo 12 de la Ley N° 27308 señala que las comunidades nativas deben contar con un plan de Manejo de Tierras Forestales aprobado por el INRENA a fin de garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos contenidos, para ello según lo señalado por la propia Ley, recibirán asesoría técnica.

b) *Titulación de tierras a favor de comunidades nativas emigrantes*

También es requisito que la comunidad cuente con la Resolución de Reconocimiento y con la inscripción en el Registro de Comunidades Nativas de la Dirección Regional Agraria. Efectuada la inscripción, el PETT realiza una visita al territorio ocupado por la comunidad para obtener la demarcación del territorio comunal. Para ello, se debe tener en cuenta que en caso las áreas donde efectúen migraciones estacionales tienen continuidad, se demarcará la totalidad de la superficie; por el contrario, si las áreas donde efectúen estas migraciones no tienen continuidad se demarcará la superficie de cada una de ellas, las que en su conjunto constituirán el territorio comunal. Adicionalmente, si el territorio donde la comunidad nativa efectúa migraciones estacionales no puede ser delimitado con exactitud, el PETT mediante Resolución determinará un área provisional que comprende la superficie donde se presume realizan tales migraciones.

El Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas define a la migración estacional al desplazamiento temporal de una comunidad nativa dentro de un ámbito geográfico determinado con fines de aprovechamiento de los recursos naturales. Los pasos que continúan en el procedimiento son los mismos que los descritos anteriormente para el caso de las comunidades sedentarias.

### **Titulación a Comunidades Nativas en tierras forestales**

Es necesario distinguir con claridad dos momentos diferentes en cuanto a la titulación de tierras de comunidades nativas en la región amazónica, los cuales están relacionados con las variaciones en la legislación.

La Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley N° 20653 del año 1974, reconocía como territorio de dichas comunidades a la totalidad de las tierras que ellas aprovechaban. Con la dación de la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, al promulgarse

en 1975 la primera Ley Forestal y de Fauna Silvestre, mediante el Decreto Ley N° 21147, se estableció el principio de que las tierras con aptitud forestal no podían ser objeto de propiedad.

La promulgación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre conllevó a que se tuviera que modificar la legislación comunal, dando lugar a la aprobación del Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, en el año 1978, disponiendo que las comunidades nativas reciban título de propiedad de las tierras que ocupan con fines agropecuarios y que la parte del territorio que corresponda a tierras con aptitud forestal tan solo “les será cedida en uso”.

En años recientes se aprobó la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la misma que no recoge la figura de la “cesión en uso” a la que se refiere la Ley de Comunidades Nativas. Sin embargo para suplir este vacío normativo se debe hacer una interpretación extensiva del reglamento de la Ley de Comunidades Nativas, que establecía que la Dirección General Forestal y de Fauna (actual ATFFS) otorgue el Contrato de Cesión en Uso sobre las tierras con aptitud forestal, luego de que quede consentida o ejecutoriada la Resolución del Ministerio de Agricultura y Alimentación que apruebe el procedimiento de demarcación y que la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento otorgue el Título de Propiedad sobre las tierras con aptitud para el cultivo y la ganadería.

#### **Propiedad de los Recursos Naturales:**

Además del tratamiento legal y constitucional de las comunidades campesinas y nativas, debe considerarse la regulación nacional respecto de los recursos naturales. Allí cabe mencionar que el tratamiento de nuestro sistema jurídico de estos temas ha estado enmarcado dentro del sistema dominalista, el cual reconoce que la propiedad de los recursos naturales corresponde al Estado (originalmente eran de dominio del soberano, por lo que se le conoce también como el sistema del dominio originario). Este sistema, heredado del largo período de dominación española, fue asumido por nuestra república, con muy ligeras y breves excepciones. De esta forma, desde 1933, se afirma en nuestros textos constitucionales que los recursos naturales pertenecen al Estado. Más recientemente, la Constitución de 1993 ratifica dicho principio, al señalar en la primera parte del artículo 66 que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”<sup>80</sup>.

En el plano legislativo, desde 1997 se cuenta con una Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, a la cual alude el segundo párrafo del artículo 66 constitucional<sup>81</sup>. En dicha Ley se consagra, en concordancia con el mandato constitucional, que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación, principio que deberán seguir todas las normas especiales o sectoriales relacionadas con los recursos naturales. Se cuenta en el país con una cantidad importante de leyes que regulan el aprovechamiento de los recursos naturales, así la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611, establece en el mismo sentido en su artículo 5° que los recursos naturales constituyen Patrimonio de la Nación.

El Artículo 92° de esta misma norma, señala que el Estado establece una política forestal propiciando el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como la conservación de los bosques naturales, resaltando los principios de ordenamiento y zonificación de la superficie forestal nacional, el manejo de los recursos forestales, la seguridad jurídica en el otorgamiento de derechos y la lucha contra la tala y caza ilegal.

---

<sup>80</sup> Del Castillo, Laureano. CEPES Rural.

<sup>81</sup> El segundo párrafo del artículo 66 de la Constitución empieza señalando: “Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares”.

El Estado promueve y apoya el manejo sostenible de la fauna y flora silvestre, priorizando la protección de las especies y variedades endémicas y en peligro de extinción, en base a la información técnica, científica, económica y a los conocimientos tradicionales.

En las normas especiales como la Ley General de Aguas, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la Ley General de Minería, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, la Ley de Protección al Acceso a la Diversidad Biológica, entre otras, reconocen de la misma manera el dominio del Estado o de la Nación sobre todos los recursos naturales, pero también se reconoce el derecho de las comunidades campesinas y nativas al aprovechamiento de los recursos existentes en las tierras de dichas comunidades. Existe sin embargo, una gran dispersión normativa, lo que genera en muchos casos confusión, debido a la aprobación de normas en distintos momentos, respondiendo a principios y marcos distintos (incluso marcos constitucionales distintos), lo que trae como consecuencia la existencia de duplicidad, de contradicciones y de vacíos normativos, vinculados sobre todo con los derechos que se reconocen a las comunidades campesinas y nativas para el aprovechamiento de los recursos naturales<sup>82</sup>.

CRITERIO NNUU	DENOMINACIÓN	OCUPACIÓN DE TIERRAS ANCESTRALES	ASCENDENCIA COMÚN CON LOS OCUPANTES ORIGINALES DE ESAS TIERRAS	CULTURA EN GENERAL, O EN CIERTAS MANIFESTACIONES ESPECÍFICAS	IDIOMA	RESIDENCIA EN CIERTAS PARTES DEL PAÍS	OTROS FACTORES
Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de desarrollo agrario de la Selva y Ceja de Selva	Comunidades Nativas	√	√	√	√	√	√
Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas	Comunidades Campesinas		√	√	√	√	√
Ley N° 27680, Ley de reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV sobre Descentralización.	Pueblos originarios y Comunidades Nativas						
Ley N° 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos.	Pueblos indígenas Pueblos originarios Pueblos en aislamiento voluntario Comunidades campesinas Comunidades nativas.	√	√	√	√	√	√
Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales	Pueblos originarios Comunidades Nativas					√	
Reglamento de la Ley de rondas campesinas, Decreto Supremo N° 25-2003-JUS.	Rondas Campesinas			√		√	√
Resolución N° 277-2002-JNE, Reglamento de inscripción de miembros de comunidades nativas como candidatos en el proceso de elecciones regionales y municipales del año 2002	Comunidades Nativas	√	√	√	√	√	√

<sup>82</sup> Del Castillo, Laureano, sic

## IV.2 INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR FORESTAL

Se conoce como institucionalidad a la articulación de las relaciones humanas, valores y mecanismos sociales consolidados y estructurados en organizaciones. Las instituciones permanecen y trascienden los propósitos sociales y la vida humana, reforzando las reglas que gobiernan el comportamiento cooperativo. Competen al Estado y a la sociedad la Gestión Pública, incluyendo la administración de los recursos naturales. Es política del Estado peruano fortalecer la institucionalidad de la gestión ambiental, optimizando la coordinación entre la autoridad ambiental nacional, las sectoriales, y los diversos niveles de gestión descentralizada, articulando políticas y programas ambientales de los sectores productivos y sociales, en el marco de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El Sector Forestal comprende el conjunto de actividades económicas, sociales y de tipo ambiental que realizan las comunidades, organizaciones no gubernamentales, empresas y el gobierno, relacionadas con el conocimiento, conservación, administración, uso y aprovechamiento de los bienes, servicios y valores que generen los ecosistemas forestales, (Leguizamo A., 2000). Desde la Estructura organizativa del Estado Peruano el Sector Forestal se encuentra comprendido como un Sub sector del Ministerio de Agricultura, dependiendo del Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA. La institucionalidad del sector forestal está conformada por el conjunto de organizaciones públicas y privadas que tienen participación directa o indirecta en el quehacer forestal nacional. La institucionalidad forestal puede ser concebida como una red de interrelaciones políticas, económicas, comerciales, sociales, de control, jurídicas, entre otras, en las cuales los diversos actores con injerencia en el sector influyen en la toma de decisiones en función a intereses diversos y bajo diferentes mecanismos de participación. La institucionalidad forestal debe ser conceptualizada y desarrollada, vinculada a la gestión forestal, que a su vez responde a un profundo análisis del recurso forestal y de sus implicancias en su entorno social y ambiental<sup>83</sup>.

### **INSTITUCIONES PÚBLICAS:**

#### **MINISTERIO DE AGRICULTURA (DECRETO LEY N° 25902)**

El MINAG, dentro del ámbito de una economía de mercado tiene por finalidad promover el desarrollo sostenido del Sector Agrario<sup>84</sup>. El ámbito del Sector Agrario comprende las tierras de uso agrícola, de pastoreo, forestal y eriazos de aptitud agraria; a su vez los álveos y cauces de los ríos y sus márgenes; las aguas de los ríos, lagos y otras fuentes acuíferas de uso agrario; la infraestructura hidráulica para la producción agraria; los recursos forestales, flora y fauna; los cultivos, la crianza animal, silvicultura, aprovechamiento de maderas y de productos silvestres; los servicios que le concierne en materia de tecnología agraria; de protección y sanidad agraria; lo relacionado a la conservación y manejo de los recursos naturales, la agroindustria, agro exportación y la comercialización de productos e insumos<sup>85</sup>. El Ministerio de Agricultura tiene como misión promover el desarrollo de los productores agrarios organizados en cadenas productivas, en el marco de la cuenca como unidad de gestión de los recursos naturales, para lograr una agricultura desarrollada en términos de sostenibilidad económica, social y ambiental. Objetivos Institucionales del Ministerio de Agricultura:

- Fortalecer las organizaciones de productores y promover su integración bajo los enfoques de manejo de las cuencas y cadenas productivas

---

<sup>83</sup> ENDF, 2002.

<sup>84</sup> Art. 2° Ley No. 25902

<sup>85</sup> Art. 3° Ley No. 25902

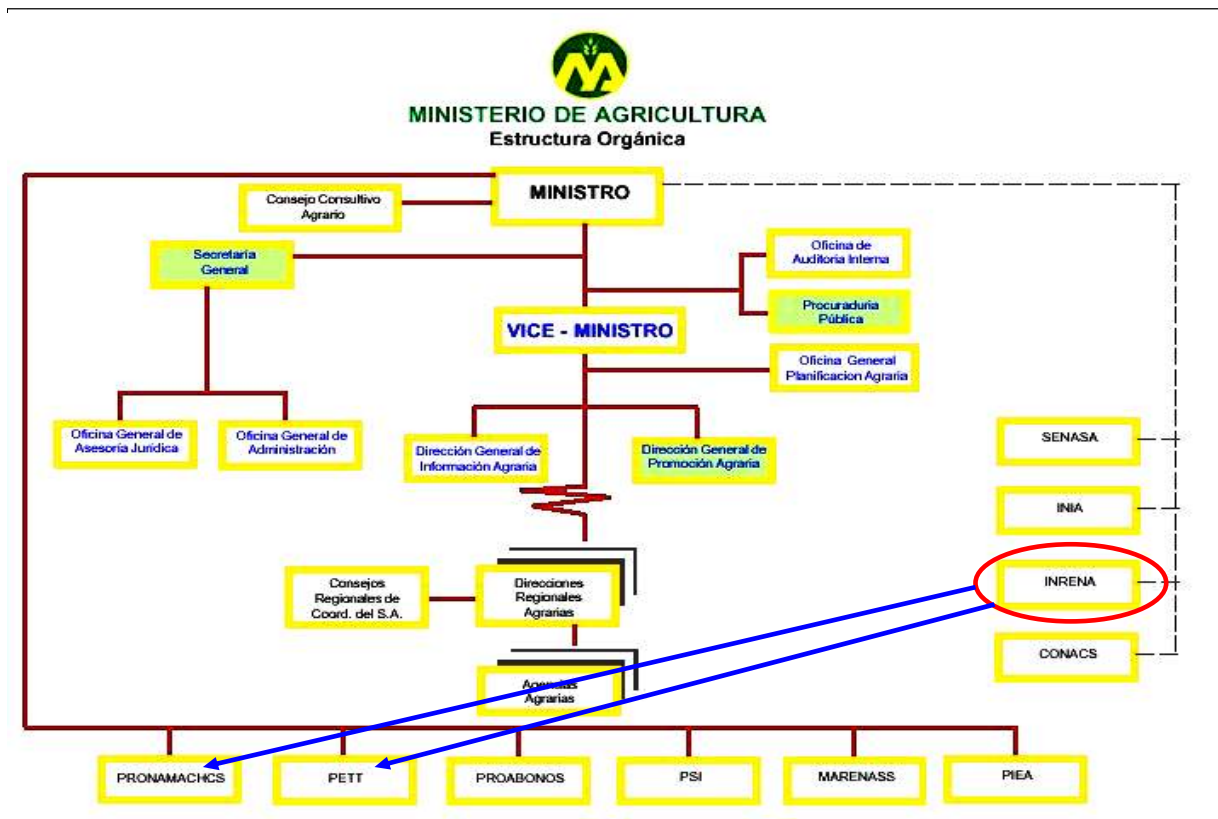
- Fomentar la innovación tecnológica y capacitación vinculada a la gestión empresarial del productor agrario, facilitando asistencia técnica
- Establecer un sistema de información agraria que permita a los agentes económicos una eficiente toma de decisiones para la gestión.
- Facilitar a los productores agrarios el acceso a servicios de asesoría jurídica, administrativa, de gestión, financiamiento, asistencia técnica, sanidad y otros que les permitan mejorar su capacidad de gestión.
- Facilitar la articulación de la pequeña agricultura con la economía de mercado, a través del establecimiento de políticas para el uso adecuado de los recursos naturales.

Competencias del Ministerio de Agricultura:

- Formular, coordinar y evaluar las políticas nacionales en lo concerniente al Sector Agrario, en materia de preservación y conservación de los recursos naturales;
- Supervisar y controlar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia agraria;
- Establecer las condiciones que permitan la libre participación de los agentes productivos agrarios;
- Promover la participación de la inversión privada en el desarrollo del Sector Agrario;
- Promover el funcionamiento de un Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agraria;

La estructura orgánica del Ministerio de Agricultura está conformada por las siguientes instancias:

- Alta Dirección Ministro de Agricultura Vice-Ministro de Agricultura
- Órgano Consultivo Consejo Consultivo Agrario
- Órgano Central Inspectoría General
- Órganos de Asesoramiento Oficina de Planificación Agraria Oficina de Asesoría Jurídica
- Órganos de Apoyo Oficina de Información Agraria Oficina de Administración
- Órganos Desconcentrados Direcciones Regionales Agrarias



### DIRECCIONES REGIONALES DE AGRICULTURA:

Estas Direcciones son las encargadas de realizar los procedimientos de inscripción (reconocimiento formal), titulación y ampliación de tierras de las comunidades nativas. Si bien, en la Ley de Comunidades Nativas, promulgada en 1978, se designaba a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, como el órgano encargado de llevar a cabo los procesos de adjudicación de tierras a favor de las comunidades nativas, al haber sido éstas desactivadas, tal responsabilidad recae en las Direcciones Regionales de Agricultura. Con el actual proceso de descentralización, las DRAs pasan a depender de los gobiernos regionales aunque las políticas las establece el sector agricultura.

### PROYECTO ESPECIAL DE TITULACIÓN DE TIERRAS Y CATASTRO RURAL (PETT)

El 29 de noviembre de 1992, se dictó el Decreto Ley N° 25902, Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, en cuya Octava Disposición Transitoria dispone la creación del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT), órgano que de acuerdo al Decreto Supremo N° 002-94-AG se encarga de perfeccionar la titulación de los predios rurales.

Posteriormente, el 12 de junio de 1997, se dictó el Decreto Supremo N° 011-97-AG, Reglamento de la Ley N° 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras de territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. El artículo 25 del Reglamento en mención, reafirmando lo señalado por la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, dispone que el otorgamiento de los títulos de propiedad a las comunidades nativas se llevará a cabo gratuitamente por el Ministerio de Agricultura, a través del PETT; sin embargo, el actual TUPA del PETT no establece estos procedimientos. Por lo antes descrito, el PETT presta apoyo técnico a las Direcciones Regionales de Agricultura en los procedimientos de titulación de las comunidades nativas.

## **INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES – INRENA**

El Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, es un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Agricultura, creado por Decreto Ley N° 25902 el 27 de noviembre de 1992, encargado de realizar las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, cautelar la conservación de la gestión sostenible del medio ambiente rural y la biodiversidad silvestre<sup>86</sup>. El INRENA es la autoridad pública encargada de realizar y promover las acciones necesarias para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, la conservación de la diversidad biológica silvestre y la gestión sostenible del medio ambiente rural, mediante un enfoque de ordenamiento territorial por cuencas y su gestión integrada; estableciendo alianzas estratégicas con el conjunto de actores sociales y económicos involucrados.

### Funciones del INRENA:

- Formular, proponer, concertar, conducir y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes y programas para el aprovechamiento sostenible de los recursos agua, suelo, flora y fauna silvestre, recursos genéticos y para la conservación de la diversidad biológica silvestre.
- Caracterizar, evaluar y vigilar permanentemente los recursos naturales renovables de su competencia de modo que sea viable su conservación, esto es su aprovechamiento sostenible o su protección, según el caso.
- Acopiar, producir, consolidar, administrar, reproducir y poner a su disposición de los sectores público y privado, la información sobre recursos naturales renovables de su competencia, facilitando su aporte al desarrollo nacional.
- Coordinar con los sectores público y privado, lo concerniente a la utilización, aprovechamiento sostenible y protección de los recursos naturales renovables, en un marco de promoción a la inversión privada.
- Conducir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), en su calidad de ente rector del mismo y supervisar la gestión de las ANP que no forman parte de este sistema.
- Conducir en el ámbito de su competencia, planes, programas, proyectos y actividades en materia de implementación de compromisos internacionales asumidos por el Perú.
- Proponer lineamientos de política y normas en materia de manejo de cuencas.
- Fomentar y promover la educación ambiental, sobre la base de la conservación de los recursos naturales renovables.
- Emitir opinión técnica previa en aquellos proyectos de inversión de todos los sectores productivos, que consideran actividades o acciones que modifican el estado natural de los recursos naturales agua, suelo, flora y fauna silvestre o pueden afectar áreas naturales protegidas
- Las demás que le corresponda de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.

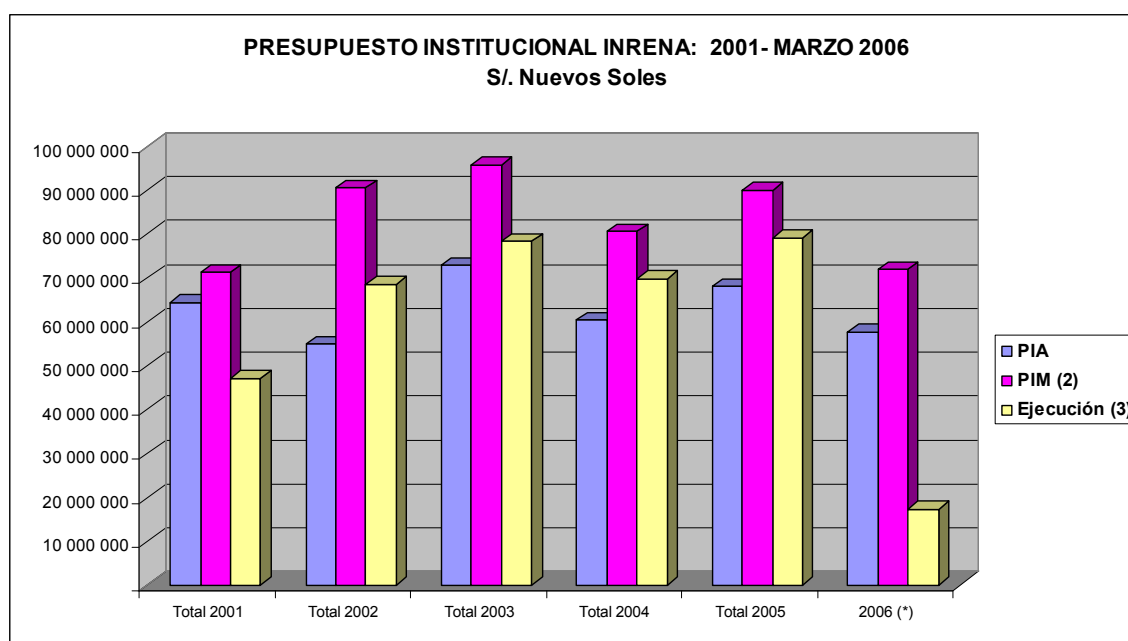
A principios de 2003 se aprobó el actual Reglamento de Organización y Funciones -ROF<sup>87</sup>, según su propia parte considerativa, con el objeto de responder a las políticas, funciones y procesos identificados como fundamentales para el adecuado manejo técnico y administrativo de los recursos naturales, ante los cambios derivados de las actividades que se venían realizando para fortalecer el desarrollo forestal del país como son la implementación de la Ley Forestal y la

---

<sup>86</sup> INRENA, 2006. <http://www.inrena.gob.pe>

<sup>87</sup> Decreto Supremo N° 002-2003-AG publicado el 15 de enero de 2003.

lucha contra la tala ilegal<sup>88</sup>. La nueva estructura de INRENA responde parcialmente a la propuesta presentada por APOYO Consultoría S.A., con algunas distorsiones derivadas del contexto político en el que se aprobó. Un ejemplo, de esto último, son algunas de las atribuciones que tiene el Gerente General y el hecho que los Intendentes sean nombrados directamente por el Ministro de Agricultura, no por el Jefe de INRENA. Algunas de las propuestas de APOYO Consultoría S.A. en cuanto a estructura organizacional recogidas en el nuevo ROF incluyen: la creación de una Gerencia General y de una Oficina de Trámite Documentario; la centralización de las actividades de apoyo; la creación de algunos nuevos órganos de asesoramiento y el cambio de nombre de los órganos de línea de direcciones generales a intendencias. Algunas propuestas de APOYO Consultoría S.A. que no se recogieron incluyen la administración integral de las administraciones técnicas y la creación de una oficina de apoyo a las oficinas desconcentradas. Debe señalarse que muchas de las propuestas a pesar de estar recogidas en el ROF no se han implementado en la práctica, como por ejemplo, la centralización de los recursos SIG y de la información sobre recursos naturales y la Oficina de Políticas y Regulación sobre Recursos Naturales. Entre los órganos técnicos de línea del INRENA y reemplazando a la Dirección General Forestal se crea la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre.



### INTENDENCIA FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE:

La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre es el órgano encargado de velar por el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre mediante la regulación, supervisión y participación de los actores del sector forestal, buscando promover el desarrollo económico, ecológico y social, a través del establecimiento de normas claras y estables. Estas actividades se vuelven atractivas a las inversiones como alternativa de negocios en producción y manejo forestal, mediante la ejecución de planes de manejo.

La IFFS también está encargada de proponer políticas, planes, programas, proyectos y normas sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre con

<sup>88</sup> SPDA, 2004. Informe de Situación: Procesos y Organización Para La Lucha Contra La Tala. En: Análisis Legal de la Tala y Comercio Ilegal. IRG / USAID. Inédito. Pp: 55.



participación de todos los agentes de la cadena productiva, así como supervisar y controlar el cumplimiento de los mismos, además de proteger la diversidad biológica silvestre. Está a cargo de un funcionario de confianza con la categoría de Intendente y depende jerárquicamente de la Dirección Institucional.

Funciones:

- Proponer las políticas, normas, sistemas, planes, programas y proyectos estratégicos relacionados con la gestión y administración de los recursos forestales y de la fauna silvestre, así como sus recursos genéticos asociados, a nivel nacional, además de controlar y supervisar su cumplimiento o ejecución.
- Realizar el seguimiento, evaluación y supervisión de las actividades de administración y control forestal y de fauna silvestre a nivel nacional
- Promover y apoyar trabajos de investigación sobre el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el ordenamiento forestal y la elaboración de planes de manejo forestal y de fauna silvestre; además de promover actividades de capacitación y difusión.
- Coordinar con el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR)
- Concertar y promover el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y liderar, supervisar y evaluar su aplicación en forma participativa con los actores públicos y privados.

La IFFS cuenta con 03 Direcciones Técnicas:

**Dirección de Planeamiento y Promoción Forestal y de Fauna Silvestre,**

cuyas funciones son:

- Realizar y proponer el ordenamiento del patrimonio forestal nacional, así como del inventario, evaluación, catastro y registro oficial de los recursos forestales y de fauna silvestre y la zonificación forestal.
- Tramitar el establecimiento de bosques locales, de producción permanente y demás categorías.
- Promover el desarrollo forestal sostenible en coordinación con la Oficina de Políticas y Regulación, a fin de poner los recursos forestales al servicio del desarrollo sostenible.
- Hacer el seguimiento de programas, planes y proyectos forestales y de fauna silvestres en el ámbito nacional; excepcionalmente participar o implementarlos cuando sean de interés estratégico para la institución.
- Mantener actualizada la información forestal y de fauna silvestres, a través del Centro de Información Estratégica Forestal - CIEF coordinando con la Oficina de Evaluación e Información de Recursos Naturales.
- Realizar el seguimiento de las convenciones internacionales de competencia de la Intendencia y velar por su aplicación.

**Dirección de Administración y Control Forestal y de Fauna Silvestre,**

Tiene las siguientes funciones:

- Apoyar en su desempeño a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre y a los Comités de Gestión de Bosques.
- Promover, evaluar y tramitar concesiones forestales y de fauna silvestre; así como permisos y autorizaciones, aprobando los planes de manejo de acuerdo a la legislación vigente.
- Realizar la administración de los recursos de la fauna silvestre y de su aprovechamiento, mediante áreas de manejo de fauna, zocriaderos y calendarios de caza, entre otros medios.

- Coordinar con el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR), la supervisión de concesiones forestales con fines maderables; así como evaluar y aprobar el otorgamiento de concesiones de forestación y forestación de conformidad con la legislación vigente.
- Administrar y mantener actualizados los registros forestales y de fauna silvestre.
- Diseñar, dirigir y supervisar los sistemas de control y vigilancia, a fin de impedir la extracción, transporte y comercio ilícito de productos o especímenes de flora y fauna silvestres en el ámbito nacional e internacional.

**Dirección de Conservación de la Biodiversidad Forestal y de Fauna Silvestre:**

Tiene entre sus funciones:

- Elaborar la estrategia institucional sobre los temas de biodiversidad y de acceso a recursos genéticos, conducir los procesos para el acceso a los recursos genéticos de flora y de fauna silvestres, impulsar la investigación sobre los mismos, promover y supervisar su utilización, y la de sus derivados en beneficio del país y fomentar la transferencia de tecnología a entidades y profesionales.
- Elaborar y mantener actualizada la clasificación de especies amenazadas de la flora y fauna silvestres, así como la relación de los hábitats frágiles y amenazados. Realizar, directamente o por terceros, evaluaciones o relevamientos sobre la situación de las especies de flora y fauna silvestres y sus hábitats, de modo que permitan dictar medidas de regulación y control, para su conservación y aprovechamiento sostenible.
- Administrar y operar la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES, emitiendo los permisos de exportación, reexportación e importación de flora y fauna silvestres en su calidad de Autoridad Administrativa Científica CITES - PERÚ.
- Tramitar el reconocimiento de las Autoridades Científicas CITES, como punto focal, ante la Convención CITES, a través de la Cancillería Peruana.
- Cumplir y hacer cumplir los convenios suscritos y ratificados por el Perú en materia de administración, gestión, aprovechamiento, conservación y comercio de la diversidad biológica, relevantes para la flora y fauna silvestres y los recursos genéticos en ellos contenidos.
- Autorizar y llevar el registro de investigaciones sobre flora y fauna silvestres llevadas a cabo en el país, promoviendo su realización y la difusión de sus resultados, en coordinación con la Oficina de Evaluación e Información de Recursos Naturales.

**ADMINISTRACIONES TÉCNICAS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE:**

La Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre cuenta con presencia a nivel local en todo el país, a través de las Oficinas Desconcentradas a cargo de un Administrador Técnico Forestal y de Fauna Silvestre, las cuales se constituyen en virtud a las cuencas hidrográficas del país y a las necesidades de cada zona geográfica. Estas instancias están a cargo de un Administrador Técnico cuya función es ejecutar los programas, proyectos y actividades orientados a la promoción del aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en el ámbito de su competencia y con arreglo a la legislación vigente.

Los Administradores Técnicos Forestales y de Fauna Silvestre mantienen una coordinación permanente con el representante del INRENA a nivel regional; en tanto que jerárquica, técnica y funcionalmente dependen del Intendente Forestal y de Fauna Silvestre, quien propone su designación mediante Resolución Jefatural.

**FUNCIONES DE LAS ATFFS (RJ N° 228-2001-INRENA189):**

- Actuar como primera instancia en la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre, dentro del ámbito de su jurisdicción y acorde a las funciones y atribuciones conferidas.
- Proponer, coordinar y supervisar programas, proyectos y actividades de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre en el ámbito de su jurisdicción.
- Supervisar y controlar el aprovechamiento, transformación y comercio de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Representar a la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre en el ámbito de su jurisdicción y en los temas de su competencia.
- Emitir Resoluciones Administrativas, de conformidad con las atribuciones conferidas.

**ADMINISTRACIONES TÉCNICAS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE  
SEDES A NIVEL NACIONAL 2005**

Cod.	ATFFS	SEDE	PROVINCIA	DPTO
1		Bagua Grande	UTCUBAMBA	AMAZONAS
2	Amazonas	Condorcanqui	CONDORCANQUI/BAGUA	AMAZONAS
3		Chachapoyas	CHACHAPOYAS	AMAZONAS
4		R. de Mendoza (desactivado)	RODRIGEZ DE MENDOZA	AMAZONAS
5		Santa	SANTA	ANCASH
6	Ancash	Huarmey	HUARMEY	ANCASH
7		Huaraz	HUARAZ	ANCASH
8	Apurimac	Abancay	ABANCAY	APURIMAC
9		Carabeli	CARAVELI	AREQUIPA
10	Arequipa	Aplao	CASTILLA	AREQUIPA
11		Arequipa	AREQUIPA	AREQUIPA
12		Sepahua	ATALAYA	UCAYALI
13	Atalaya	Bolognesi	ATALAYA	UCAYALI
14		Atalaya	ATALAYA	UCAYALI
15		Ayaviri	MELGAR	PUNO
16	Ayaviri	Macusani	CARABAYA	PUNO
17		Sandia	SANDIA	PUNO
18		San Ignacio	SAN IGNACIO	CAJAMARCA
19		Jaen	JAEN	CAJAMARCA
20		Cutervo	CUTERVO	CAJAMARCA
21	Cajamarca	Bambamarca	HUALGAYOC	CAJAMARCA
22		Cajamarca	CAJAMARCA	CAJAMARCA
23		Chilete	CONTUMAZA	CAJAMARCA
24		Cajabamba	CAJABAMBA	CAJAMARCA
25	Contamana	Contamana	UCAYALI	LORETO
26		Quillabamba	LA CONVENCION	CUSCO
27	Cusco	Qosqo	CUSCO	CUSCO
28		Quincemil	QUISPICANQUI	CUSCO
29		La Unión	DOS DE MAYO	HUANUCO
30	Huanuco	Huanuco	HUANUCO	HUANUCO
31		Cerro de Pasco	PASCO	PASCO
32		Chincha Alta	CHINCHA	ICA
33	Ica	Ica	ICA	ICA
34		Nazca	NAZCA	ICA
35		Islandia	MARISCAL RAMON CASTILLA	LORETO
36		Mazan	MAYNAS	LORETO
37	Iquitos	Iquitos	MAYNAS	LORETO
38		Nauta	LORETO	LORETO
39		Pebas	MARISCAL RAMON CASTILLA	LORETO
40		San Pablo	MARISCAL RAMON CASTILLA	LORETO
41		Trujillo	TRUJILLO	LA LIBERTAD
42	La Libertad	Otuzco	OTUZCO	LA LIBERTAD
43		Huamachuco	SANCHEZ CARRION	LA LIBERTAD
44	Lambayeque	Chiclayo	CHICLAYO	LAMBAYEQUE
45		Olmos	LAMBAYEQUE	LAMBAYEQUE
46	Lima	Huaral	HUARAL	LIMA
47		Lima Cercado	LIMA	LIMA

Fuente: INRENA, 2006

Cod.	ATFFS	SEDE	PROVINCIA	DPTO
48	Lima	Lurin	LIMA	LIMA
49		Mariscal Nieto	MASICAL NIETO	MOQUEGUA
50	Moquegua-Tacna	Jorge Basadre	JORGE BASADRE	TACNA
51		Tacna	TACNA	TACNA
52		Esperanza	PURUS	UCAYALI
53	Pucallpa	Pucallpa	CORONEL PORTILLO	UCAYALI
54		Aguaytia	PADRE ABAD	UCAYALI
55		Juliaca	SAN ROMAN	PUNO
56	Puno	Puno	PUNO	PUNO
57		Huancane	HUANCANE	PUNO
58	Requena	Requena	REQUENA	LORETO
59		Tocache	TOCACHE	SAN MARTIN
60		Moyobamba	MOYOBAMBA	SAN MARTIN
61	San Martín	San Martin	EL DORADO	SAN MARTIN
62		Picota	PICOTA	SAN MARTIN
63		Juanjui	MARISCAL CACERES	SAN MARTIN
64		Iscozacin	OXAPAMPA	PASCO
65		Oxapampa	OXAPAMPA	PASCO
66		Villa Rica	OXAPAMPA	PASCO
67	Selva Central	Puerto Bermudez	OXAPAMPA	PASCO
68		La Merced	CHANCHAMAYO	JUNIN
69		Satipo	SATIPO	JUNIN
70		Ciudad Constitución	OXAPAMPA	PASCO
71		Huancayo	HUANCAYO	JUNIN
72	Sierra Central	Huancavelica	HUANCAVELICA	HUANCAVELICA
73		San Francisco	LA MAR	AYACUCHO
74		Ayacucho	HUAMANGA	AYACUCHO
75		Idapari	TAHUAMANU	MADRE DE DIOS
76	Tahuamanu	Iberia	TAHUAMANU	MADRE DE DIOS
77		Alerta	TAHUAMANU	MADRE DE DIOS
78		Mavila	TAMBOPATA	MADRE DE DIOS
79	Tambopata-Manu	Puerto Maldonado	TAMBOPATA	MADRE DE DIOS
80		Manu	MANU	MADRE DE DIOS
81	Tingo María	Tingo María	LEONCIO PRADO	HUANUCO
82		Puerto Inca	PUERTO INCA	HUANUCO
83		Tumbes	TUMBES	TUMBES
84		Sullana	SULLANA	PIURA
85	Tumbes-Piura	Ayabaca	AYABACA	PIURA
86		Piura	PIURA	PIURA
87		Chulucanas	MORROPON	PIURA
88		Huancabamba	HUANCABAMBA	PIURA
89		Barranca	ALTO AMAZONAS	LORETO
90	Yurimaguas	Yurimaguas	ALTO AMAZONAS	LORETO
91		Lagunas	ALTO AMAZONAS	LORETO

Fuente: INRENA, 2006

## **OSINFOR**

El artículo 6° de la Ley Forestal crea el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables OSINFOR perteneciente a la Presidencia del Consejo de Ministros, con autonomía funcional técnica y administrativa, con las siguientes funciones:

- Supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos de concesión forestal...
- La supervisión se realizará cada 5 años
- Aplicar las sanciones que correspondan según el Reglamento
- Llevar un Registro de personas jurídicas acreditadas para la supervisión....

Mediante el Decreto Supremo N° 036-2004-AG201 se decretó la fusión de OSINFOR con el INRENA. OSINFOR tiene dos Unidades:

- Unidad de Supervisión, Evaluación y Control encargada de la supervisión, evaluación y control de los contratos de concesión forestal maderables, PGMF y POA.
- Unidad de Regulación y Asuntos Normativos encargada de elaborar las normas y procedimientos complementarios, regular las obligaciones del concesionario y del concedente, así como sancionar su incumplimiento.

## **COMISIÓN DE CONTROL DE ACTIVIDADES CONTRA LA TALA ILEGAL - COATCI**

La Comisión de Control de Actividades Contra la Tala y Comercio Ilegal de Madera de INRENA – COATCI se crea mediante Resolución Jefatural N° 127-2004-INRENA del 12 de agosto de 2004, y está encargada de coordinar y ejecutar las acciones para combatir la extracción y comercialización ilícita de las especies forestales que en cumplimiento de las normas existentes en materia de lucha contra la tala ilegal y la Estrategia Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal, se efectúen en el ámbito de competencia de INRENA<sup>89</sup>.

La creación de Comisiones paralelas a la IFFS durante los últimos años ha respondido a diversas coyunturas institucionales, siendo las más frecuentes, por un lado, la necesidad de contar con un órgano Ad hoc a la Jefatura, con un alto nivel de especialización y con autonomía relativa de la Administración Forestal propiamente dicha; y por otro, la oportunidad de redituarse política y financieramente logros concretos en el control de la tala ilegal. El mandato de la COATCI no se diferencia claramente del mandato de la Dirección de Administración y Control de la IFFS.

La R.J. N° 127-2004-INRENA señala que la COATCI está adscrita a la IFFS para aspectos administrativos pero que dependerá funcional y operativamente del Jefe de INRENA. Adicionalmente, se dispone que la IFFS le proporcione toda la información, apoyo logístico, técnico y los demás que se requiera la COATCI<sup>90</sup>. Asimismo, se la faculta a requerir el apoyo necesario de personal y material de las unidades orgánicas y desconcentradas del INRENA para el cumplimiento de sus objetivos, las que deberán atender dichos requerimientos a la brevedad que el caso amerite. Un elemento que podría ser el factor determinante para la creación de la COATCI ahora y de las figuras similares que existieron anteriormente, parecería ser un tema de confianza de la Jefatura. Se percibe, aunque no ha sido mencionado en forma expresa, cierta desconfianza respecto a la relación entre algunos funcionarios y las redes de tala ilegal, por lo que se prefiere coordinar algunas acciones e intervenciones sólo con aquellos en los que existe confianza. Esta fue la razón por la que por ejemplo, no se incluyó a INRENA en la Comisión Multisectorial encargada de elaborar la Estrategia Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> SPDA, 2004. Op. Cit. Pp: 11.

<sup>90</sup> Idem, pp: 12.

<sup>91</sup> Ibidem.

La COATCI cuenta con un Plan Operativo que define sus objetivos y líneas de acción:

- Optimizar la normatividad relacionada al aprovechamiento sostenible de los especies maderables, para efectuar cambios en los procedimientos del INRENA y elaborar nuevas normas que contribuyan a la lucha contra la tala ilegal.
- Elevar el nivel de rendimiento del personal de las sedes y puestos de control en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios.
- Mejorar el sistema de control de flujo de la madera extraída que es movilizada por las distintas vías de transporte a fin de obtener resultados concretos para reducir la tala ilegal.
- Concienciar a la población y actores que intervienen en el aprovechamiento sostenible de las especies maderables sobre las consecuencias de participar en actividades de tala y comercio ilegal.
- Asegurar la culminación de los casos correspondientes a intervenciones o investigaciones realizadas por INRENA, relacionadas con actividades de tala y comercio ilegal.
- Optimizar el proceso de concesiones forestales, haciendo más expeditivos los trámites para la aprobación de PGMF, POA y determinación del pago por derecho de aprovechamiento.
- Asegurar que el aprovechamiento sostenible de especies maderables se lleve a cabo según la normatividad vigente en las concesiones forestales.

La distribución de responsabilidades entre los distintos órganos de INRENA requiere coordinaciones permanentes entre los órganos de línea. En este sentido la COATCI se encuentra limitada a ciertas tareas puntuales como son la ubicación de los puestos de control; las campañas de concientización y difusión; el seguimiento de los procesos administrativos, civiles y penales relativos a los casos de tala y comercio ilegal y las coordinaciones con otras entidades que conforman la Comisión Multisectorial. Las únicas dos tareas que figuran como responsabilidad de COATCI son: efectivizar el apoyo de la Marina de Guerra del Perú y efectivizar el apoyo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en ambos casos COATCI deberá coordinar con la IFFS y OAJ. De otro lado, el Plan de la COATCI, su competencia y funciones no son del todo claras para el personal de INRENA. Algunos funcionarios la perciben como un órgano encargado de suministrar la información de inteligencia para el desarrollo de las intervenciones y tomen ciertas acciones. Otros consideran que se superpone a la Dirección de Administración y Control<sup>92</sup>.

### **MNDCF – RESEÑA DEL ROL DE LA CONCERTACIÓN EN LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL<sup>93</sup>**

Adaptado de la Ponencia presentada en el IV CICLO DE EVENTOS “LA TIERRA Y EL MEDIO AMBIENTE”. Comisión Ambiental Regional Piura – CAR PIURA. San Miguel de Piura, 06 agosto – 25 septiembre del 2003. José J. Dancé Caballero.

El 19 de septiembre del 2001 a iniciativa del Ministro de Agricultura, fueron convocados al despacho ministerial dos de los gremios más importantes del sector productivo forestal la Cámara Nacional Forestal – CNF y la Corporación de la Madera del Perú – CORMADERA. También estuvieron presentes el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA, la Asesoría Legal del Ministerio de Agricultura y el Proyecto Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal – ENDF.

El propósito principal de la reunión era el diálogo en torno a la implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308) y la reactivación de la actividad productiva forestal. Para quienes participaríamos en este encuentro, éste hecho se constituiría en un inusual comienzo de

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> BSD, 2006. <http://www.bsdperu.com/cfqcompleto.htm>

la gestión de un nuevo Ministro, que a menos de dos meses de iniciada su gestión hacía una convocatoria a representantes de un sector, hasta aquí, increíblemente olvidado. Esta señal cabalmente entendida por las instituciones convocadas, abonó en favor de cada una de las expectativas, de modo que la asistencia fue total y concurren los más altos representantes de cada institución.

De esta manera, con cuatro representantes de CORMADERA, cuatro representantes de la CNF, dos miembros de INRENA y dos miembros del MINAG, se daba inicio al germen de lo que sería la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal – MNDCF. Encargándose al Director General Forestal y de Fauna Silvestre - INRENA la función de coordinación con el MINAG y al Proyecto ENDF la Secretaría Técnica de la MNDCF. Conviene explicar que CORMADERA se forma tras la separación de los gremios de la madera que antes formaban parte de CNF, en consecuencia los gremios de la MNDCF por su origen y evolución, era natural suponer que se encontraban distantes e incluso, se asumía que ambos tendrían posiciones divergentes. Sin embargo, coincidían en sus severas críticas a las dependencias forestales oficiales, es decir fustigaban muy seriamente a INRENA central como a sus oficinas departamentales.

En estas condiciones se inicia un trabajo, nada fácil, con miras a una propuesta modificatoria de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, pero también el encargo de dar prioridad al tema del Ordenamiento Territorial para proponer los Bosques de Producción Permanente de acuerdo a la ley vigente. De esta manera, en tanto se estudia la modificatoria a la Ley se avanza con algunos instrumentos técnicos, para favorecer el proceso de concesiones forestales. Se puso en agenda además, el tema de Promoción de Inversiones y se convino en poner igual interés a las regiones de Costa, Sierra y Selva. Los encuentros a partir de esta agenda fueron muy continuos e intensos, los plazos eran muy ajustados e incluso se fijó como límite 30 días para culminar la propuesta de modificatoria. Superadas las rencillas iniciales, se fueron encontrando algunos temas y razonamientos comunes y se fue constatando que a más diálogo, mayores eran las coincidencias. Naturalmente, se constata también que cuando se proponen intereses mayores vinculados a los objetivos nacionales, los legítimos intereses de grupo se subordinan progresivamente.

Con gran empeño se logra una propuesta modificatoria de la Ley 27308, que es entregada al Ministro de Agricultura, claro con un desfase en el tiempo. Nuevamente, el entusiasmo por lograr cosas hizo que el tiempo estimado quedara corto a pesar que la dedicación fue muy intensa y sostenida. Una primera lección aprendida es que en el diálogo y en la búsqueda de consensos es muy difícil imponer un plazo límite. La concertación no puede ser presionada, entrar en razón es un proceso libre y hasta pausado, de otro modo los acuerdos serán frágiles e inestables. En el caso de la modificatoria propuesta hubo consenso, si bien el trámite posterior no siguió el recorrido planificado, existe el convencimiento que quienes participaron en el debate y en la formulación de esta propuesta, a pesar del tiempo transcurrido, mantienen la convicción que los planteamientos propuestos están vigentes o en todo caso son un referente fundamental para cualquier debate posterior sobre el particular.

Para el 20 de diciembre del 2001, siempre por iniciativa del Ministro y previas consultas con gremios y organizaciones del ambiente, se hace una convocatoria para presentar la propuesta de modificatoria de ley y a su vez preparar una nueva agenda conjunta sobre temas relevantes de la actividad forestal. En esta oportunidad se convoca la participación de 3 representantes de la CNF, 3 de CORMADERA, 2 de INRENA y 1 del MINAG, y se suman a ellos un representante de cada una de las instituciones siguientes: Sociedad Nacional del Ambiente – SNA, World Wildlife Found – WWF, Fundación para la Conservación de la Naturaleza – PRONATURALEZA, Conservación Internacional – CI, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA y Foro Ecológico.

A partir de esta convocatoria se iría conformando el verdadero perfil de la MNDCF, posteriormente se fueron sumando otras instituciones: organizaciones campesinas, nativas,



grupos de productores, representantes de mesas regionales, nuevas asociaciones de concesionarios, entre otros, que siempre encontraron receptividad en la Mesa, como consecuencia de la política abierta establecida para recibir a instituciones o personas interesadas en el diálogo y la concertación. Un acuerdo importante ocurre tras las primeras reuniones de esta MNDCF ampliada, que decide y por consenso trabajar con miras a la zafra 2002 – 2003, postergando el debate sobre las modificatorias a la ley, se inicia así el proceso de otorgamiento de concesiones forestales de acuerdo a la Ley 27308 y su reglamento.

La tarea ha sido ardua y complicada, evidentemente en una mesa de discusión se contraponen legítimos intereses en cada momento, pero además los celos institucionales e incluso las diferencias personales hacen más difícil el entendimiento y los acuerdos se tornan por momentos inalcanzables. Muchas veces hemos estado al borde del quiebre, amenazas de retiro de la Mesa no han sido escasas, por el contrario eran en algún momento hasta frecuentes. Desfilaron también por la MNDCF, muchos pequeños productores o simplemente pobladores rurales preocupados por su destino, algunos provenientes de comunidades muy remotas, trayendo problemas hasta muy particulares pero vinculados con su actividad forestal. La catarsis permitida en la Mesa era eficaz, para aliviar tensiones, disgustos y preocupaciones, pero también servía para orientar o contactar al interesado con la posible solución a su problema.

Sin duda en estas experiencias, se valida la voluntad de los integrantes de la MNDCF, para escuchar a quienes necesitaban ser escuchados, ayudar hasta donde era posible a quienes solicitaban colaboración, y entre los propios grupos de la Mesa, saber reconocer que siempre debían prevalecer los intereses del ordenamiento territorial, del manejo forestal sostenible y de la formalidad de las actividades forestales para consolidar un sistema forestal más justo y duradero. El marco normativo complementario para sacar adelante el proceso de otorgamiento de concesiones forestales ha sido abundante, muchas de las propuestas normativas se forjaron en el seno de las discusiones en la MNDCF, así por ejemplo la Resolución Ministerial para crear los Bosques de Producción Permanente, el Decreto Supremo para definir las Unidades de Aprovechamiento, la propia Resolución Jefatural para fijar el Derecho de Aprovechamiento, los términos de referencia para los planes de manejo forestal y planes operativos anuales, entre otras propuestas que significaron largas horas de debates. Se han generado cerca de 140 normas, de diferente categoría.

Hubo también importantes consultas de parte del INRENA, por ejemplo se puso a consideración de la Mesa una lista de posibles integrantes de la Comisión Ad-hoc, previo a la selección de candidatos que conducirían el proceso de otorgamiento de concesiones forestales. Una característica importante de resaltar es que siempre los acuerdos se tomaron por consenso, bastaba una sola posición contraria y el tema no se cerraba, se continuaba debatiendo o se postergaba para añadir posteriormente nuevos elementos de juicio que permitieran convencer a todos sobre la decisión a tomar. Más allá de la persuasión o convencimiento de la posición discordante, con esta política de las decisiones en consenso se corregía de algún modo el tema de la representatividad en la Mesa, pues quienes no estaban presentes podían en cierta medida quedar protegidos, pero también de esta manera se neutralizaba el poder de las mayorías para privilegiar la posición de consenso; en las democracias frágiles muchas veces los votos de las mayorías no son debidamente ponderados convirtiéndose en obstáculos de los complejos procesos del desarrollo sostenible.

Algunas veces, estuvieron en la MNDCF representaciones numerosas de alguna región del país, quienes siempre tuvieron acceso al diálogo, nunca a nadie se le negó participación alguna, pero independientemente de lo numeroso de la delegación, ellos eran conscientes que las decisiones serían de consenso. Esta expresión de cultura para el debate elevado y la explícita aceptación de las reglas de juego, es muy necesaria ahora, para encontrar en nuestro país, el sendero de la concordia que conduzca a nuestra sociedad hacia una verdadera paz social que permita sentar las bases de un desarrollo humano. Las frustraciones tampoco han sido ajenas, sobre todo cuando tras largos debates y propuestas concertadas, estas no se han traducido en normas al

menos en forma oportuna. Algunas veces las demoras son explicables, pues la responsabilidad de una resolución, obviamente recae en los funcionarios que la emiten lo cual retrae la decisión final; pero otras veces son más bien las barreras estructurales que a pesar de las voluntades políticas o personales, frustran una medida normativa ocasionando malestar, para nuestro caso, en particular a los concesionarios y en general a los integrantes de la Mesa. Naturalmente éste es un importante e impostergable tema de agenda.

Los escenarios de diálogo y concertación forestal se han multiplicado al interior del país, y se tienen Mesas Regionales en Ucayali (constituida ligeramente antes que la Nacional), Madre de Dios, Tingo María, San Martín, también en Huancayo, Lambayeque como en otras importantes regiones. También se vienen conformando, de acuerdo a la legislación, los Comités de Gestión de Bosque, especialmente en Selva y en torno a las cuencas con áreas concesionadas. Las Mesas y los Comités se vienen configurando como un nuevo tejido de soporte al desarrollo forestal, tan necesario para impulsar la Estrategia Nacional Forestal – ENF, para poner a punto una adecuada gestión forestal pública y privada, y para responder, desde nuestro sector, a las exigencias del importante proceso de descentralización que vive el Perú.

A lo largo de casi tres años, desde las Mesas de Diálogo y Concertación Forestal (Nacional y Regionales), se ha venido cultivando esta praxis de tolerancia y de aceptación de la razón antes que la imposición, de esta manera se ha marcado un hito formidable en la búsqueda de una nueva institucionalidad para el sector forestal. Con mucha satisfacción afirmamos una vez más que, desde nuestro injustamente postergado sector, se viene construyendo con mucho esfuerzo lo que podría ser un gran ejemplo para la gobernabilidad y democracia de nuestro país.

#### **COMITÉS DE GESTIÓN DE BOSQUES:**

El Artículo 51° del Reglamento de la Ley Forestal establece que el representante local del INRENA y los representantes de los titulares de las concesiones, autorizaciones y permisos, ubicados dentro de cada unidad de gestión de bosques, conforman un Comité de Gestión de Bosques, cuya organización y administración se establecen en el respectivo Reglamento Interno, elaborado por el propio Comité de Gestión de Bosque, y aprobado por Resolución Jefatura del INRENA.

<b>COMITÉS DE GESTIÓN DE BOSQUES RECONOCIDOS</b>	
<b>Departamento</b>	<b>Nombre del Comité de Gestión de Bosque</b>
<b>SAN MARTIN</b>	Chazuta Shambuyacu Alto Biabo Campanilla
<b>LIMA</b>	Cuenca del Río Chancay-Huaral Cuenca Pativilca Huaura
<b>MADRE DE DIOS</b>	Río Acre Muymanu-Manuripe Río Tahuamanu
<b>UCAYALI</b>	Cuenca del Río Aguaytia Cuenca del Río San Alejandro Río Cohengua
<b>HUANUCO</b>	Alto Huallaga - Tingo María
<b>PASCO</b>	Oxapampa
<b>AMAZONAS</b>	Condorcanqui
<b>JUNÍN</b>	Satipo
Fuente: INRENA, 2006	

## **FONDEBOSQUE**

FONDEBOSQUE es una institución de derecho privado, sin fines de lucro, de interés público y social. Nuestro propósito principal es promover el desarrollo forestal sostenible en el Perú. FONDEBOSQUE tiene como misión promover el desarrollo de negocios forestales sostenibles y competitivos, social y ambientalmente responsables, fortaleciendo capacidades técnicas y empresariales mediante servicios innovadores de financiamiento, información, investigación, capacitación y gestión empresarial.

### **Objetivos Institucionales**

- Contribuir a la generación de riqueza y de empleos permanentes.
- Mejorar la valorización económica y ambiental de los recursos forestales.
- Lograr la competitividad forestal y el desarrollo de bienes y servicios del bosque
- Lograr inversiones forestales privadas significativas

### **Trabaja en las siguientes áreas temáticas:**

- Manejo de Bosques Naturales.
- Plantaciones Forestales.
- Industria Maderera Sostenible.
- Ecoturismo.
- Agroforestería.
- Ecnegocios
- Servicios Ambientales
- Manejo de Fauna Silvestre

## **GOBIERNOS REGIONALES:**

Los gobiernos regionales tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo y garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo<sup>94</sup>. La misión de los gobiernos regionales es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo a sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región<sup>95</sup>.

La gestión de los gobiernos regionales se rige por los principios de participación, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas, inclusión, eficacia, eficiencia, equidad, sostenibilidad, imparcialidad y neutralidad, subsidiariedad, concordancia de las políticas regionales, especialización en las funciones de gobierno, competitividad, e integración. Las normas y disposiciones del Gobierno Regional se adecuan al ordenamiento jurídico nacional, no pueden invalidar ni dejar sin efecto normas de otro Gobierno Regional ni de otros niveles de gobierno.

Los gobiernos regionales ejercen las competencias exclusivas y compartidas que les asigna la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, así como las competencias delegadas que acuerden entre ambos niveles de gobierno. Entre las Competencias Exclusivas, de acuerdo al artículo 35 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, destacan<sup>96</sup>:

---

<sup>94</sup> Art. 4° Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867

<sup>95</sup> Art. 5° de la Ley No 27867

<sup>96</sup> Art. 10° de la Ley No. 27867

- Planificar el desarrollo integral de su región y ejecutar los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.
- Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado con las municipalidades y la sociedad civil de su región.
- Diseñar y ejecutar programas regionales de cuencas, corredores económicos y de ciudades intermedias.
- Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo a sus potencialidades.
- Organizar y aprobar los expedientes técnicos sobre acciones de demarcación territorial en su jurisdicción, conforme a la ley de la materia.

Entre las Competencias Compartidas, de acuerdo al artículo 36 de la Ley Orgánica de Bases de la Descentralización N° 27783, destacan<sup>97</sup>:

- Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas en su ámbito y nivel, correspondientes a los sectores agricultura, pesquería, industria, comercio, turismo, energía, hidrocarburos, minas, transportes, comunicaciones y medio ambiente.
- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.
- Competitividad regional y la promoción de empleo productivo en todos los niveles, concertando los recursos públicos y privados.
- Participación ciudadana, alentando la concertación entre los intereses públicos y privados en todos los niveles.

En cuanto a su organización administrativa, se establece que la dirección del Gobierno Regional está a cargo de la Presidencia Regional y las funciones ejecutivas y administrativas corresponden al Gerente General y a los Gerentes Regionales, los que son nombrados por el Presidente Regional. Entre las gerencias regionales se incluye una Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente. De acuerdo al Artículo 46 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, las funciones específicas que ejercen los Gobiernos Regionales se desarrollan en base a las políticas regionales, las cuales se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia<sup>98</sup>.

El Artículo 51 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales establece las funciones específicas en materia agraria, entre las que destacan:

- Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción.
- Fomentar sistemas de protección de biodiversidad y germoplasma.
- Promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.

---

<sup>97</sup> Ibidem

<sup>98</sup> SPDA, 2004. Op. Cit. pp: 16

- Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

El Artículo 53° de la Ley 27867 establecen las funciones específicas de los Gobiernos Regionales en materia ambiental y de ordenamiento territorial<sup>99</sup>:

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los gobiernos locales.
- Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar, evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia.
- Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas naturales protegidas.

Las funciones en materia de industria y comercio, contenidas en los artículos 54° y 55° destacan<sup>100</sup>:

- Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de industria y comercio de la región, en concordancia con las políticas nacionales y los planes sectoriales.
- En el caso de comercio, adicionalmente en coordinación con las entidades del sector público competentes en la materia.
- Impulsar la mejora en la productividad y competitividad de sus unidades económicas y el aprovechamiento de las potencialidades regionales.
- Identificar oportunidades comerciales para los productos de la región y promover la participación privada en proyectos de inversión en la región.

La descentralización es un proceso gradual y se realiza por etapas por lo que las competencias y funciones antes señaladas las ejercerán los gobiernos regionales una vez transferidas en forma expresa de acuerdo a las etapas previstas y las disposiciones que dicte el Consejo Nacional de Descentralización, dentro del marco de lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales<sup>101</sup>.

Para asegurar que el proceso de transferencia se realice en forma progresiva y ordenada se han constituido las Comisiones Sectoriales de Transferencia, presididas por el Vice Ministro del sector correspondiente, en el caso forestal, el Vice Ministro de Agricultura. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 83 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales a fines de marzo de cada año se deben aprobar mediante Decreto Supremo el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales. De acuerdo a la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final, en el año 2004 se inicia la transferencia de funciones y servicios en materia de agricultura, industria, medio ambiente, sostenibilidad de los recursos naturales, entre otros, dependiendo de lo aprobado en el Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales y según la acreditación de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales para asumir dichas funciones, del presupuesto a transferir, la compatibilización de los planes de desarrollo regionales con las políticas nacionales de desarrollo, entre otros criterios<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup> Idem, pp: 17

<sup>100</sup> Ibidem

<sup>101</sup> Ibidem

<sup>102</sup> Ibidem

El Plan de Transferencia de Funciones y Competencias del INRENA a los Gobiernos Regionales<sup>103</sup> considera las siguientes funciones de la Administración Central: Diseño de políticas sobre los recursos naturales renovables; Propuestas de normatividad; Regulación; Supervisión; Control y vigilancia; Evaluación y zonificación territorial de los recursos naturales; Asignación de derechos; Generación y procesamiento de información. En relación al control y vigilancia se señala que la responsabilidad es un compromiso tanto del Gobierno Nacional, como de los Gobiernos Regionales y las organizaciones sociales. Se debe implementar una adecuada vigilancia del cumplimiento de los contratos, el control de los usos ilegales no autorizados y una adecuada implementación de los planes de manejo u otros instrumentos de gestión que regulen el aprovechamiento de los recursos naturales, en equilibrio con la integridad de los ecosistemas y la conservación de la diversidad biológica. El control y la vigilancia implican medidas de coerción y penalidades por la infracción. La naturaleza de la propiedad y la existencia de externalidades, junto con las capacidades y limitaciones durante la consolidación de la administración pública regional, son argumentos que permiten afirmar la connotación de función de los niveles nacional y regional<sup>104</sup>.

PROPUESTA DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DEL INRENA A LOS GOBIERNOS REGIONALES								
COMPETENCIAS	POLÍTICAS	NORMATIVIDAD	REGULACIÓN	PLANEAMIENTO	EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN	SUPERVISIÓN	CONTROL	PROMOCIÓN
Realizar las actividades de administración y control forestal y de fauna silvestre en su jurisdicción								
Realizar acciones para el control de la tala ilegal								
Realizar y proponer el ordenamiento del patrimonio forestal en su jurisdicción								
Otorgar autorizaciones forestales y de fauna silvestre y contratos de administración (bosques locales) en su jurisdicción								
Ejecutar los programas, proyectos y actividades orientadas a la promoción del aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre								

Fuente: Plan de Transferencias de Funciones y Competencias del INRENA a los Gobiernos Regionales. Noviembre 2003. Citado por: SPDA, 2004.

A la fecha se ha descentralizado el otorgamiento de autorizaciones de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre y contratos de administración forestal para bosques locales, en tanto se trata de un procedimiento sencillo sobre superficies menores y por períodos relativamente cortos. En este caso se plantea la preocupación que su otorgamiento pueda realizarse en forma desmesurada y con ello poner en riesgo las concesiones forestales maderables. En cuanto a las acciones de administración y control se considera que deben ser transferidas por razones fundamentalmente de operatividad. Sin embargo, se debe tener en cuenta las siguientes consideraciones para el proceso de transferencia<sup>105</sup>:

- Elaboración de la normatividad complementaria para la gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre (normas, lineamientos, directivas, procedimientos, etc.)
- Preparar y organizar la información forestal y de fauna silvestre, acervo documentario y cartográfico a nivel regional.
- Realizar acciones de capacitación en materia forestal y de fauna silvestre.

<sup>103</sup> INRENA, 2003.

<sup>104</sup> INRENA, 2003. Citado por: SPDA, 2004. Op. Cit.

<sup>105</sup> Idem, pp: 18

- Participar en la organización e implementación de las nuevas dependencias encargadas de la administración y control a nivel regional.

Debe señalarse en este punto la oposición del sector forestal, público y privado, respecto a la transferencia de la función de otorgar concesiones forestales del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales prevista en la legislación, en medio de un proceso muy duro y complejo de implementación de un nuevo modelo de aprovechamiento de los recursos forestales, el cual tenía mucha resistencia entre los actores forestales que querían mantener el status quo para beneficio propio. Se consideraba que al transferir esta función se perdería la fuerza de una autoridad nacional que garantice las mismas reglas de juego para todos los inversionistas en la actividad forestal y una decisión firme respecto a la política nacional y al modelo de aprovechamiento sostenible que se quería implementar<sup>106</sup>. Las dificultades presentadas en los concursos públicos de concesiones forestales maderables a partir de la existencia de los Gobiernos Regionales son ejemplos de los problemas que se pueden generar entre los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional sino se definen clara y detalladamente los alcances de las competencias y funciones de los Gobiernos Regionales en materia forestal<sup>107</sup>.

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Es el órgano representativo de la Nación y tiene como funciones principales la representación de la nación, la dación de leyes, la permanente fiscalización y control político orientados al desarrollo económico, político y social del país, así como la eventual reforma de la Constitución y otras funciones especiales.

**Función Legislativa:** La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

**Función de Control Político:** La función de control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

**Funciones especiales:** Son funciones especiales del Congreso designar al Contralor General de la República, elegir al Defensor del Pueblo, así como a los miembros del Tribunal Constitucional, al Directorio del Banco Central de Reserva, y ratificar al Presidente del Banco Central de Reserva y al Superintendente de Banca y Seguros. Le corresponde también la remoción en los casos previstos en la Constitución.

## COMISIONES DEL CONGRESO:

- Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
- Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado

---

<sup>106</sup> SPDA, 2004. pp: 19

<sup>107</sup> Ibidem

## **MINISTERIO PÚBLICO:**

El Ministerio Público es el organismo autónomo del Estado que tiene como funciones principales la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, la representación de la sociedad en juicio, para los efectos de defender a la familia, a los menores e incapaces y el interés social, así como para velar por la moral pública; la persecución del delito y la reparación civil. También velará por la prevención del delito dentro de las limitaciones que resultan de la presente ley y por la independencia de los órganos judiciales y la recta administración de justicia y las demás que le señalan la Constitución Política del Perú y el ordenamiento jurídico de la Nación<sup>108</sup>.

El Artículo 159 de la Constitución Política del Perú define como atribuciones del Ministerio Público: 1. Promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho; 2. Velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia; 3. Representar en los procesos judiciales a la sociedad; 4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función; 5. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte; 6. Emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla; 7. Ejercer iniciativa en la formación de las leyes; y dar cuenta al Congreso, o al Presidente de la República, de los vacíos o defectos de la legislación.

El Ministerio Público tiene como visión institucional ser una entidad organizada, moderna y eficiente, que brinde un servicio de alta calidad a la sociedad y contribuya a mejorar la administración de justicia; integrado por fiscales, funcionarios y profesionales con una cultura humanista, de sólidos valores morales y éticos, elevada mística y compromiso para enfrentar nuevos retos, que inspiren la confianza de la sociedad, el respeto del Estado, y el orgullo institucional<sup>109</sup>. El Ministerio Público es constitucionalmente autónomo, al servicio de la sociedad y de la administración de justicia, defiende la legalidad, los intereses públicos, la independencia de los órganos jurisdiccionales y la recta administración de justicia, fortaleciendo el Estado democrático, social y de derecho.

En concordancia con los artículos primero y noveno del Decreto Legislativo No. 52, el Ministerio Público velará por la prevención del delito, labor que realiza a través de las Fiscalías Provinciales de Prevención del Delito, orientándose a la búsqueda y la aplicación de estrategias que involucren medidas para actuar sobre determinados fenómenos delictivos de magnitud y repercusión social, teniendo en cuenta la multiplicidad de hechos punibles y la complejidad de elementos que intervienen en cada uno de ellos, con una participación ágil y dinámica para incentivar el respeto de la legalidad y la orientación de la ciudadanía hacia la cultura de la prevención<sup>110</sup>.

## **FISCALIAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO:**

Las Fiscalías Provinciales de Prevención del Delito son órganos del Ministerio Público encargados de realizar las acciones destinadas a prevenir la comisión de delitos, para lo cual elaboran Planes Anuales donde se consignan las acciones a realizar, con el objeto de contribuir a la paz social mediante la prevención de los conflictos, procurando instalar una cultura de paz frente a la cultura de violencia, elaborando propuestas dirigidas a la pacificación de la sociedad, y teniendo en cuenta que la prevención del delito es siempre más eficaz que su represión, en tanto y en cuanto procure operar sobre sus causas. Las acciones de prevención se promueven

---

<sup>108</sup> Art. 1º de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo No. 052.

<sup>109</sup> Ministerio Público, 2004. Plan Estratégico Institucional.

<sup>110</sup> Fiscalías Provinciales de Prevención del Delito. 2006. Proyecto de Reglamento de Organización y Funciones. Inédito.



de oficio, o a solicitud de parte; asimismo, participa en aquellos operativos que lleven a cabo determinadas instituciones que guarden relación con el ámbito de la prevención del delito<sup>111</sup>.

Las Fiscalías de Prevención del Delito están orientadas a la educación para prevenir la comisión de ilícitos penales en general, salvo las encargadas a las Fiscalías Especializadas, creando en la ciudadanía la conciencia respecto a la peligrosidad del actuar delictivo, tanto en sentido activo, como agente del delito; y las repercusiones en el sujeto pasivo como posible víctima. El incremento de la violencia delictiva aparece en nuevas formas y modalidades que agrega mayor complejidad a los casos, por lo que se hace necesario ejercer un mayor liderazgo en el accionar de la investigación, así como propiciar una mayor proyección en el campo de la prevención del delito, con la participación de los representantes de la seguridad nacional a nivel nacional y fiscalías especializadas.

## **ÓRGANOS AUTÓNOMOS:**

### **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo<sup>112</sup>. Su misión es proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía. Las competencias de la Defensoría se encuentran establecidas en su Ley Orgánica de Creación, Ley No. 26520, y son:

- **Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad**  
Se le encomienda la protección de los derechos que constituyen atributos y facultades inherentes a la persona humana, tales como el derecho a la vida, al sufragio, a la integridad, a la dignidad, a la paz, a la libertad de expresión y pensamiento, a gozar de un medio ambiente sano, al respeto a su cultura, a la educación gratuita por parte del Estado, a la libertad de conciencia y religión, a la igualdad ante la ley, entre otros.
- **Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal**  
La Defensoría del Pueblo vela por que las autoridades y funcionarios de las diversas instituciones del Estado cumplan con sus responsabilidades y atiendan debidamente a la población. La supervisión se hace siempre desde la perspectiva del sometimiento de la administración estatal a la Constitución y a las leyes. Para ello, cuenta con la posibilidad de requerir la información necesaria –para realizar sus investigaciones– a todas las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos, los que tienen el deber de cooperar.
- **Supervisar la adecuada prestación de los servicios públicos a la ciudadanía**  
El Defensor del Pueblo también supervisa la adecuada prestación de los servicios públicos, tales como energía eléctrica, agua, telefonía y transporte. En estos casos no interesa si los servicios son brindados por una institución pública o privada

### **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del

---

<sup>111</sup> Fiscalías Provinciales de Prevención del Delito. 2006. Op. Cit.

<sup>112</sup> Constitución Política del Perú, 1993. Capítulo XI, Artículo 161°

régimen que las regule<sup>113</sup>. Su actuación comprende las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule<sup>114</sup>.

El ejercicio del control gubernamental por el Sistema Nacional de Control en las entidades, se efectúa bajo la autoridad normativa y funcional de la Contraloría General de la República, la misma que establece los lineamientos, disposiciones y procedimientos técnicos correspondientes a su proceso, en función a la naturaleza y/o especialización de dichas entidades, las modalidades de control aplicables y los objetivos trazados para su ejecución. Dicha regulación permitirá la evaluación, por los órganos de control, de la gestión de las entidades y sus resultados<sup>115</sup>.

La organización del Sistema Nacional de Control está definida en el Capítulo III la Ley N° 27785, donde se establece un esquema constituido por un organismo rector y superior, la Contraloría General de la República, por los Órganos de Control Institucional de las entidades del sector público (OCI) y por las Sociedades de Auditoría designadas del sector privado (SOA). Los OCI mantienen una dependencia funcional y administrativa con el ente rector. A nivel nacional, se cuenta con 742 OCI que representan una cobertura del 17% del total de entes sujetos a control.

De conformidad con el artículo 3° de la Ley N° 27785, el ámbito de control a cargo del Sistema Nacional de Control está integrado por 2 710 entidades públicas de diverso tipo, a las cuales se agregan 1 506 Órganos Desconcentrados y de Línea sin personería jurídica, totalizando 4 216 entes públicos sujetos a control. A este ámbito se suman, las entidades privadas y los organismos no gubernamentales e internacionales, cuando administran recursos y bienes del Estado.

Todas las entidades sujetas a control deben tener un Órgano de Control Institucional<sup>116</sup>, sin embargo, el 82% de las entidades (2 218) no han constituido su unidad de control, por no disponer de plazas previstas ni presupuestadas; asimismo, debido a las prohibiciones de nombramientos y contrataciones establecidas en las normas de austeridad y racionalidad en el gasto público del ejercicio 2005. Los Gobiernos Regionales y, en menor medida, los Organismos Autónomos cuentan en su totalidad con un órgano de control institucional; otro sector con una cobertura importante del control interno son los proyectos de inversión, donde los OCI cubren el 60% de dichas entidades. Contrariamente, los sectores con menor presencia del control interno son los Gobiernos Locales y Órganos Desconcentrados, cuyas coberturas son de 11% y 16% respectivamente.

De acuerdo con las atribuciones conferidas por la Ley N° 27785, la Contraloría General tiene competencias sobre el control gubernamental posterior, previo y preventivo, actuando en las diversas modalidades como las acciones de control, las acciones rápidas y la verificación del cumplimiento de los Convenios de Administración por Resultados, acciones que recaen sobre las entidades sujetas a control (nivel micro); así mismo, el control macro administrativo que examina las cuentas nacionales, los programas y procesos más determinantes de la gestión pública. El control previo, establecido expresamente por Ley, se dirige a opinar sobre los procesos de autorización de los presupuestos adicionales de obra, operaciones de deuda y adquisiciones especiales.

La finalidad de la Contraloría General consiste en cautelar el uso y destino de los recursos del Estado, en términos de legalidad, eficiencia, eficacia, economía y transparencia, por parte de las entidades del sector público, planteando las recomendaciones que contribuyan a corregir las deficiencias detectadas y, consecuentemente, a mejorar los resultados de la gestión del Estado.

---

<sup>113</sup> Art. 12° de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley No. 27785, Modificada por la Ley No. 28396 (Art. 43°) y Ley No. 28422 (inciso i del Art. 22°).

<sup>114</sup> Ibidem.

<sup>115</sup> Art. 14° de la Ley 27785

<sup>116</sup> Art. 17° de la Ley 27785

En este contexto, el cometido del Sector tiene una comprensión integral que incluye el rol fiscalizador, preventivo y rector del Sistema Nacional de Control.

- El **rol fiscalizador**: Es de carácter punitivo y disuasivo, y está dirigido a detectar y sancionar las desviaciones ocurridas en la captación, asignación y uso de los recursos del Estado por parte de los funcionarios y servidores públicos.
- El **rol preventivo**: Es de carácter proactivo y se orienta a retroalimentar los sistemas administrativos y de gestión en el sector público, al fortalecimiento de los sistemas de control interno adoptados por la gerencia, y a la promoción de una cultura de honestidad y transparencia en la función pública y en el sector privado.
- El **rol rector**: Adicionalmente, como organismo superior del Sistema Nacional de Control, la Contraloría General asume un “rol rector” con atribuciones normativas, de planeamiento, regulación y supervisión de las operaciones de los órganos que lo conforman; siendo responsable de velar por la adecuada implementación, capacitación y funcionamiento de los Órganos de Control Institucional y de las Sociedades de Auditoría.

#### **ATRIBUCIONES DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA<sup>117</sup>:**

- Tener acceso en cualquier momento, y sin limitación a los registros, a documentos e información de las entidades, aun cuando sean secretos; así como requerir información a particulares que mantengan o hayan mantenido relaciones con las entidades; siempre y cuando no violen la libertad individual.
- Ordenar que los órganos del Sistema realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarias o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades.
- Supervisar y garantizar el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control emanados de cualquiera de los órganos del Sistema. Disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata por el Procurador Público de la Contraloría General de la República o el procurador del Sector o el representante legal de la entidad examinada, en los casos en que en la ejecución directa de una acción de control se encuentre daño económico o presunción de ilícito penal.

#### **INDEPA**

Mediante Ley N° 28495, del 06 de abril de 2005, se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruano (INDEPA) como organismo rector de las políticas nacionales a favor de dichos pueblos. Su Reglamento se aprobó mediante DS N° 065-2005-PCM, del 10 de agosto de 2005. El INDEPA asume las obligaciones estipuladas en los convenios, contratos y demás compromisos suscritos por la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro peruano.

El INDEPA es un organismo público descentralizado (OPD) multisectorial, con rango ministerial, personería jurídica de derecho público, con autonomía funcional técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal. Constituye un pliego presupuestal adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y tiene jurisdicción en el ámbito nacional. Su misión es ser una institución rectora y supervisora de las políticas nacionales, comprometida en promover el reconocimiento y canalizar las aspiraciones de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano; consolidado sobre la base de una estructura descentralizada, sustentada en el compromiso, la actitud creativa profesional y ética de sus miembros.

---

<sup>117</sup> Art. 22° de la Ley 27785

## **OTROS SECTORES:**

- PRODUCE: Ministerio de la Producción y Comercio Exterior
- MININTER – PNP: Ministerio del Interior – Policía Nacional del Perú
- MINDEF : Ministerio de Defensa
- MEF – SUNAT: Ministerio de Economía y Finanzas – Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

## **INSTITUCIONES PRIVADAS A NIVEL NACIONAL**

- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Organizaciones Sociales de Base / Federaciones:
- Instituciones Académicas / Universidades
- Cooperación Internacional
- ADEX
- Otros.

## **INSTITUCIONES PRIVADAS A NIVEL REGIONAL / LOCAL:**

- Mesas Regionales de Diálogo y Concertación Forestal
- Comisiones Regionales de Lucha contra la Tala Ilegal
- Asociaciones Regionales de Concesionarios Forestales
- Organizaciones de Bases / Federaciones Regionales Indígenas – Comunidades Nativas
- Gremios de Carpinteros
- Asociaciones de Pequeños Madereros (no formalizados)
- Comités de Gestión de Bosques / Comités de Gestión de ANP

## **LIMITACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD FORESTAL**

### **SECTOR PÚBLICO:**

- Limitaciones y debilidad económica, política, legal y administrativa
- Políticas públicas descoordinadas, enfrentadas y superpuestas a nivel transectorial y intrasectorial
- Con personal no siempre idóneo y condiciones laborales inadecuadas
- Institucionalidad Fragmentada por incapacidad conceptual para visualizar de manera holística la Gestión Integral de los Recursos Naturales
- Ausencia de una autoridad forestal autónoma e independiente
- Sumisión a los poderes políticos y económicos en perjuicio de las poblaciones locales, y de la equidad en el acceso a los servicios del Estado y a los recursos
- Limitaciones técnicas para el cumplimiento de sus funciones
- Alta vulnerabilidad y tolerancia a la corrupción
- Copamiento de cargos públicos por el *status quo* vinculado a los intereses económicos y políticos de la madera ilegal
- Ausencia de voluntad política de alto nivel para continuar con el proceso de Reforma Forestal

## **SECTOR PRIVADO:**

### **Agentes Económicos / Empresariado Exportador / Acopiadores – Habilitadores Intermedios**

- Visión económica del sector forestal de corto plazo y en función a intereses particulares
- Vínculos políticos con la Administración y los niveles de decisión del Estado para favorecer sus expectativas
- Incontinencia en la búsqueda de renta subsidiada a costa de la vulneración de derechos y gestión sostenible de los recursos forestales
- Promotor de la ilegalidad y la corrupción en diversas instancias del Estado (Tráficos de Influencias, Presiones contra la autoridad, sobornos, inducción a las autoridades a ceder ante el favoritismo y arbitrariedad)
- Vulnerable a las fuerzas del mercado
- En algunos casos en Asociación con otras actividades ilícitas
- Cultura de la evasión de las responsabilidades legales, civiles, tributarias y penales
- Ambigüedad y ambivalencia en sus discursos, desprestigio frente a la sociedad

### **Empresas Concesionarias de Bosques de Producción Permanente**

- Debilidad técnica, económica, financiera y gerencial en la mayoría de ellas para asumir y cumplir con los Términos de los Contratos de Concesión y su adecuación a la Ley
- Algunos concesionarios arrastran los vicios del modelo anterior (Ley 21147 que institucionalizó el blanqueo de madera a través de los contratos de 1000 ha)
- Inmersos en el mercado de la madera ilegal – Acopio, abastecimiento y compra de madera de procedencia dudosa. Lavado de la madera ilegal (concesiones y aserraderos)
- Dificultades para el cumplimiento de los PGMF y POAS
- Limitaciones para el cumplimiento del Pago por Derecho de Aprovechamiento
- Cultura de la Informalidad que prima sobre las ventajas de invertir en el Manejo Forestal
- Tendencia hacia la politización de los procesos de otorgamiento de derechos de uso
- En algunos casos vínculos con otros ilícitos

### **Sociedad Civil**

- Legitimidad precaria – Fragmentación ideológica
- Escasa representatividad y ausencia en el campo
- Debilidad política y organizacional a nivel nacional y regional
- Incompatibilidad de agendas, y de éstas con prioridades nacionales
- Competencia interna / Polarización
- Falta de Transparencia y limitado acceso a la información institucional
- Escasos niveles de coordinación interinstitucional
- Vínculos y alianzas de consenso exclusivamente coyunturales y en función a agendas particulares