

VI. CAUSAS DE LA TALA Y COMERCIO ILEGAL DE MADERAS EN EL PERÚ

Comprender los mecanismos de operación de la tala ilegal amerita un análisis detallado de los factores estructurales y coyunturales que la motivan, así como de la dinámica que permite la interacción de dichos factores. Políticas orientadas a mitigar las causas superficiales del problema, o que no reflejen la complejidad de las motivaciones reales, tienen escasas probabilidades de éxito, o logros temporales y efímeros¹. De otro lado, cuando la administración y uso de los recursos son influenciados por la corrupción, el favoritismo político, o la ausencia de formalidad técnica; y los aspectos económicos, de equidad social en el acceso al recurso y de desarrollo no son considerados, es altamente probable que las políticas tiendan a fracasar².

La magnitud, gravedad y consecuencias de los impactos institucionales, sociales, económicos y ambientales producidos por la tala ilegal han alcanzado niveles preocupantes, siendo prioritaria su atención por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales, con la colaboración de la sociedad civil en su conjunto. Sin embargo, durante los últimos años se ha evidenciado que las empresas y grupos de interés que operan detrás de esta maquinaria cuentan con altos niveles de organización conformando grupos delictivos de alta criminalidad, en algunas ocasiones amparados y en colusión con algunas autoridades tanto de la administración forestal, como de otras instancias del Estado. La tala y comercio ilegal de maderas en el Perú ha dejado de ser un problema que afecta solo al sector forestal. Actualmente constituye un conflicto que vulnera la vida y derechos humanos fundamentales tanto de los pequeños extractores ilegales como de las poblaciones indígenas aisladas o en contacto inicial, y de la sociedad civil en su conjunto. También se ha constituido en un problema de seguridad interna para el país, en la medida en que mantiene vínculos comerciales y de mutua protección con otros ilícitos tales como el narcotráfico, vandalismo, financiamiento y avituallamiento a grupos subversivos remanentes, tráfico de armas, tráfico de tierras, corrupción, atentados contra los bienes públicos y contra la vida de los funcionarios de control, invasión de tierras públicas y privadas, falsificación de documentos, adulteración de información pública, tráfico de influencias, abuso de poder, favoritismo, entre otros.

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

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

¹ Cfr. Palmer, Ch. 2000. The Extent and Causes of Illegal Logging: An Analysis of a Major Cause of Tropical Deforestation in Indonesia. Pp 5.

² Ibidem

Perú se caracteriza por ser, históricamente, un país exportador primario, dependiente, semi-industrial, y de servicios.

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

Un segundo nivel de causas que motivan prácticas forestales insostenibles se encuentran: 1. deficiencias en la administración estatal; 2. distorsiones en el mercado; y 3. la existencia de mecanismos de corrupción en las entidades públicas y privadas³.

VI.1 CAUSAS ESTRUCTURALES

POBREZA Y DESEMPLEO:

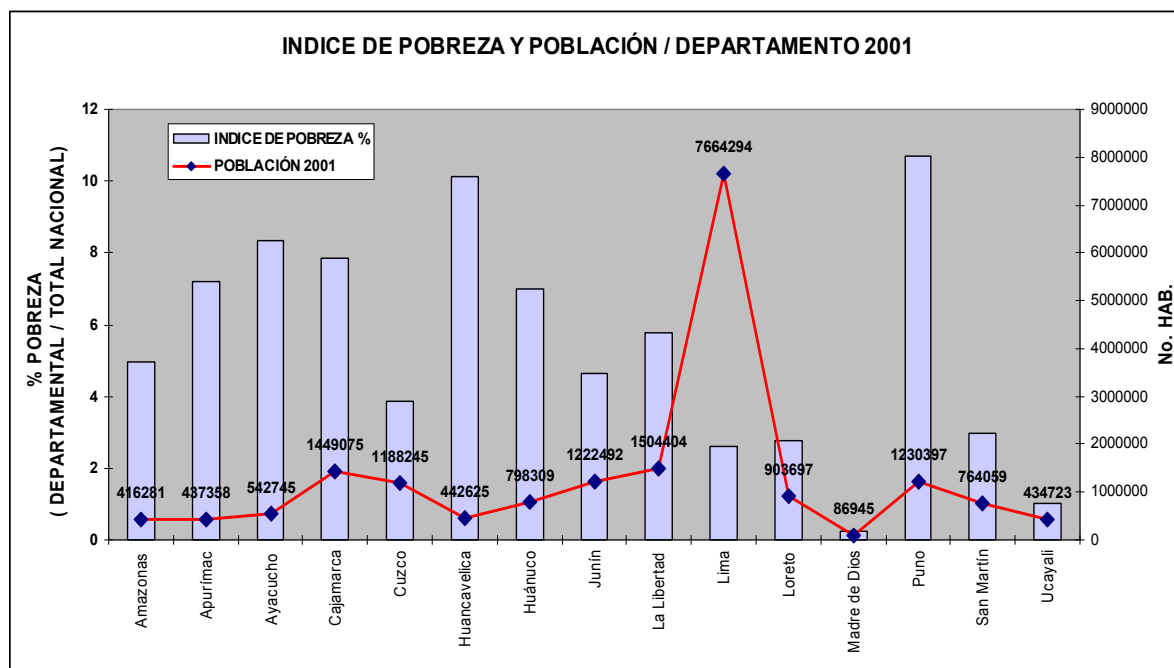
En el Perú, las cifras más conservadoras en cuanto a niveles de pobreza señalan que el 51.6 % del total de la Población Nacional se encuentra por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 19.2% se caracteriza por ser población extremadamente pobre⁴. Si bien la pobreza extrema se localiza mayoritariamente en las regiones altoandinas, también afecta de manera crítica a las poblaciones indígenas amazónicas, ambas en estado de vulnerabilidad e indefensión frente a las amenazas del mercado, y excluidas de las oportunidades de acceder a servicios básicos. La profundización de la crisis económica y social, especialmente en las zonas rurales de los andes del Perú, constituye una realidad que expulsa a sus poblaciones hacia las urbes de la Costa como y regiones amazónicas. De esta forma se produce un movimiento constante de migración interna que incide directamente en el crecimiento de las ciudades amazónicas, el avance del asentamiento y la urbanización no planificada; así como en una cada vez mayor presión sobre los recursos naturales.

³ Pearce & Brown, 1994. Citados por Palmer, 2000. Op. Cit.

⁴ ENAHO 2001-IV; 2002-IV; 2003 y 2004. INEI.

DEPARTAMENTO	INDICE DE POBREZA%	PROYECCIÓN POBLACIONAL 2001
Amazonas	4.98	416281
Apurímac	7.18	437358
Ayacucho	8.32	542745
Cajamarca	7.84	1449075
Cuzco	3.87	1188245
Huancavelica	10.12	442625
Huánuco	6.99	798309
Junín	4.64	1222492
La Libertad	5.79	1504404
Lima	2.6	7664294
Loreto	2.76	903697
Madre de Dios	0.23	86945
Puno	10.71	1230397
San Martín	2.98	764059
Ucayali	1	434723

Fuente: MEF, 2001. Mapa de Pobreza del Perú.



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

TASA DE ACTIVIDAD (Empleo + Subempleo) DE LA POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR, SEGÚN REGIÓN NATURAL 1998-2004						
REGION NATURAL	1998	1999	2000	2001 Octubre - Diciembre	2002 Octubre - Diciembre	2003 Mayo - 2004 Abril
Costa	64	64.8	64.9	64	62.9	66.3
Lima Metropolitana	64	64.1	65.1	63.5	62.4	65.8
Resto de costa	64	65.7	64.6	64.7	63.5	66.9
Selva	66.3	67.6	71.4	67.3	67.8	73.6
Sierra	72.8	73.5	75.2	74.1	76.2	78.1
Total	67.3	68	69.1	67.8	67.9	71.2

Fuente : Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) IV trimestre 1998- 2002 y anual 2003 Mayo/2004 Abril.

La evolución del mercado laboral en Lima Metropolitana, entre los años 1990 y 2004, registra que la Población en Edad de Trabajar (PET) tuvo un incremento de 1 millón 754 mil personas, lo cual representa crecimiento promedio anual de 2.3%. Dicho comportamiento es consistente con el ritmo de crecimiento poblacional en el período de análisis⁵. Asimismo, la Población Económicamente Activa (PEA) registró una tasa de crecimiento anual de 2.6% al pasar de 2.5 millones en el año 1990 a 3.7 millones en el 2004. Por el lado de los componentes de la PEA, la PEA ocupada creció a un ritmo anual de 2.5%, cifra superior al crecimiento poblacional, mientras que el número de desempleados aumentó en 4.1% en promedio anual. Cabe destacar el crecimiento de la Población Inactiva, conformado por aquellos que no participan activamente en el mercado de trabajo, los cuales aumentaron en 544 mil, equivalente a un crecimiento promedio anual de 1.8%⁶.

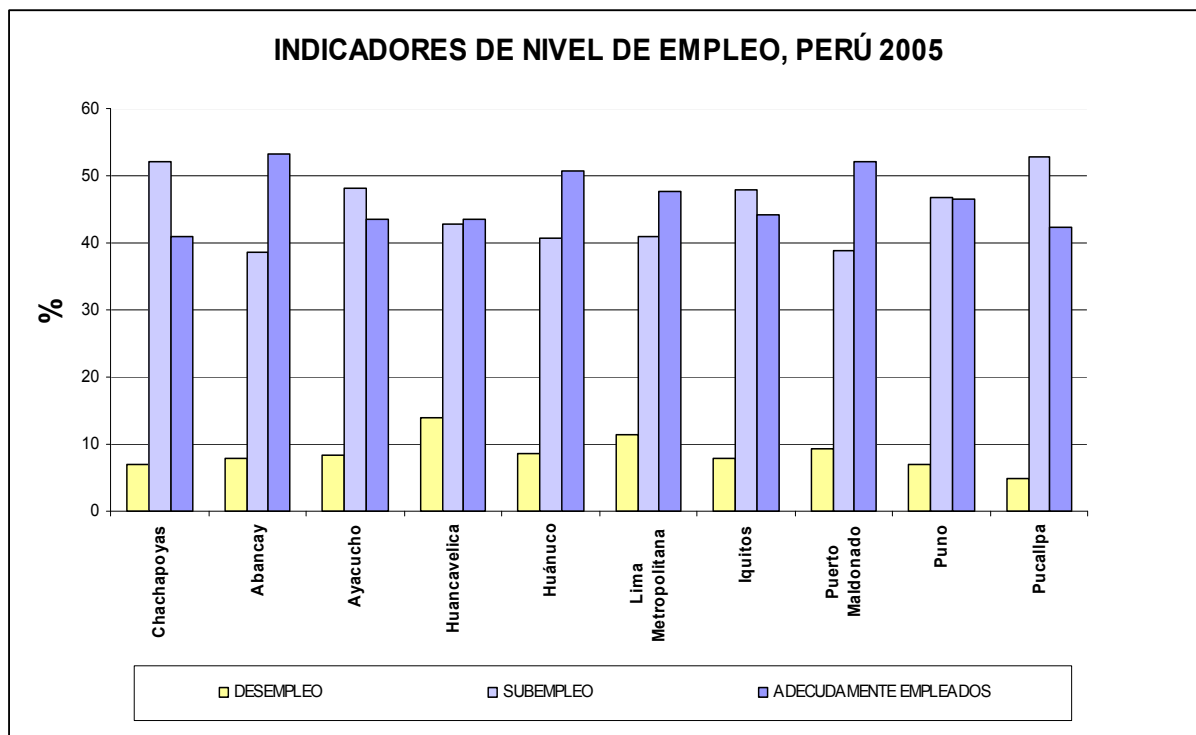
Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para el 2005 los niveles de desempleo y subempleo a nivel nacional varían entre [4.8 -13.9 %] y [38.7-52.1 %] respectivamente. Estos indicadores laborales dan cuenta de la escasez en la oferta laboral para las poblaciones rurales andinas y amazónicas que, en parte, induce a la migración por un lado, y a optar por actividades económicas informales e ilegales por otro.

INDICADORES DE NIVEL DE EMPLEO, 2005 (Cifras Preliminares en %)			
CIUDADES	DESEMPLEO	SUBEMPLEO	ADECUDAMENTE EMPLEADOS
Chachapoyas	6.9	52.1	41
Abancay	7.9	38.7	53.3
Ayacucho	8.4	48.1	43.5
Huancavelica	13.9	42.7	43.4
Huánuco	8.5	40.8	50.6
Lima Metropolitana	11.4	40.9	47.7
Iquitos	8	48	44.1
Puerto Maldonado	9.3	38.8	52
Puno	6.9	46.7	46.4
Pucallpa	4.8	52.9	42.3

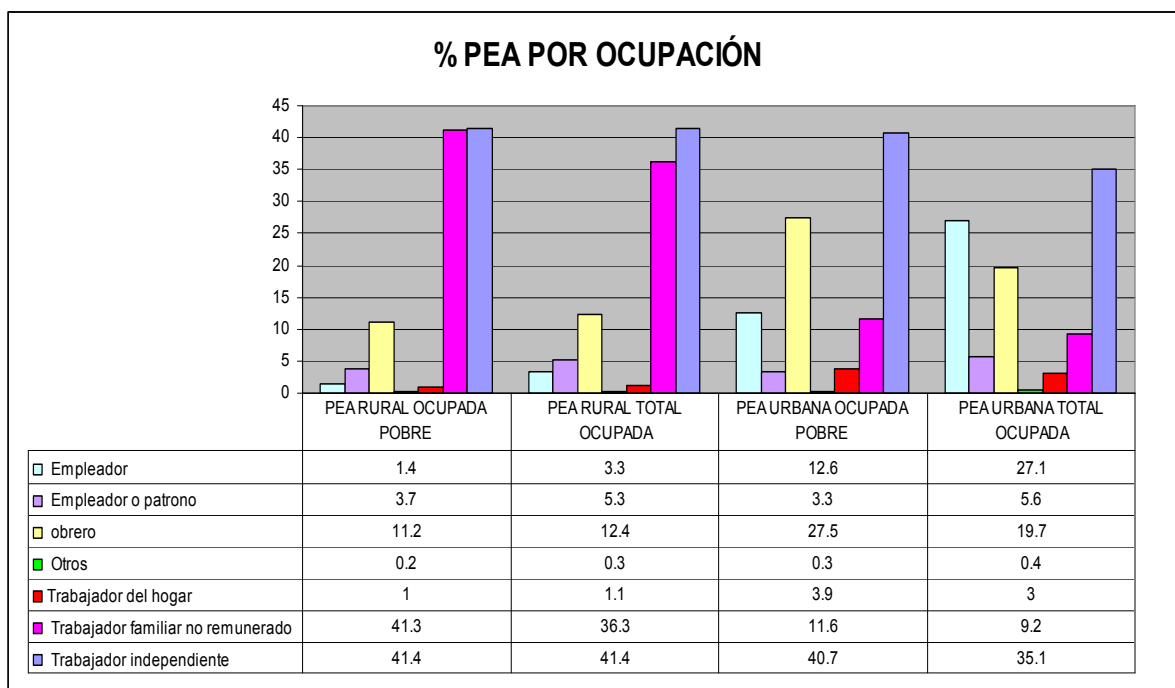
Fuente: MTPE. Encuesta de Hogares Especializada de Niveles de Empleo. Set. 2005.

⁵ ENAHO, 2004 – III. El Empleo en el Perú. Ministerio de Trabajo y de la Promoción del Empleo. Lima, Perú. 118 p.

⁶ Ibidem.



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



La informalidad generalizada en las condiciones laborales del Sector Forestal no permite conocer su real magnitud, gravedad y los impactos sociales de los sistemas de trabajo forzoso, explotación y vinculación con otros ilícitos en los trabajadores forestales y sus familias, y especialmente en las Comunidades Nativas y poblaciones indígenas aisladas. Si las condiciones de trabajo pueden ser infrahumanas en el campo, la industria del aserrío primario, estiaje, transporte, acopio, entre otras actividades intermedias no son significativamente mejores. En la mayoría de los casos los trabajadores forestales no cuentan con contratos legales de trabajo, no gozan de beneficios sociales y menos aún de seguros de salud, entre otras condiciones que resultan indispensables debido a los riesgos a accidentes y enfermedades asociados a la extracción, transporte y transformación de la madera.

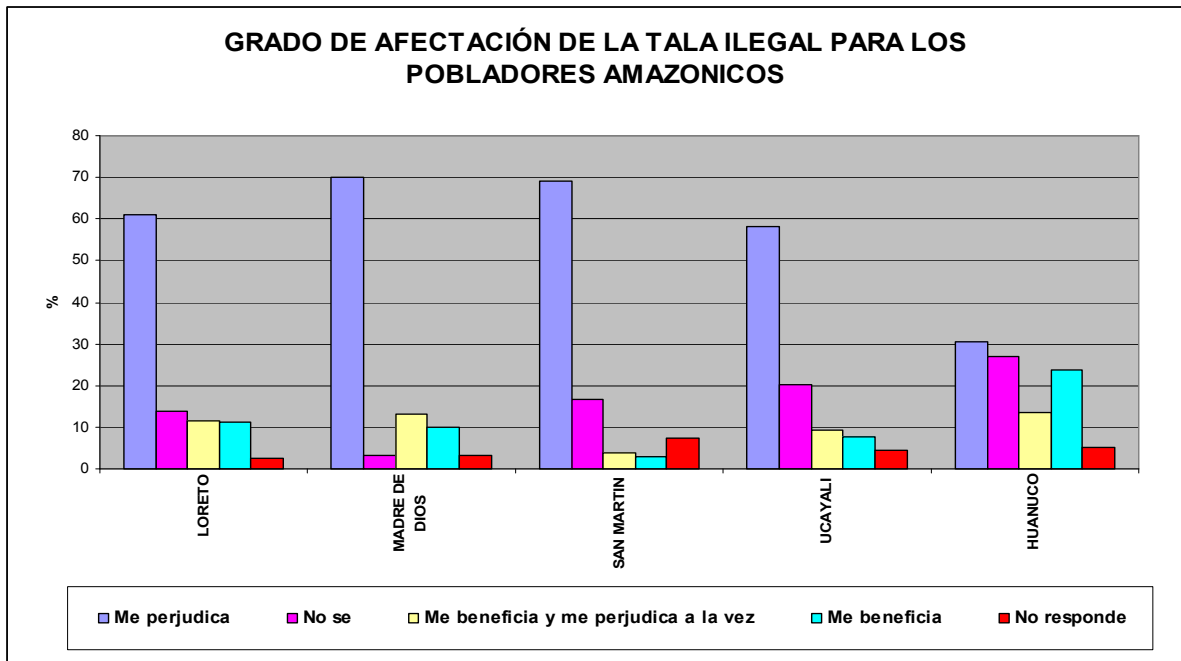
La FAO estima que para los años 1999 y 2000 el Sector Forestal en el Perú albergó, aunque de manera informal, a un estimado de 120,000 y 117,000 personas respectivamente. Durante los últimos años esta cifra podría haber aumentado debido a la acelerada migración hacia las regiones amazónicas, el "Boom" de la Caoba, y el incremento de la extracción no planificada en toda la amazonía peruana.

EMPLEO EN EL SECTOR FORESTAL 1990 y 2000					
País / Área	1990	2000			
	Total 1000 personas- años	Total 1000 personas- años	Producción 1000 personas- años	Suministro de servicios 1000 personas- años	No especificado 1000 personas- años
Argentina	1	33	32	1	-
Bolivia	-	23	14	-	9
Brazil	-	-	-	-	-
Chile	52	54	40	13	-
Colombia	-	-	-	-	-
Ecuador	-	n.s.	n.s.	-	n.s.
Falkland Islands	-	-	-	-	-
French Guiana	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Guyana	-	-	-	-	-
Paraguay	11	7	4	3	-
Peru	-	120	117	3	-
South Georgia and the South Sandwich Islands	-	-	-	-	-
Suriname	1	n.s.	n.s.	n.s.	-
Uruguay	1	6	6	-	-
Venezuela	-	2	2	-	-
Total South America	66	245	215	20	9
Total World	3034	4145	2487	578	1549

Fuente de datos: FAO, Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005.
URL de esta página: www.fao.org/forestry/site/32050/sp | envíe por correo electrónico

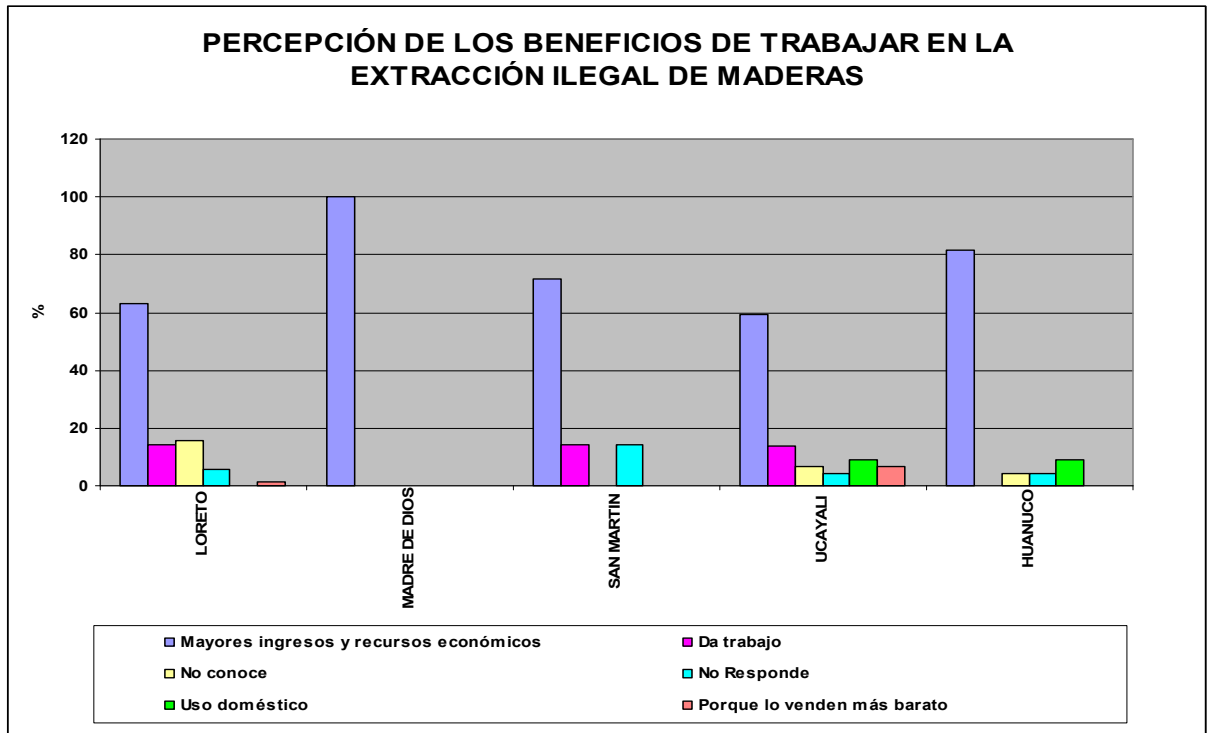
En relación a la incidencia de la tala ilegal en la vida de los pobladores amazónicos, tanto a nivel personal como social, el estudio sobre Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAP) relacionadas a la Tala Ilegal de Calandria (2005) sostiene que de 763 pobladores encuestados, la mayor parte señala que la tala ilegal perjudica a su familia o lo perjudica personalmente (59%) y un 20% afirma que los beneficia de alguna manera. En Madre de Dios y San Martín, son las regiones donde más se percibe el perjuicio. Por el contrario Huánuco es la región donde claramente se reconoce que la tala ilegal les reporta un beneficio (23.7% + 13.6%)⁷.

⁷ Calandria, 2005. Diagnóstico Comunicativo de Conocimientos, Actitudes y Prácticas (CAP) sobre la Tala Ilegal en el Perú. Centro de Investigación ACS Calandria. IRG – STEM / USAID. Lima, Perú. 43 p.



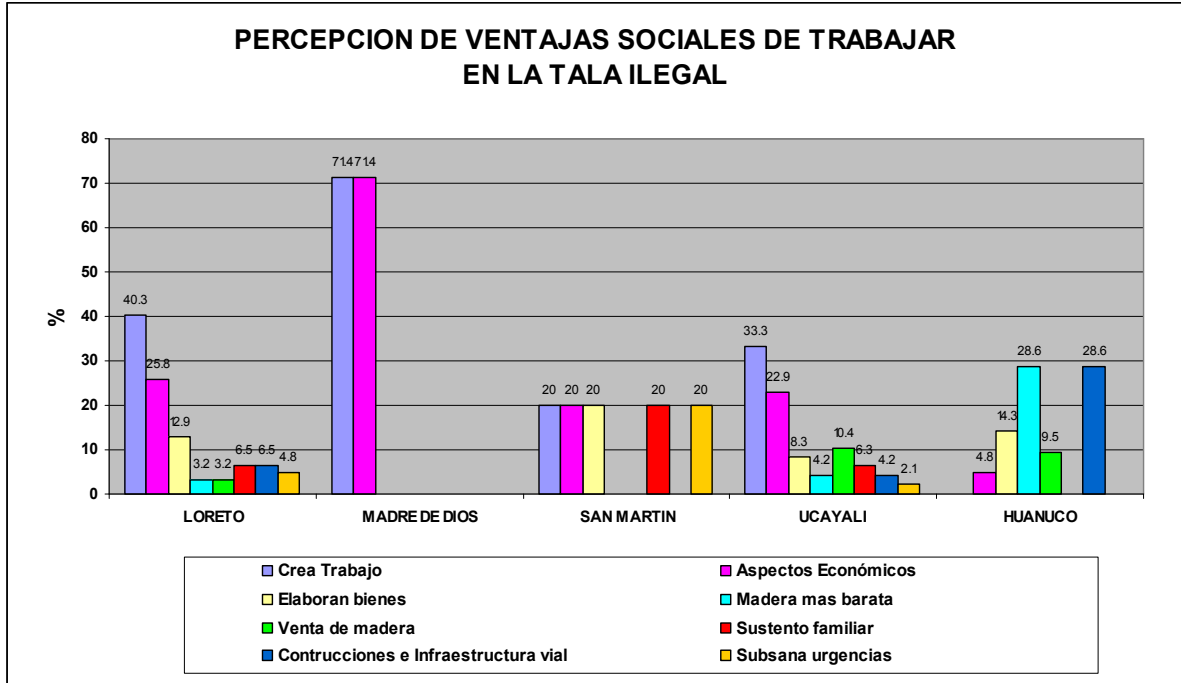
Fuente: Calandria, 2005. Diagnóstico Comunicativo de Conocimiento, Actitudes y Prácticas (CAP) sobre la Tala Ilegal. IRG-STEM / USAID. 43 p.

Los pobladores perciben como beneficios de trabajar en la extracción ilegal de maderas: Mayores ingresos (66.7%) y fuentes de trabajo (11.3%); aún cuando ambos factores están estrechamente relacionados.



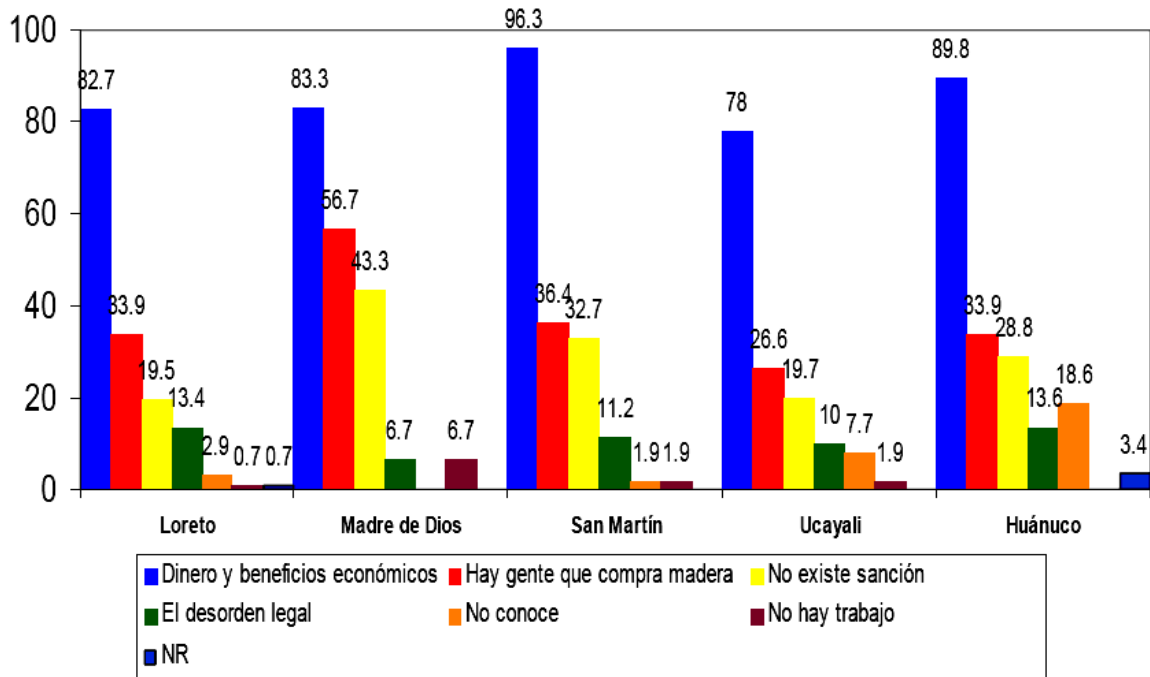
Fuente: Calandria, 2005. Diagnóstico Comunicativo de Conocimiento, Actitudes y Prácticas (CAP) sobre la Tala Ilegal. IRG-STEM / USAID. 43 p.

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



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

Razones principales que motivan a realizar actividades de tala ilegal

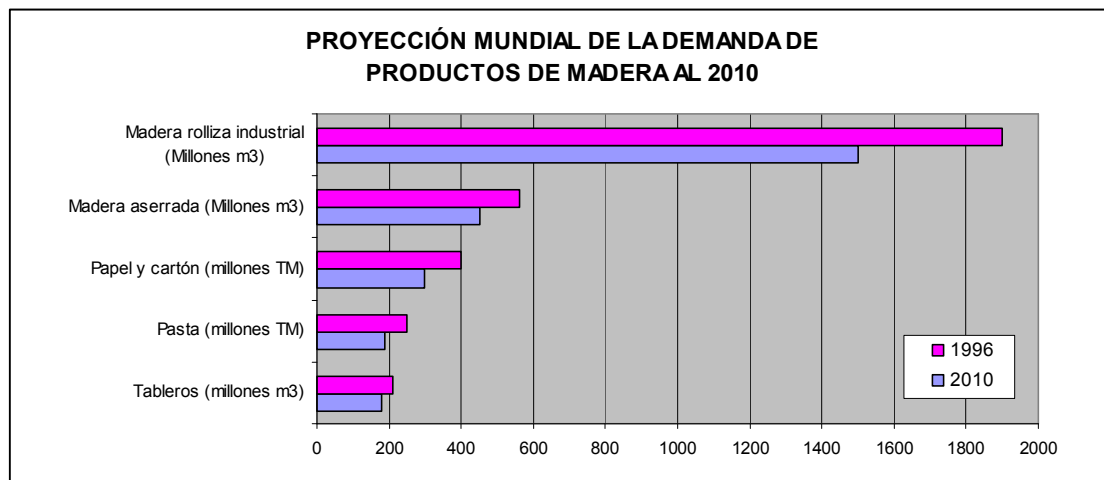


Fuente: Calandria, 2005. Diagnóstico Comunicativo de Conocimiento, Actitudes y Prácticas (CAP) sobre la Tala Ilegal. IRG-STEM / USAID. 43 p.

DEFORESTACIÓN / DEGRADACIÓN DE LOS BOSQUES TROPICALES VS. POBREZA

La naturaleza de los problemas ambientales contemporáneos, como consecuencia de los estilos de desarrollo –“modelos de necesidad”– de los Estados, unidades productivas y ciudadanos en general, representan esquemas de conducta y manejo de los recursos y elementos ambientales, que han conllevado al deterioro de los sistemas de vida natural y cultural. Por tal motivo, en las últimas décadas han despertado una preocupante y condicionante para el mejoramiento de la calidad de vida de la población peruana⁸.

Scotland & Ludwig (2002)⁹ señalan entre las principales causas de deforestación a nivel mundial el incremento de la demanda internacional de productos maderables y la extracción ilegal de madera. Consideran como causas también la expansión de la frontera agrícola, el crecimiento de las poblaciones humanas, factores ambientales a escala local y la implementación de inadecuadas políticas para el uso de la tierra. Los patrones de tráfico de madera están generalmente caracterizados, (aunque no exclusivamente), de un flujo de madera de transformación primaria desde los países en desarrollo y en proceso de industrialización, hacia los países industrializados y consumidores. Así por ejemplo, la Unión Europea representa entre el 25 – 50% de la importación de productos maderables a nivel mundial. Identifican a los patrones de consumismo desmedidos y al tráfico como poderosas fuerzas detrás de la extracción ilegal de productos maderables a nivel mundial. Muchas de las actuales economías de mercado emergentes como Japón, China, Korea y la India constituyen los mayores importadores de madera tropical y triplay. Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Bélgica, España, Italia, el Reino Unido y Alemania son también importantes consumidores de productos maderables¹⁰.



Fuente: FAO, 1999.

Diversos estudios sobre la tala y comercio ilegal de maderas en los trópicos son enfáticos en señalar que la extracción no planificada de maderas es una de las principales causas de deforestación de los bosques naturales tropicales, por sus efectos directos (degradación de la calidad de los ecosistemas forestales, pérdida de habitats, pérdida de biodiversidad y alteración de procesos ecológicos de gran escala) o indirectos (facilita el acceso a los agricultores)^{11,12,13}.

⁸ Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal, 2003.

⁹ Cfr. Scotland & Ludwig, 2002. Deforestation, the timber trade and illegal logging, p2.

¹⁰ Idem.

¹¹ Glastra, R. Ed. 1999. Cut and run. Illegal logging and timber trade in the tropics. Ottawa. International Development Research Center. 113 p.

Uhl y Veira,(1989) proponen que, aún cuando en América Latina la conversión de bosques en áreas de producción pecuaria ha sido el principal motor de la deforestación, está comprobado que la extracción no planificada de madera provoca una degradación importante del bosque.¹⁴ Otros autores sostienen que en contraposición, un aprovechamiento maderero planificado dentro de un marco general de buen manejo minimiza los daños y efectos negativos sobre el bosque^{15,16,17} y hasta podría incrementar la rentabilidad del aprovechamiento por un uso más eficiente de los recursos¹⁸.

En la conservación de las diferentes funciones del bosque se encuentra la justificación para la regulación de la tala por parte del Estado: en general el mercado para productos forestales no reconoce el valor de otras funciones del bosque aparte de la producción de madera y algunos productos no maderables¹⁹. Tradicionalmente un sistema de extracción de madera que provoque el deterioro de las otras funciones no es castigado por el mercado. Por ello la regulación estatal para la conservación de los bienes y servicios ambientales de los bosques es esencial dentro del contexto social y económico del sector maderable²⁰.

Toledo, (2000)²¹ sostiene que el fenómeno de colonización, deforestación, degradación y pobreza tiene un comportamiento de círculo o cadena de retroalimentación positiva. A mayor colonización, mayor deforestación, mayor degradación y mayor pobreza. Esta última reactiva el círculo en tanto la degradación y recuperación en barbecho bajo bosque secundario exige una rotación de 15 a 20 años y una utilización anual de 5 a 8 ha para garantizar la sobrevivencia y un nivel de ingresos familiares mínimos. Añade, el colono inmigrante de áreas pobres y marginadas económicamente alcanza un nivel de sobrevivencia subsidiado por el aprovechamiento directo de los recursos del bosque, pero sin salir de la pobreza. Toledo propone el Modelo de Relaciones Causales como herramienta de análisis conceptual integral del complejo socioeconómico-ecológico: deforestación-degradación-pobreza, para la toma de decisiones políticas y articulación de procesos de desarrollo que consideren el crecimiento económico y la preservación de los recursos amazónicos²².

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

¹³ Andaluz, A. 2006. Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación en el Sector Forestal de los Países Amazónicos: El Caso de Bolivia. The World Bank Group / OTCA. Inédito.

¹⁴ Uhl, C. & I. Veira. 1989. Ecological impacts of selective logging in the Brazilian Amazon: A case study from the Paragominas regions of the state of Pará. *Biotropica* 21: 98 – 106. Citado por Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit.

¹⁵ Saravia, H. 1995. Estado de la población arbórea y del área forestal afectada después de un aprovechamiento forestal tradicional versus un aprovechamiento mejorado en un bosque húmedo de la región Huetar Norte de Costa Rica. Tesis de Maestría. Turrialba, Costa Rica, CATIE, 166 p.

¹⁶ Delgado, D.; B. Finegan; N. Zamora; & P. Meir. 1997. Efectos del aprovechamiento forestal y el tratamiento silvicultural en un bosque húmedo del noreste de Costa Rica: cambios en la riqueza y composición de la vegetación. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 43 p. Citado por Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit.

¹⁷ Louman, B. & R. Pereira. 2001. Aprovechamiento y manejo del bosque en el área demostrativa "Finca Cauxi" de la Fundación Forestal Tropical. En: Manejo Forestal Tropical No. 20; 8 p.

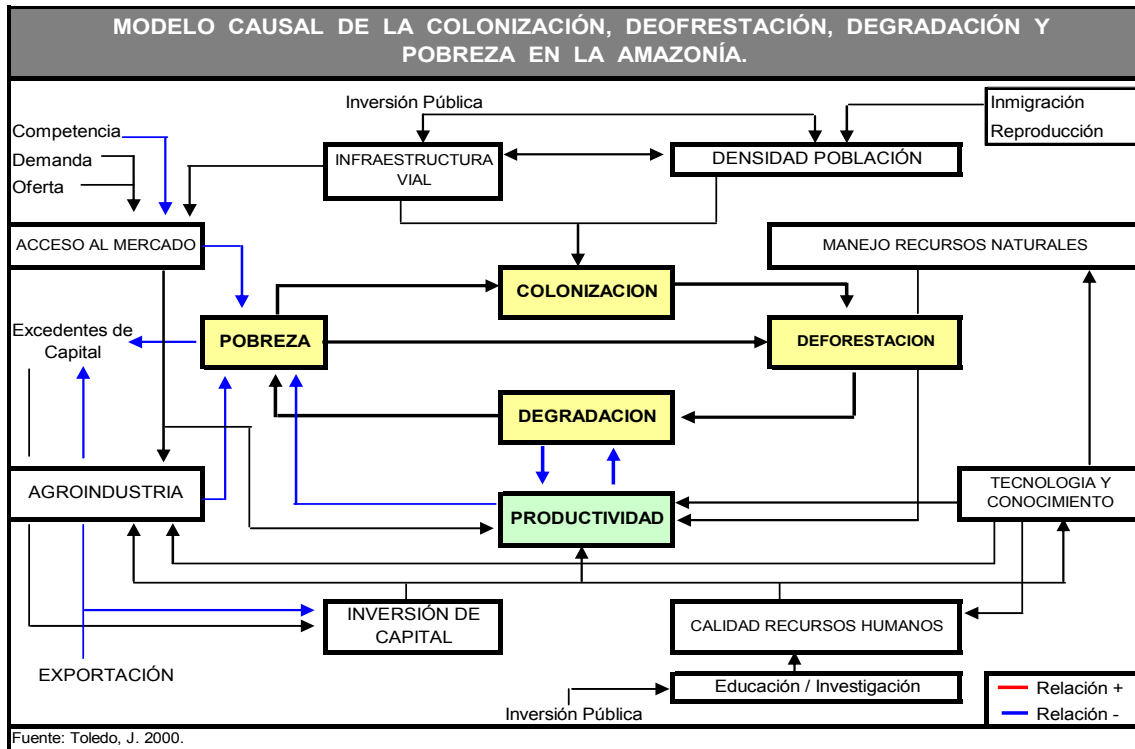
¹⁸ Gerwing, J.; J. Johns & E. Vidal. 1996. Reducción de desechos en la extracción y elaboración de la madera: la conservación del bosque en la Amazonía oriental. *UNASYLVA* 187 (47): 17 – 25.

¹⁹ Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit. Pp: 8.

²⁰ Ibidem.

²¹ Toledo, J. 2000. El Desarrollo Sostenible Amazónico en una Economía de Mercado: Un Análisis Crítico. Pp. 10.

²² Idem, pp: 8.

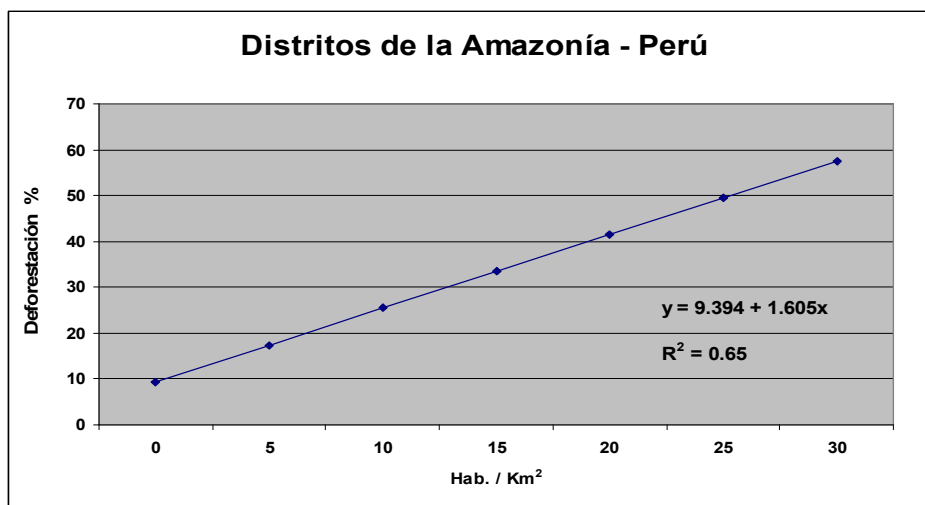


Matti et al (1987) estudiaron el complejo de la deforestación como "proceso socioeconómico en gran medida externo al control inmediato de los Gobiernos y de las fuerzas de mercado". Ellos evaluaron 12 variables socioeconómicas correlacionándolas con la cobertura de bosque remanente en 60 países tropicales. Encontraron correlaciones significativas negativas con la densidad de población ($r = 0.78$) y con el nivel promedio de productividad (Producción Bruta) por hectárea ($r = 0.55$). Esto documenta groseramente la importancia del nivel de productividad y, por ende, la riqueza o pobreza de un país en combinación con la densidad de población, como las fuerzas más importantes de deforestación²³.

Con base en estadísticas demográficas e información de áreas intervenidas (deforestadas) a nivel de distritos de la Amazonía peruana (APODESA/FUNDEAGRO, 1991), Toledo (2000) correlacionó el porcentaje de área deforestada con su respectiva densidad poblacional, obteniendo un coeficiente de determinación de $R^2 = 0.65$ ²⁴.

²³ Idem, pp: 5

²⁴ Ibidem.



Loker (1993, citado por Toledo, 2000) utilizando información geográfica y estadísticas de los sistemas de producción de la Amazonía peruana, documentó la importancia de las carreteras y ríos navegables en la localización de mayores tasas de deforestación. A pesar de las grandes presiones demográficas y de pobreza en los Andes, la deforestación fuera de las principales carreteras de acceso (penetración) a la Amazonía es mínima o nula²⁵. El proceso de migración se acelera a inicios de los 80 por los incentivos que ofrece el cultivo de la coca (mercado seguro, altos precios y servicios para la producción). La deforestación para el cultivo de la coca alcanza niveles significativos en el Perú, tanto por la degradación y contaminación del medio ambiente, como por el daño sobre la salud humana. La deforestación para coca no está desligada de las vías de acceso (carreteras y ríos), pero no está directamente en conexión con ellas, pues su ilícito cultivo exige distancia (pocos km.) y dificultad de acceso para las fuerzas policiales y judiciales²⁶.

Aramburú y Tavera (1993) evaluaron el proceso de colonización y crecimiento de la población en la Amazonía preandina (selva alta) peruana, confirmando el proceso de rápido crecimiento de la población por efecto de la migración andina y la expansión del área agrícola a expensas del bosque. El crecimiento demográfico de las áreas de colonización es más alto que el del resto del país. Cuatro de las cinco áreas de colonización estudiadas tienen más de tres décadas y presentan a la fecha tasas de migración positiva, es decir, siguen siendo receptoras netas de colonos. Se trata pues de un proceso de permanencia y crecimiento irreversible de la población en la misma cuenca o distrito. Los autores identifican tres tipos principales de colonos: 1). Los que hacen agricultura migratorio de subsistencia en base a maíz, yuca, frijol, otros, seguido de la paulatina introducción de cultivos perennes o pasturas al tercer o cuarto año; 2) Los colonos con mayores recursos de tierra, capital y nivel educativo, que adoptan tecnología en respuesta a oportunidades de precios, nuevos mercados y procesos de innovación o subsidios ofrecidos por organismos estatales. Estas innovaciones les permiten lograr mayor productividad de la tierra y del trabajo; y 3). Los colonos más pobres, frecuentemente emigrantes recientes de otro contexto cultural y tradición agrícola, establecidos en tierras frágiles, enfrentan después de la deforestación y primeros cultivos, un proceso de degradación y deterioro de sistema agrícola. Estos colonos, aún más empobrecidos, migran a nuevas tierras en frontera de deforestación o dependen de la venta de su fuerza de trabajo en la actividad maderera²⁷.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

Louman & Villalobos (2000) señalan que las personas que extraen madera de terrenos cuya condición de tenencia no está clara o cuyo uso es abierto a todo el público, generalmente no se preocupa por lo que pasará con este bosque una vez que la madera es extraída, en tanto prima en ellos una visión de corto plazo, no más allá del momento de la extracción. Por otra parte, para el propietario de predios de aptitud forestal la opción de cambio de uso, para dedicar su terreno a actividades como la ganadería o agricultura, suele parecer más atractiva que el manejo forestal. Aunque se ha documentado que en muchas ocasiones los suelos deforestados no son aptos para usos agropecuarios, estos propietarios no ven en el manejo forestal una actividad visible para satisfacer sus intereses o, en algunos casos, necesitan de ingresos más continuos que los que les pueden ofrecer el manejo forestal para subsistir²⁸.

Así mismo sostienen que para entender las decisiones de los usuarios del bosque debe tomarse en cuenta que, generalmente, no todos los beneficios del manejo forestal y la conservación son considerados en la decisión del cambio de uso. En gran parte esto se debe a que varios actores involucrados reciben diferentes beneficios, pero la mayor parte de los costos adicionales recaen sobre quienes dependen del bosque para su sobrevivencia. Por ejemplo, la función de mitigación del cambio climático beneficia principalmente a la comunidad internacional, pero el costo de oportunidad por no cambiar el uso de la tierra recae sólo sobre el poblador rural, para quien los beneficios de los servicios ambientales solo resultarían financieramente atractivos si compensaran dichos costos por dejar de usar el bosque²⁹.

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

El afán por el cambio de uso del suelo es una de las motivaciones que contribuyen a la deforestación e inciden de manera indirecta en parte de la tala ilegal. La inseguridad de la tenencia de tierra o de su usufructo influye en las expectativas que tiene el usuario sobre el uso futuro del bosque³⁰. En el Perú las políticas de incentivo a la colonización en la región amazónica a través de la titulación de áreas posesionadas han exacerbado los problemas de invasiones, apertura de áreas para actividades agropecuarias, el tráfico de tierras y consecuentemente la deforestación masiva de miles de hectáreas de bosque.

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

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

²⁸ Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit. Pp: 8

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

agroindustrial. La actividad agraria se sujeta a las condiciones de una Economía Social de Mercado, permitiendo al productor agrario su libre concurrencia a éste.

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

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

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

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

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

LIMITACIONES EN LA ADMINISTRACION ESTATAL

INSTITUCIONALIDAD:

North, (2003)³¹ sostiene que la herencia institucional en América Latina está marcada por la creación de organismos que promueven sistemas económicos basados en el extractivismo y no

³¹ North, D. 2003. *La Institucionalidad es la base del crecimiento económico*. Premio Nobel de Economía 1993. Entrevista en: Diario El Comercio, 15 diciembre 2003, pp: b4.

favorecen el crecimiento económico, situación que en el largo plazo genera debilidad en las instituciones políticas, las cuales no han sido capaces de establecer reglas claras y transparentes, que disminuyan los costos de transacción, sean respetadas y generen estabilidad política, factores indispensables para la inversión privada.

La tala ilegal es considerada un síntoma de políticas débiles o poco claras en relación al acceso y propiedad del bosque, institucionalidad débil, corrupción, inadecuada planificación y monitoreo de los recursos naturales y laxitud en el fortalecimiento de leyes y regulaciones soberanas. El problema parece ser más agudo en países que no contemplan sistemas de propiedad privada de los bosques o de tenencia claramente controlada.³² Sistemas ambiguos de tenencia o acceso a los bosques constituye un impedimento a la legalidad, a la vez que desincentivan la protección de bienes y servicios ambientales de robos y destrucción. En algunos países el contrabando, lavado de dinero y otras actividades ilícitas en el sector forestal han sido evidenciadas o perseguidas. La madera constituye un bien de tan alto valor que resulta relativamente fácil de filtrar en la cadena de comercialización legal. En ciertas ocasiones la diferencia de costos entre madera legal y legítimamente obtenida, y madera ilegal constituyen incentivos para el contrabando³³.

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

VARIABLES como la ineficiencia del aparato burocrático del estado, retrasos en la toma de decisiones importantes, inconsistencia en la defensa de los fundamentos del manejo y conservación de los recursos naturales, incoherencia de las políticas en su confrontación con la realidad socio-económica rural, y constantes retrocesos frente a las presiones e intereses de los sectores empresariales y partidarios, han erosionado de manera crítica la imagen de la Administración Forestal y de sus funcionarios frente a la opinión pública y especialmente frente a los usuarios directos de los recursos naturales; pero sobretodo, han debilitado los principios de autoridad y legitimidad del Estado para ejercer acciones de control y liderar procesos de formalización de las actividades forestales.

Pese a su importancia estratégica para el desarrollo nacional, la escasa ponderación del subsector forestal en comparación a otras fuerzas políticas nacionales limita su capacidad de acción, y origina insolvencia para promover voluntades y decisiones efectivas en la gestión de una agenda particularmente conflictiva. Ante esta situación, tanto el Ministerio de Agricultura como el INRENA han cedido su rol intrínseco de control y regulación en la lucha contra la tala ilegal a otros sectores política e institucionalmente mejor posicionados, o a la sociedad civil, pero manteniendo la responsabilidad formal derivada de sus funciones, con lo cual incrementa la sensación de incompetencia en la solución de temas críticos.

La laxitud institucional no solo es crítica en cuanto a la percepción ciudadana de debilidad del sector público, sino que ello ha traído efectos colaterales que favorecen la tala ilegal, tales como el reforzamiento de los grupos y mafias organizadas dirigidas desde Lima y operativas en todo el

³² AF&PA, 2004. *Illegal Logging and Global Woods Markets. The Competitive Impacts on the US Wood Products Industry.* American Forest & Paper Association. Seneca Creek Associates, LLC; Wood Resource International, LLC. Maryland, USA. 190 p.

³³ *Ibidem.*

país. La inconsistencia en las políticas de la administración forestal ha favorecido el incremento de la tala ilegal durante los años 2003 y 2004, y su práctica impune en áreas donde la ausencia del estado es casi generalizada. Los empresarios madereros se amparan en la ineficiencia estatal para invertir en la ilegalidad, en tanto las evidencias demuestran que no solo es una actividad altamente lucrativa, sino que es permisible y permitida.

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

Son también parte de la problemática institucional del sector forestal el sobredimensionamiento de las funciones de INRENA en algunos casos, y la duplicidad de funciones entre una o más oficinas, en otros.

Normatividad / Capacidad de Reforzamiento de la Ley:

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

Parte de la existencia de la tala ilegal se debe a las dificultades para hacer cumplir la Ley, dificultades derivadas de la propia estructura interna de las Administraciones Técnicas Forestales y su dependencia de la Administración Central. Factores adversos adicionales han sido los intentos de grupos de interés de incorporar modificaciones a la Ley y sus instrumentos

jurídicos a distintos niveles con el fin de facilitar el tráfico de maderas bajo la estratagema de promover las exportaciones y el crecimiento económico del sector; las restricciones presupuestales, logísticas y de personal del INRENA, hasta la imposibilidad física de abarcar con vigilancia la vasta extensión de los bosques en la Amazonía Peruana. El incumplimiento a la Ley Forestal pasa también por un desconocimiento de la misma, especialmente de autoridades no directamente vinculadas al sector pero que tienen competencia en su aplicación, como pueden ser: Jueces, Fiscales, Autoridades locales o regionales, entre otros; y de su incomprensión por parte de los usuarios (concesionarios, comunidades nativas, poblaciones locales).

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

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

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

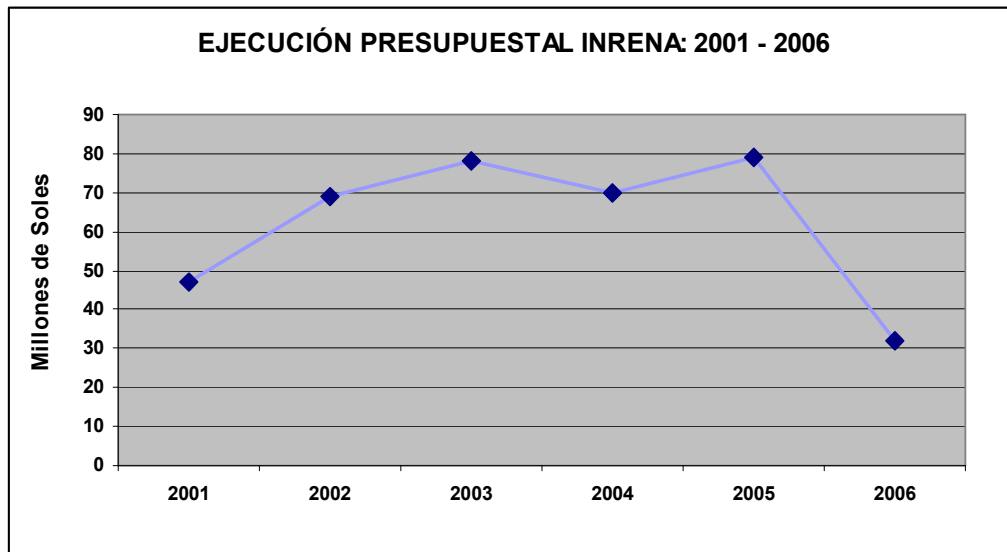
Una causa comúnmente identificada en las operaciones forestales informales es la evasión de los trámites legales o pago de impuestos debido a que los trámites son engorrosos, lentos y burocráticos. Según Louman y Villalobos en diversos países se ha registrado que las demoras en la aprobación de los planes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

entre una alternativa legal, costosa, lenta y engorrosa para aprovechar la madera; o una alternativa ilegal pero rápida, eficiente y más rentable³⁴.

Capacidad Técnica y Operativa

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

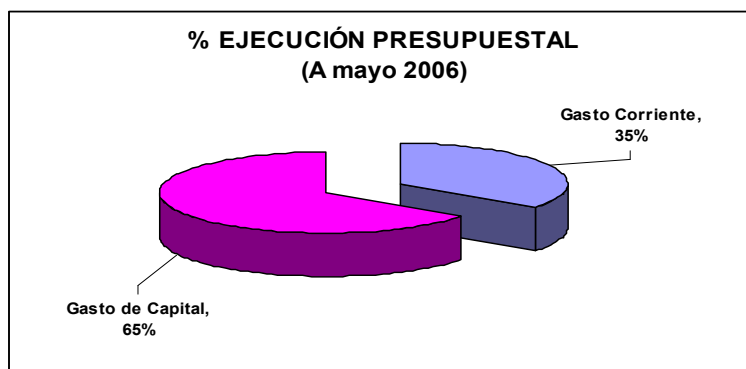
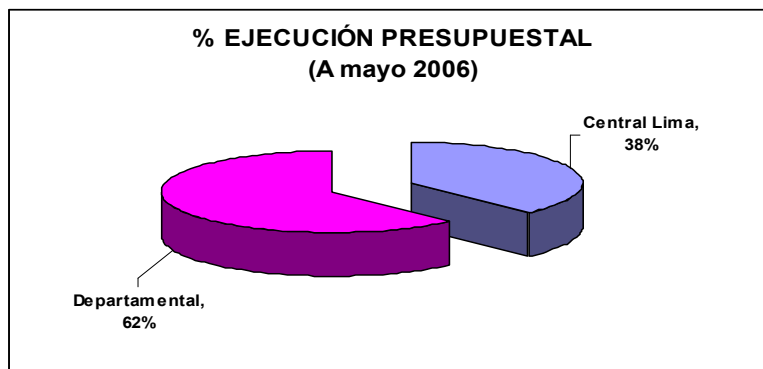
- Reducciones presupuestales para implementar Sistemas de Control y Vigilancia permanentemente operativos, interconectados y con capacidad de respuesta en tiempo real a las invasiones e incursiones de los extractores ilegales. Como consecuencia de la aplicación de la Ley del Canon que afecta directamente los ingresos por concepto de derechos de aprovechamiento, aunado a la distribución de estos derechos entre INRENA; OSINFOR, FONDEBOSQUE y los Comités de Gestión de Bosque, INRENA ha visto disminuidos sus recursos directamente recaudados sustancialmente, cuando por otro lado sus funciones y responsabilidades en materia forestal se han incrementado. Específicamente en relación a los recursos financieros para las actividades de supervisión y control, se destaca la demora en la atención a los requerimientos para financiar las intervenciones e inspecciones oculares, lo que impide una rápida reacción de las autoridades ante la comisión de infracciones³⁵.
- Dificultad logística y de movilización para ejercer control en el bosque debido a la magnitud y dispersión de la tala ilegal en diversos departamentos y áreas alejadas del país.



Fuente: INRENA, 2006.

³⁴ Louman, B. & R. Villalobos, 2002. Op. Cit. Pp: 10.

³⁵ SPDA, 2004. Situación de la Tala Ilegal en el Perú. IRG-STEM / USAID. Inédito, pp: 55.



Fuente: INRENA, 2006

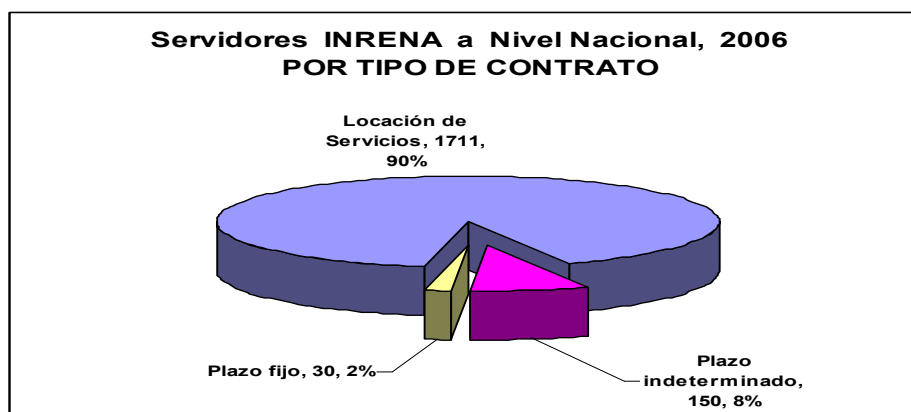
Personal:

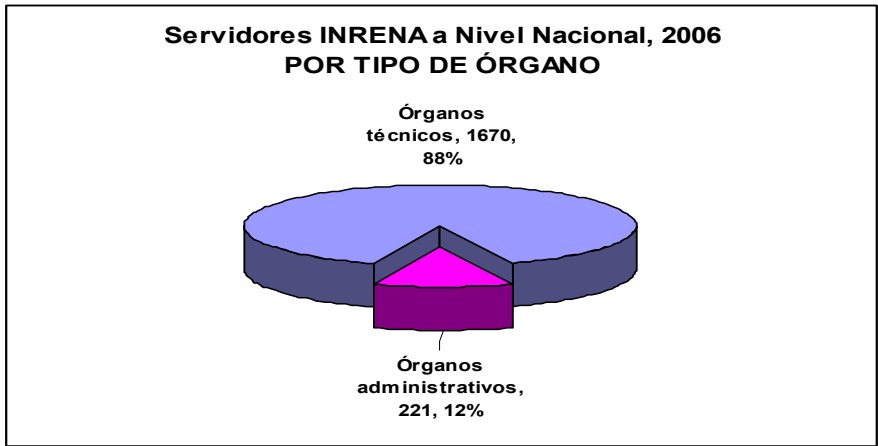
Personal insuficiente para cubrir la demanda de supervisión y control en áreas críticas y alejadas afectadas por la tala ilegal. La falta de términos de referencia para los cargos y perfiles para cubrir dichos puestos, tanto en la sede central de INRENA como en las ATFFS dificultaban el desempeño institucional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

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

INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES OA - URH			
RELACION DEL PERSONAL DEL INRENA - SETIEMBRE 2005 POR CATEGORÍAS OCUPACIONALES, NIVEL REMUNERATIVO Y PEAS			
CATEGORÍA Y/O NIVEL REMUNERATIVO	PLAZO INDETERMINADO	PLAZO FIJO	TOTAL NÚMERO DE TRABAJADORES
FUNCIONARIOS	13	0	13
F-7 Jefe INRENA	1		1
F-6-A Gerente General	1		1
F-6-C Gerentes	3		3
F-6-C Intendentes	8		8
DIRECTIVOS	16	28	44
D-2 Directores de Línea	15	1	16
D-1 Jefes de Unidades	1		1
D-1 Administradores Técnicos		27	27
PROFESIONALES	51	6	57
P-5 Profesional 5	15		15
P-4 Profesional 4	10		10
P-3 Profesional 3	11	5	16
P-2 Profesional 2	9		9
P-1 Profesional 1	6	1	7
TÉCNICOS	58	2	60
T-2 Técnico 2	45	2	47
T-1 Técnico 1	12		12
T Técnico	1		1
AUXILIARES	10	0	10
A Auxiliar	10		10
TOTALES	148	36	184
NOTA : PEA al 30/09/05			
Fuente: INRENA, 2006.			

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

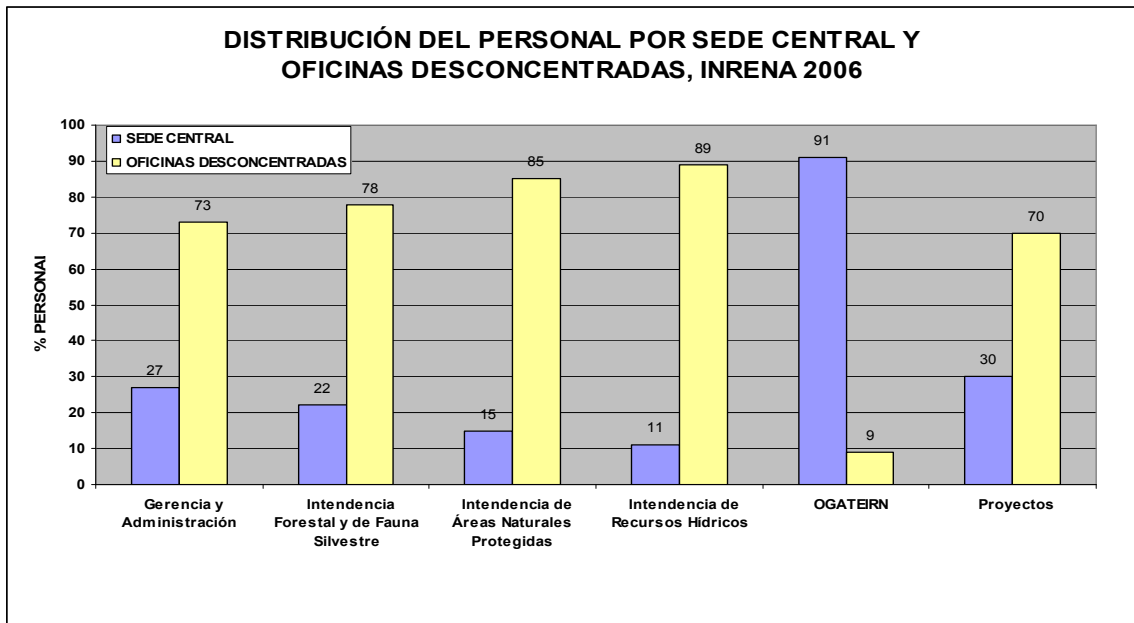




Fuente: INRENA, 2006.

DISTRIBUCIÓN DEL PERSONAL POR SEDE CENTRAL Y OFICINAS DESCONCENTRADAS, INRENA 2006		
INSTANCIA	% SEDE CENTRAL	% OFICINA DESCONCENTRADA
Gerencia y Administración	27	73
Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre	22	78
Intendencia de Áreas Naturales Protegidas	15	85
Intendencia de Recursos Hídricos	11	89
OGATEIRN	91	9
Proyectos	30	70

Fuente: INRENA, 2006



Gestión de la Información y Procedimientos:

- Ausencia de bases de datos estandarizadas y compatibles con otras instituciones, ausencia de estadísticas confiables, sistematizadas e interconectadas en las diferentes oficinas de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre referentes a los permisos, concesiones, volúmenes de madera autorizados y movilizados, veracidad de la procedencia y saldos consignados en las guías de transporte forestal, infractores, entre otros. Ello incluye la pérdida voluntaria e involuntaria de documentos, guías de transporte, permisos, etc. Aún cuando durante los últimos años se ha implementado el Centro de Información Estratégica Forestal – CIEF, el sistema presenta serias debilidades en cuanto a la seguridad de la información y la vulnerabilidad a la adulteración de información pública.
- La persistencia de una “cultura del secreto de la información pública” y poca transparencia en los procedimientos administrativos y mecanismos de acceso a la información. Aún cuando la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública No. 27806 se aprobó el 2 de Agosto del 2002, recién en el 2004 se implementan procedimientos para el acceso a la información pública del INRENA a nivel nacional, mediante la aprobación de Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA del INRENA (DS No. 014-2004-AG). Aún cuando los procedimientos vía solicitud están disponibles a la ciudadanía, el trámite generalmente demora entre 2 – 3 meses sobrepasando largamente los tiempos previstos en la Ley, y no hay acceso directo a los archivos, existiendo en el colectivo de los funcionarios resistencia a proporcionar información y a la transparencia de sus actos administrativos.
- Limitaciones en las coordinaciones intersectoriales para el control con otras instancias del Estado: PNP, Ministerio Público, Poder Judicial, RENIEC, SUNAT, SUNAD, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Contraloría de la República, entre otros. Con el fin de superar dicha necesidad, mediante Decreto Supremo N° 019-2004-AG, de fecha 08 de mayo de 2004, se declara de interés nacional la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal y se crea la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI); sin embargo esta se instala recién en mayo del 2005, teniendo como Presidente de la Comisión al Ing. Álvaro Quijandría Salmón. En diciembre del 2005 asume la Presidencia de la CMLTI el Sr. Carlos Chamocho, tras el sensible fallecimiento del Ing. Quijandría en junio de ese mismo año. Desde su reinstalación a la fecha, la CMLTI ha venido desarrollando una serie de actividades orientadas al fortalecimiento de las relaciones entre las diversas entidades del Estado a fin de promover acciones conjuntas en la lucha contra la tala ilegal. Si bien el nivel de coordinaciones ha mejorado, tanto la CMLTI como INRENA requieren del apoyo político de más alto nivel para desarrollar acciones coordinadas con las demás fuerzas de la ley.
- Dificultad para obtener pruebas válidas de la ilegalidad, mecanismos de blanqueo, corrupción y comercio ilegal de maderas. Esta ausencia de pruebas en algunos casos se debe a varios factores: negligencia por parte del personal técnico en el levantamiento de documentos y actas (de intervención, inmovilización y/o decomiso) generando documentos nulos o inválidos por errores de forma; deficiencias en la información consignada o inconsistencias entre diversos documentos en un mismo proceso; escasa voluntad de investigar los problemas a profundidad quedando las intervenciones de control en la formalidad administrativa y con el fin de contar con alguna estadística o resultado; complicidad de algunos funcionarios en el ocultamiento de pruebas; pérdida de documentación; incapacidad de los técnicos forestales de verificar en campo la información e identificación de los infractores; retrasos y demoras en el seguimiento puntual a los procedimientos de verificación, cubicación, decomisos, entre otros. Todas estas omisiones dificultan el seguimiento de los casos de infracciones a la Ley Forestal por parte de la Fiscalía y el Poder Judicial, y con ello se perpetúa e institucionaliza la

ilegalidad. Al respecto se han dado casos de acciones de intervención, decomisos o levantamientos de actas de inspección por los técnicos en campo que han sido invalidadas o desautorizadas por la propia Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, relegando las decisiones de las oficinas descentralizadas (a favor de intereses particulares), privándolas de su autoridad y de su legitimidad como tal frente a la población local y a los infractores.

- Existencia de procedimientos administrativos ineficientes y mecanismos de blanqueo de la madera ilegal a través de la documentación oficial. Sobre este punto se han desplegado diversos esfuerzos a fin de mejorar los procedimientos
- Carencias en la capacidad política y gerencial para la toma de decisiones críticas del personal técnico, y/o delegue de responsabilidades de envergadura a personal asistente, no capacitado o inexperto. De manera inversa, saturación de funciones administrativas y burocráticas al personal gerencial que limita su disponibilidad de tiempo y esfuerzos en la conducción y diseño de políticas para la gestión de los recursos forestales.
- Filtración de información durante el desarrollo de operativos. En algunas ocasiones se han dado casos de que agentes internos a la propia administración u otras autoridades, facilitan información a los ilegales, lo cual les permite anticipar la llegada de las autoridades, esconder la madera en el bosque, dispersarse y crear coartadas, tomar otras rutas, y/o proveerse de guías u otros documentos. Limitada capacidad logística y operativa para diseñar y desarrollar acciones de control inopinadas, inteligencia, inspecciones oculares, verificaciones en campo, entre otras que requieran algún nivel de coordinación con otras autoridades (PNP, Fiscales). En este sentido la capacidad de organización, fluidez e intercambio de información (interceptación radial, disponibilidad de capacidad logística para el transporte, y conocimiento del terreno) tiende a ser más eficaz por parte de los madereros que de la autoridad.