

**UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA LA MOLINA**

**FACULTAD DE CIENCIAS FORESTALES**



**CONCESIONES FORESTALES EN EL PERU - AVANCES Y  
LIMITACIONES**

**MONOGRAFIA PARA OPTAR POR EL TITULO DE INGENIERO  
FORESTAL**

**MARIA MONICA TUSS DE ORBEGOSO**

**LIMA - PERU  
2017**

## INDICE

### Siglas y Acrónimos

1. Resumen Ejecutivo	4
2. Introducción	5
3. Revisión Bibliográfica	5
3.1 Marco Legal de las Concesiones Forestales	6
3.1.1. Legislación Anterior a las Concesiones Forestales	7
3.1.2. Legislación actual de las Concesiones Forestales	8
3.2 Marco Conceptual	14
3.2.1. Situación potencial de los bosques en el Perú	14
3.2.2. Situación Actual de los bosques en el Perú	15
3.2.3. Bosques Producción Permanente	17
4. Concesiones Forestales: Avances y Limitaciones	18
4.1. Concesiones Forestales en el Perú	18
4.1.1 Situación actual de las Concesiones Forestales hasta 2014	19
4.1.2. Nuevas Concesiones en proceso de otorgamiento 2017	23
4.2. Factores Limitantes para el adecuado desarrollo de las concesiones forestales	25
4.2.1. Marco legal de las concesiones forestales	25
4.2.2. Institucionalidad de las Concesiones Forestales	31
4.2.3. Ordenamiento del territorio y superposiciones en Concesiones	36
4.2.4. Rentabilidad en concesiones forestales	42
4.2.5. Mecanismos de Financiamiento	46
4.2.6. Aspectos sociales en las concesiones forestales	47
4.2.7. Investigación y data pública	49
5. Conclusiones	52
6. Recomendaciones	53
7. Revisión Bibliográfica	55
Figura 1: Deforestación por Categorías Territoriales	15
Figura 2: Gráfico de Pérdida de bosque húmedo amazónico por categorías 2001 – 2013	16
Figura 3. Estatus de las Concesiones por Supervisión/No Supervisión/Cancelación/Investigación	20
Figura 4. Unidades de Aprovechamiento para el concurso público Loreto 2016	23
Anexo 1: Deforestación por Categorías Territoriales	58
Anexo 2. Bosques de Producción permanente en el Perú.	59
Anexo 3. Estado de las concesiones por Supervisión/No Supervisión/Cancelación/Investigación	60
Anexo 4. Costos de dos Concesiones en Perú.	61

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACOFREL	Asociación de Concesionarios Forestales de la Región Loreto
ADEX	Asociación de Exportadores
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
CITES	Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CPAAAP	Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Medio Ambiente y Ecología.
CUM	Capacidad de Uso Mayor
DAR	Derecho, Ambiente Y Recursos Naturales
EIA	Agencia de Investigación Ambiental
ENBCC	Estrategia Nacional de Conservación de Bosques
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FSC	Consejo de Administración Forestal
IBC	Instituto del Bien Común
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
ITTO	Organización Internacional de Maderas Tropicales
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
MINAGRI	Ministerio Nacional de Agricultura
MINAM	Ministerio Nacional del Ambiente
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINFOR	Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PAU	Procedimiento Administración Tributaria
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
POA	Plan Operativo Anual
PROFOR	Programa Forestal
SERFOR	Servicio Forestal y de Fauna Silvestre
SERVINDI	Servicios de Comunicación Intercultural
SINAFOR	Sistema Nacional Forestal
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
UGFFS	Unidad de Gestión Forestal Y De Fauna Silvestre
ZEE	Zonificación Económica Ecológica

## 1. Resumen Ejecutivo

El potencial forestal del Perú es enorme y las altas tasas de deforestación siguen en aumento. Las concesiones tienen una importancia estratégica como alternativas de conservación, sin embargo; los niveles de pobreza hacen que el manejo sostenible del bosque sea casi inviable debido a los altos costos que este implica. La situación actual y futura respecto a la conservación de nuestros bosques es motivo de gran preocupación. La presente investigación busca determinar cuál es la situación actual de las concesiones forestales.

El problema planteado en la investigación es: ¿Cuáles son los principales obstáculos que atraviesan las concesiones forestales en el país y de qué manera estos contribuyen o no a evitar la deforestación? A partir de una revisión exhaustiva de información, se identificaron los factores indirectos que influyen en la correcta consolidación de las concesiones forestales, sistema que fue concebido como la alternativa para el aprovechamiento sostenible de los recursos del bosque. Se recogen extractos de texto relevantes sobre estudios de caso, resultados de talleres realizados, opiniones y publicaciones. En el presente trabajo se utilizaron como fuentes de información y base de datos de instituciones públicas como el MINAM, MINAGRI, OSINFOR y del mismo modo, a través de publicaciones de organizaciones, entre ellas de FAO, CIFOR, BID, SPDA, DAR, entre otras. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre N 29763, Trabajos de Investigación de PUCP, UP, UAP, ETC. Se recoge la opinión de expertos a través de publicaciones y también se complementó realizando consultas a funcionarios del SERFOR, OEFA, CPAAAP y además a profesionales forestales con experiencia en concesiones forestales maderables.

Entre los principales resultados obtenidos, tenemos que 1. La información muchas veces está desactualizada y no coincide entre fuentes. 2. Discordancias de opinión respecto al uso del recurso forestal. 3. Políticas sectoriales sin lineamientos comunes. 4. Normatividad abundante 5. Institucionalidad descoordinada 6. Insuficiencia de datos públicos necesarios. 7. Superposiciones y falta de ordenamiento territorial 8. Falta de seguridad jurídica 9. Inaccesibilidad al capital e incentivos financieros. y 10. Falta de capacidad técnica. Como conclusión principal tenemos que las concesiones forestales maderables del Perú se ven afectadas por una falta de estrategia del sector, falta de empoderamiento y desarticulación interinstitucional.

## 2. Introducción

A pesar del inmenso potencial forestal del país, el sector se encuentra subdesarrollado. El Sector forestal representa el 1.1% del Producto Bruto Interno (PBI) (FAO, 2015) lo que representó 1.700 millones de dólares en el 2010, mucho menor que el PBI de Chile (2.6%), Bolivia (2.7%) y Ecuador (2.3%), países que aplican acciones directas para impulsar este sector a través de normas regulativas, sociales, tecnológicas y de investigación. El sector forestal peruano se enfoca principalmente en el aprovechamiento de los recursos forestales de bosques naturales amazónicos mediante el otorgamiento de las concesiones forestales, se otorga el derecho de aprovechamiento de un determinado recurso forestal en las condiciones y con las limitaciones que establezca la ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Los grandes niveles de pobreza en poblaciones rurales y la demanda por tierras esta generando olas de migración especialmente desde la sierra, tanto a la costa como a la selva, La desprotección e inseguridad jurídica sobre la propiedad, los altos costos que implica el manejo forestal sostenible, las políticas promotoras agrarias y de otros sectores, hacen que en las tierras de la Amazonia se propicie la deforestación. Las tasas de deforestación varían según las fuentes pero se dan en alrededor del 160,000 hectáreas por año. Por tanto, no es solo de gran preocupación la perdida del patrimonio forestal sino también la baja productividad que el sector tiene.

Las concesiones forestales nacen con el objetivo de dar un enfoque de manejo sostenible al aprovechamiento de los recursos del bosque, asegurando así su permanencia en el tiempo. Alcanzar el correcto funcionamiento de las concesiones puede ser una estrategia tanto en la lucha contra la deforestación, como fuente de activación económica del sector. Una de las principales causas de la deforestación y la degradación de los bosques radica en el alto costo de oportunidad que conlleva el manejo forestal sustentable y la conservación de la biodiversidad que comprende.

En vista que las concesiones forestales se siguen otorgando se requiere un análisis sobre como se están dando este proceso especialmente porque el otorgamiento de nuevas unidades de manejo se dan con menores exigencias y en superficies mucho mas pequeñas. Se considera necesario entender cual es el efecto que estas tienen sobre . La pregunta que se plantea es *Cual es la situación actual de las concesiones forestales y sobre todo cuales son los principales factores limitantes para el correcto desarrollo de estas.*

### 3. Revisión Bibliográfica

#### 3.1 Marco Legal de las Concesiones Forestales

a. Constitución 1979. Artículo 118. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. Los minerales, tierras, bosques, y aguas y en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por este y de su otorgamiento a los particulares.

b. Constitución 1993. Artículo 66. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Artículo 66.- Recursos Naturales Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real.

#### Artículo 88.- Régimen Agrario

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales N° 26821 norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la Nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en **I** mandato contenido en los Artículos 66 y 67 del Capítulo II del Título III de la Constitución Política del Perú y en concordancia con lo establecido en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y los convenios internacionales ratificados por el Perú.

### 3.1.1. Legislación Anterior a las Concesiones Forestales

En la década de los 70, se reguló respecto a la actividad forestal, cuyo principal dispositivo legal fue el Decreto Ley N° 21147 (13 de mayo de 1975), que estableció un régimen en el que se reservaba los mejores bosques para la actividad empresarial del Estado y las empresas colectivas; y el restante de estos era otorgado a pequeños extractores mediante contrato de extracción o permisos de hasta 1,000 hectáreas y por periodos de 2 a 10 años. Por este contrato o permiso se debía realizar un aprovechamiento directo (sin intermediarios) de los recursos forestales y para cuyo otorgamiento no era necesario la presentación de Planes de Manejo Forestal que garantizaran la gestión sostenible del bosque (Andaluz, 2005; Pautrat y Luchich, 2006). Este marco legal favoreció el aprovechamiento irracional de los recursos forestales al otorgarse contratos de aprovechamiento menores a 1,000 hectáreas que no exigían requisitos contractuales para el establecimiento de Planes de Manejo ni reposición del recurso aprovechado. Los contratos eran otorgados de manera arbitraria y a discrecionalidad del funcionario, sin estudio técnico ni verificación de campo, dando lugar al sistema de habilitación y a la institucionalización de un sistema de blanqueo de la madera extraída de zonas no otorgadas por contrato por ausencia de mecanismos de verificación de procedencia de la madera (Pautrat y Luchich, 2006).

Entonces, el sector forestal peruano y el aprovechamiento maderable bajo el antiguo régimen forestal se caracterizó por estar regulado por un marco legal que limitó las posibilidades de manejo sostenible del bosque a largo plazo y promovió la ilegalidad en la extracción de madera. Esto aunado a la informalidad del proceso extractivo y al desarrollo de la agricultura migratoria han generado grandes cifras de deforestación en el territorio peruano (más de 261,000 hectáreas anuales deforestadas) (Pautrat y Luchich, 2006).

A partir del año 2002, con la promulgación de la anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308) y su Reglamento (Decreto Supremo N° 014- 2001-AG), se buscó un cambio de políticas y nueva regulación forestal a fin de generar un aprovechamiento sostenido de los recursos forestales. Esta nueva normativa introdujo un sistema de otorgamiento de derechos de explotación sobre la base de concesiones mediante procesos públicos: subasta o concursos públicos. Por subasta se puede acceder a unidades de aprovechamiento de 10,000 a 40,000 hectáreas. Por concursos públicos se puede acceder a unidades de aprovechamiento de 5,000 a 10,000 unidades de aprovechamiento. En ambos casos, se otorgan por un periodo de 40 años renovables bajo un costo fijo desembolsable anualmente, con independencia de la explotación o no de la concesión. Para acceder a estos sistemas

se deben contar con documentos de gestión como los Planes de Manejo Forestal, Plan Operativo Anual de Extracción de Concesiones, entre otros (Pérez Villacorta R, 2014).

### 3.1.2 Legislación actual de las concesiones forestales

En el año 2011 se emitió la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N 29763 que tiene la finalidad de promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación; así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad.

Artículo 4. Patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. El patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación está constituido por lo siguiente: a) Los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre. b) Los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente. c) La diversidad biológica forestal y de fauna silvestre, incluyendo sus recursos genéticos asociados. d) Los bosques plantados en tierras del Estado. e) Los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre. f) Las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos. g) Los paisajes de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tanto sean objeto de aprovechamiento económico. Las plantaciones forestales en predios privados y comunales y sus productos se consideran recursos forestales pero no son parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación.

### Artículo 5. Recursos forestales

Son recursos forestales, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, los siguientes:

- a) Los bosques naturales.
- b) Las plantaciones forestales.
- c) Las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal y para protección, con o sin cobertura arbórea.
- d) Los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, incluyendo su diversidad genética.

El ordenamiento forestal, según Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, es el proceso mediante el cual se califican las áreas forestales de acuerdo a las categorías de ordenamiento establecidas. El ordenamiento forestal debe tener en cuenta, no sólo las características naturales del área, sino también su ocupación y uso actual. El fin primordial de todo proceso de ordenamiento es que se eviten conflictos de superposición de títulos y usos inapropiados y se concilien los intereses de conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. El fin primordial de todo proceso de ordenamiento es que se eviten conflictos de superposición de títulos y usos inapropiados y se concilien los intereses de conservación con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Hidalgo J., Chirinos C., 2005).

Artículo 12. Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR). Créase el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) como sistema funcional integrado por los ministerios y los organismos e instituciones públicas de los niveles nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre; por los gobiernos regionales y gobiernos locales; y por los comités de gestión de bosques reconocidos. El SINAFOR integra funcional y territorialmente la política, las normas y los instrumentos de gestión; las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado en todos sus sectores y niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, en materia de gestión forestal y de fauna silvestre.

Artículo 13. Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre Créase el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, como pliego presupuestal adscrito al Ministerio de Agricultura. El Serfor es la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre.

Artículo 15. Consejo Directivo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) está dirigido por un consejo directivo integrado por los siguientes doce representantes: • Uno del Ministerio de Agricultura, quien lo preside. • Tres de los gobiernos nacional, regional y local. • Cuatro de las comunidades, necesariamente, uno de las comunidades campesinas de la costa, uno de las comunidades campesinas de la sierra y dos de las comunidades nativas de la selva. • Cuatro de otras organizaciones de la sociedad civil.

Artículo 18. Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor). El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) se encarga de

supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, y de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, otorgados por el Estado a través de títulos habilitantes regulados por la presente Ley.

Artículo 21. Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) La Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS) es la organización territorial regional de gestión, administración y control público de los recursos forestales y de fauna silvestre, bajo la administración de cada gobierno regional en el marco de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Corresponde a cada gobierno regional la aprobación del ámbito geográfico que corresponde a cada UGFFS en coordinación con los Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763 gobiernos locales, teniendo en cuenta como criterios mínimos: la relación con cuencas hidrográficas; la continuidad física; la accesibilidad para administración, control y vigilancia; la densidad poblacional; el número de áreas de producción forestal o de títulos habilitantes y las propuestas de los actores forestales locales. Cada gobierno regional designa a los jefes de las UGFFS de su jurisdicción mediante un proceso de selección. El gobierno regional remite al SERFOR el expediente que da origen a la creación de la UGFFS. La UGFFS puede contar con unidades técnicas de manejo forestal comunitario, en las comunidades que así lo soliciten, con participación de las organizaciones de los pueblos indígenas en su administración. El reglamento de la presente Ley establece los criterios, herramientas, procedimientos de carácter general y mecanismos de coordinación para la creación de las UGFFS.

Artículo 23. Regente forestal y de fauna silvestre

El regente forestal y de fauna silvestre es la persona natural con formación y experiencia profesional en el área que requiere ser regentada e inscrita en el Registro Nacional de Regentes Forestales y de Fauna Silvestre, que formula y suscribe los planes de manejo forestal o de fauna silvestre.

Artículo 24. Instrumentos de planificación para la gestión forestal y de fauna silvestre. La planificación forestal y de fauna silvestre se enmarca en la política nacional forestal y de fauna silvestre, que constituye el documento guía del accionar forestal para asegurar el aprovechamiento sostenible y la conservación del recurso forestal y de fauna silvestre. El Serfor aprueba, de acuerdo al procedimiento y metodología desarrollada en el reglamento de la presente Ley, el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, de cumplimiento en el ámbito nacional, regional y local.

Artículo 25. Objetivo de la zonificación y del ordenamiento forestal nacional. Por la zonificación forestal se delimitan obligatoria, técnica y participativamente las tierras forestales. Los resultados de la zonificación forestal definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre y se aplican con carácter obligatorio. El ordenamiento forestal es el proceso de determinación de unidades forestales y de títulos habilitantes. Forma parte del ordenamiento territorial.

Artículo 26. Zonificación y ordenamiento forestal nacional

La zonificación forestal constituye un proceso obligatorio técnico y participativo de delimitación de tierras forestales, que se realiza en el marco del enfoque ecosistémico y siguiendo la normativa sobre la zonificación ecológico-económica, en lo que corresponda, considerando los procesos en marcha, los instrumentos de planificación y gestión territorial regional con los que se cuente y respetando los usos y costumbres tradicionales de las tierras comunales, conforme a la Constitución Política del Perú y la ley.

De acuerdo a las normas vigentes, la ZEE no es un requisito previo sólo para la actividad forestal y el otorgamiento de concesiones forestales, sino también para las concesiones mineras, petroleras, entre otros, por lo que una interpretación en ese sentido paralizaría todas las actividades productivas del país en tanto este proceso de ZEE, que requiere un fuerte presupuesto y Tiempo (MINAM, 2012).

Uno de los criterios para proceder a la zonificación forestal es la zonificación ecológica y económica (ZEE), tal como lo señala el artículo 9 de la LFFS. La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que la “zonificación ecológica económica, del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos de superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Hidalgo J., Chirinos C., 2005)

Artículo 28. Unidades de ordenamiento forestal. Las unidades de ordenamiento forestal son instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales, que establece el Serfor en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales, teniendo en cuenta las políticas de ordenamiento territorial y la zonificación regional y local. Las áreas naturales protegidas son parte del ordenamiento forestal; sin perjuicio de ello, su establecimiento y gestión se rige por sus propias normas. Tanto las unidades de ordenamiento forestal como los títulos habilitantes se

inscriben en el catastro nacional forestal y, en lo que corresponda, ante la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp), de acuerdo a lo que establece el reglamento de la presente Ley.

Las unidades de ordenamiento forestal son las siguientes:

a) Bosques de producción permanente, que se establecen mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura. b) Bosques locales, que se establecen mediante resolución ejecutiva del Serfor. c) Bosques en reserva, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor. d) Bosques protectores, que se declaran mediante resolución ejecutiva del Serfor. e) Bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. f) Bosques en predios privados, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

Artículo 29. Bosques de producción permanente Los bosques de producción permanente se establecen por resolución ministerial del Ministerio del Ambiente, a propuesta del Serfor, en bosques de las categorías I y II, con fines de producción permanente de madera y otros productos forestales diferentes a la madera, así como de fauna silvestre y la provisión de servicios de los ecosistemas El Estado promueve la gestión integral de estos bosques. Para ello, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre elabora, directamente o a través de terceros, y aprueba el Plan Maestro de Gestión que contiene, como mínimo, la identificación de sitios que requieran tratamiento especial para asegurar la sostenibilidad del aprovechamiento, las rutas de acceso, las vías comunes y los puntos de control. Previo a su establecimiento, el Estado realiza la evaluación de impacto ambiental y la consulta a la población que pueda verse afectada por su establecimiento. Son supervisados por el jefe de la correspondiente Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS).

Artículo 35. Inventario nacional y valoración de la diversidad forestal y de fauna silvestre El Serfor es la autoridad encargada de elaborar de forma permanente y actualizar de forma periódica el inventario nacional y la valoración de la diversidad forestal y de fauna silvestre en coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras instituciones públicas y privadas. Este inventario pueden realizarlo terceros, según lo establezca el reglamento. El Serfor es responsable de que la información esté disponible para los usuarios.

Artículo 36. Autorización de desbosque. El desbosque consiste en el retiro de la cobertura forestal mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de

actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras. Requiere la autorización previa del Serfor o de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre correspondiente, de acuerdo al nivel de evaluación ambiental exigible en cada caso, según lo dispuesto en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y conforme a lo que se establezca en el reglamento de la presente Ley. Si estos desbosques pudiesen afectar a las comunidades campesinas y nativas, rige el derecho a la consulta previa del Convenio 169 de la OIT. Junto con la presentación de la solicitud, el titular de la actividad adjunta la evaluación de impacto ambiental, aprobada por la autoridad competente según la actividad a desarrollarse. Dicha evaluación demuestra que la actividad propuesta no puede llevarse a cabo en otro lugar y que la alternativa técnica propuesta garantiza el cumplimiento de los estándares ambientales legalmente requeridos. Asimismo, asegura que el área materia de desbosque es la mínima posible y que se llevará a cabo con la mejor tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir al mínimo posible los impactos ambientales y sociales, incluyendo evitar las áreas de alto valor de conservación. Se indica igualmente el destino de los productos forestales extraídos. No se autoriza desbosque en reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.

En caso de proceder la autorización, se paga por el valor de los recursos forestales a ser retirados sobre la base de una valorización integral y de plazo adecuado, y, en el caso de las actividades mencionadas en el primer párrafo, se habilitará un área de compensación ecosistémica de dimensiones equivalentes a las áreas afectadas, en la forma que indique la autoridad forestal correspondiente. En caso de que estos productos forestales sean materia de comercialización, se paga adicionalmente el derecho de aprovechamiento. El reglamento establece las condiciones aplicables.

Artículo 37. Prohibición de cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios. Se prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

Artículo 45. Formulación de planes de manejo forestal. Los planes de manejo consideran la descripción de las características y estado actual del recurso o recursos a aprovechar; los objetivos de corto, mediano y largo plazo; la descripción y sustento del sistema de regeneración elegido, basado en evaluaciones poblacionales de los recursos sujetos a aprovechamiento; la intensidad y tipos de sistemas de aprovechamiento; las prácticas necesarias para garantizar la reposición de los recursos aprovechados; los impactos sobre el ecosistema y las correspondientes medidas de prevención y mitigación. Se incluye información que permita ubicar con precisión las áreas y recursos objeto de manejo, empleando instrumentos como sistemas de posicionamiento global u otros, entre otros aspectos que establezca el reglamento.

Artículo 62. Coordinaciones intersectoriales para el otorgamiento de títulos habilitantes. Las autoridades competentes, para otorgar derechos sobre otros recursos naturales renovables y no renovables, solicitan opinión previa al Serfor siempre que las superficies a otorgar puedan afectar los recursos forestales y de fauna silvestre. En caso de que existan concesiones forestales, el Serfor emite opinión favorable previamente a su otorgamiento. Para tales efectos, la autoridad competente realiza las siguientes coordinaciones:

- a) Con la Autoridad Nacional del Agua.
- b) Con la autoridad nacional de turismo para las concesiones de ecoturismo.
- c) Con la autoridad en materia de recursos hidrobiológicos.
- d) Con la autoridad en materia de energía y minas.

## 3.2. Marco Conceptual

### 3.2.1. Situación potencial de los bosques en el Perú.

Los bosques son indispensables para la conservación de la vida en el planeta, contribuyen en la producción de oxígeno atmosférico, la conservación del suelo, la regulación del clima, y son hábitat de un invaluable número de especies de flora y fauna; atrapan y almacenan dióxido de carbono, con lo cual contribuyen a mitigar el cambio climático, pero la destrucción, la explotación excesiva o incendio de los bosques, el cambio de uso de suelo o su reemplazo por otros cultivos, incrementan el dióxido de carbono (SPDA, 2010).

Los Bosques Amazónicos, albergan una gran diversidad de especies de flora y fauna, y proveen bienes y servicios fundamentales para el desarrollo del país y el bienestar de sus habitantes,

especialmente de los pueblos indígenas u originarios que habitan gran parte de los bosques. (ENBCC, 2016). La Amazonía peruana es considerada desde hace mucho como un territorio remoto y escasamente poblado, cuyo valor ha sido tomado en cuenta solo por los recursos que pueden extraerse de ella: petróleo, gas, oro y madera (EIA, 2012).

El Perú se ubica en la región central y occidental de América del Sur, ocupando 1 285 215,60 km<sup>2</sup> de superficie terrestre (INEI, 2015). El país, conformado por 128 521 560 de hectáreas (SERVINDI, 2010), es uno de los diez países del mundo con mayor superficie de bosques, el segundo país con la mayor extensión de bosques amazónicos, el cuarto en bosques tropicales –solo superado por Brasil, el Congo e Indonesia; y ocupa el sexto lugar en bosques primarios de acuerdo al Global Forest Resources Assessment si se considera todos los tipos de bosques (FAO, 2015).

En el Perú, la superficie forestal supera más del 70% del territorio, más del 90% de esta se encuentra ubicada en la Amazonía peruana. Estos bosques amazónicos tienen una extensión de 68 millones de hectáreas, el sector forestal en el país tan solo alcanza el 1.1% del producto bruto interno del país, mucho menos que Chile con 2.6%, Bolivia 2.7% y Ecuador 2.3%, países con menor extensión de bosques (Pérez Villacorta R, 2014).

### 3.2.2. Situación Actual de los bosques en el Perú.

Los bosques húmedos amazónicos en el Perú evidencian una pérdida acumulada de 10 millones de hectáreas de bosque natural desde 1900, lo cual representa una reducción de 12% de la cobertura total desde principios de siglo (Chomitz et al., 2006 y Angelsen et al., 2007.)

El Mapa Forestal del Perú de INRENA (1995) fue elaborado con imágenes Landsat MSS a escala 1/1 000 000 e indica que la superficie deforestada del Perú ocupó un área aproximada de 6 948 237 ha (5,4 % del territorio nacional) y estimó la tasa o ritmo anual de deforestación en 261 158 ha/año (MINAM, 2009).

Al respecto, el Centro Amazónico de Antropología Aplicada afirmó que: “La deforestación en la Amazonía peruana se ha incrementado durante los últimos 15 años, y ha llegado a los 1,81 millones de hectáreas. Solo el año 2015 se perdieron 158.000 ha (el promedio anual era 130.000 ha), de acuerdo con el Global Forest Watch (centro internacional de monitoreo satelital) siendo equivalente a la mitad del área de Lima Metropolitana. Las regiones más afectadas son San Martín, Loreto, Ucayali,



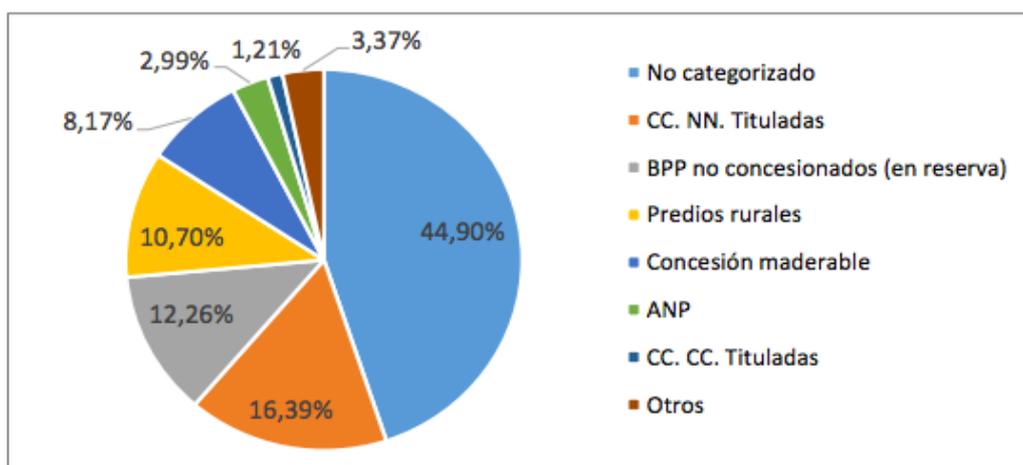


Figura 2: Gráfico de pérdida de bosque húmedo amazónico por categorías territoriales 2001 – 2013.  
Fuente: Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla.  
Datos de MINAM & MINAGRI, 2015.

### 3.2.3. Bosques Producción Permanente

Son áreas con bosques naturales primarios aquellos que mediante resolución ministerial del Ministerio de Agricultura se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento, preferentemente de la madera, pero también de otros recursos forestales y de fauna silvestre, a propuesta de la autoridad forestal y de fauna silvestre. Los BPP fueron creados a partir del año 2000; posteriormente, han sufrido una serie de modificaciones producto del redimensionamientos debido a la constante actualización de la información por presencia de centros poblados, comunidades nativas, comunidades campesinas, predios privados, áreas naturales protegidas, entre otros. Hasta el año 2011 la extensión total de los BPP es de 17,771,868 ha. Las tres regiones con mayor superficie son: Loreto (9,991.1) millones de hectáreas, Ucayali (3,746.0), Madre de Dios ( 1,943.0) y sigue San Martín ( 1,125.1) (DGFFS, 2011). (Vease Mapa en el Anexo 2)

Originalmente, en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se crearon cerca de 24,5 millones de hectáreas de bosque de producción permanente (BPP) en la región amazónica del Perú. Sin embargo, debido a los problemas de superposición, el área de BPP es de solo 18,7 millones de hectáreas en la actualidad (Malleux, 2009).

Al respecto Malleux afirma que, los bosques de producción permanente (otorgados y en reserva) suman aproximadamente 20 millones de hectáreas (24,5 %); las áreas protegidas aproximadamente 16,3 millones de hectáreas (22,2 %), las tierras tituladas a comunidades nativas en la selva, aproximadamente 10,9 millones de hectáreas (14,5 %) y más de 6 millones de hectáreas de superficie forestal en otras categorías (8,2 %). Casi un tercio de los bosques (30,4 %) no están

categorizados, y más de 22 millones de hectáreas se encuentran sin asignación alguna categoría de uso forestal. Los bosques sin clasificación de uso se ubican mayormente en las zonas más aisladas del país, particularmente en el departamento de Loreto (Malleux, 2009).

Mediante la Resolución Ministerial N° 0549-2002-AG también se crearon BPP en los departamentos de Pasco y Junín, sin embargo, posteriormente se dejaron sin efecto. Las razones en ambos casos son las mismas; realizadas las exclusiones por superposición con derechos de comunidades nativas, predios privados, áreas naturales protegidas y otros, las áreas restantes por zonas no permitían la determinación de unidades de aprovechamiento (UA) pues no alcanzaban las 5 000 hectáreas o eran áreas de Bosque Húmedo de Montaña, las que se caracterizan por ser Bosques de Protección sin aptitud para el aprovechamiento maderable. Es así que, como se dictaron decretos supremos mediante los cuales se aprobaron las exclusiones, inclusiones y redimensionamientos de las unidades de aprovechamiento (Hidalgo J, Chirinos C, 2005).

#### 4. Concesiones Forestales: Avances y Limitaciones

##### 4.1. Concesiones Forestales en el Perú

Las concesiones forestales son el principal medio de asignación de derechos de aprovechamiento forestal en muchos países, tanto desarrollados como también en países en desarrollo (John A. 2000). Este tipo de manejo surge como respuesta a uno de los principales problemas que aquejan a muchos de los países con bosques que buscan conservar y manejar sosteniblemente sus recursos forestales (Paredes, 2015).

De acuerdo a la legislación peruana, las concesiones forestales se otorgan por un plazo de hasta cuarenta años renovables. Concesiones forestales con fines maderables. Son las concesiones otorgadas por la autoridad forestal y de fauna silvestre al sector privado, para el aprovechamiento de los recursos forestales mediante planes de manejo forestal sostenible en los bosques de producción permanente, los cuales se ponen a disposición de los interesados mediante los procesos concurso público o por procedimiento abreviado; a excepción de aquellas concesiones que previamente fueron otorgadas antes de la creación de los BPP y se encuentran vigentes, como son las concesiones forestales maderables por adecuación de contrato.

En la Ley anterior se contemplaban los procesos de concurso y de subasta pública. Esta última no tuvo ningún posterior. Con la Ley 29763 se incluye el proceso de otorgamiento por procedimiento

abreviado que en términos generales simplifica los procedimientos administrativos e involucra en mayor medida a las regiones. Para los grandes empresarios estaba previsto entregar unidades de aprovechamiento de diez mil a cuarenta mil hectáreas, mediante subasta pública; sin embargo, esta modalidad no ha sido implementada.

Las concesiones forestales maderables otorgadas por concurso público son aquellas otorgadas a medianos y pequeños empresarios en forma individual u organizados en sociedades y otras modalidades empresariales mediante concurso público, pudiendo acceder a una superficie desde cinco mil hectáreas hasta cincuenta mil hectáreas a nivel nacional, con unidades de aprovechamiento de cinco mil a diez mil hectáreas (FAO, 2012).

Por otro lado las concesiones forestales maderables otorgadas por adecuación de contrato son los antiguos contratos mayores a mil hectáreas vigentes antes del año 2000 y que se adecuaron a las disposiciones de la LFFS – 27308 (FAO, 2012).

Hasta el año 2014 existían 16.8 millones de hectáreas de Bosques de Producción Permanente (BPP) que el Estado ha destinado a la producción forestal mediante el sistema de concesiones forestales. De esta extensión, la superficie de concesiones operativas llegó a 3.8 millones de hectáreas, a las cuales se añadieron 332 mil hectáreas bajo contrato, concedidas antes de la promulgación de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre con lo cual la superficie efectiva bajo planes de manejo asciende a aproximadamente 4.3 millones de hectáreas (Paredes, 2015). (Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI, 2016).

En el año 2011 mediante un acuerdo entre el gobierno regional de Loreto, una asociación regional de concesionarios (ACROFREL) y el órgano gubernamental de supervisión (OSINFOR), se determinó la necesidad de implementar acciones colectivas “ante la crisis que atraviesan los industriales madereros en la Amazonía, ocasionada en gran medida por la tala ilegal, que ocasiona pérdidas anuales superiores a los 250 millones de dólares.” De acuerdo a Estas pérdidas equivalen a 1.5 veces el valor anual de las exportaciones madereras Peruanas (US\$ 168 millones) (EIA, 2012).

#### 4.1.1. Situación actual de las concesiones hasta 2014

Según información presentada por la FAO en el 2016 durante un taller internacional sobre manejo sostenible y concesiones forestales dentro del marco de planificación ante el cambio climático, en el Perú existían del 2002 al 2004: 607 concesiones (7'885,962 ha) equivalente al 44% de los BPP

mientras que en en el 2013 las concesiones legalmente vigentes son 339 concesiones (4'418,890 ha) equivalente al 18% de los BPP, las concesiones con PAU son 154 (1'906,788 ha), las concesiones caducadas: 79 (1'052,236 ha) y las concesiones plan de cierre: 32 (432,367 ha) (OSINFOR, 2013)

El resultado del estudio realizado por Finer y Jenkins (2013) quienes han agrupado las concesiones maderables en cuatro categorías basadas en si han tenido supervisión o no y cuáles han sido los resultados de dichas previsiones entre enero del 2005 y septiembre del 2013 (véase Figura 1). Ello en base a el trabajo de OSINFOR, quien ha realizado 500 supervisiones en 388 de las 609 concesiones lo que representa el 63.7%. Cabe resaltar que la mayoría de estas supervisiones se realizó luego de que OSINFOR gane más independencia en el 2009 al pasar a la Presidencia del Consejo de ministros, debido al TLC.

Según dicha investigación para el año 2013, el 43.5% de un total de 609 concesiones forestales fueron canceladas o están bajo proceso de investigación por faltas graves. OSINFOR informa que 20.2% ya han sido autorizadas nuevamente por faltas menores o ninguna falta. Se especula que el número de concesiones canceladas incrementará, ya casi en forma no ha supervisado aún el 36.3 % hasta el 29 agosto del 2013 (Activas sin supervisar). La información fue ampliamente difundida en distintos medios. La información espacial fue tomada de la Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura y se basa en el estatus proporcionado por OSINFOR respecto de las 609 concesiones otorgadas en la Amazonia Peruana. Se incluyen tanto las concesiones otorgadas por concurso publico como las de adecuación al contrato (Finer, Jenkins, et al, 2013).

Fueron canceladas 181 concesiones (46.7 por ciento) debido a delitos graves (caducado). Adicionalmente OSINFOR investigo 84 concesiones adicionales (21.6 %) por supuestas violaciones (PAU) . Por lo tanto el 68.3% de todas las concesiones supervisadas han sido canceladas o están bajo proceso de investigación. Por otro lado, 123 concesiones (31.7 por ciento) están activas supervisadas vigentes, a pesar de que un número considerable numero de ellas si tuvo multas por faltas menores. Entre las fiscalizaciones realizadas desde el 2005 hasta 2013, y entre octubre y diciembre del 2013, hubo 303 supervisiones, 262 Procesos Administrativos Únicos, 137 concesionarios sancionados y 30 concesiones caducadas. “Para el año 2014 de las 609 concesiones que existen en total, casi el 30% ha sido cancelada”, debido a que realizaban actividades fuera de la ley “y esperamos que este porcentaje aumente a medida que las investigaciones continúan”. El informe indica además que hay “deficiencias generales del sistema forestal peruano” y que la Ley Forestal está permitiendo la tala ilegal generalizada” (Finer, Jenkins, et al, 2013) (Vease Anexo 3).

Status	Number of Concessions	% of Supervised	% of Total Concessions
Cancelled (Caducado)	181	46.7%	29.7%
Investigation (PAU)	84	21.6%	13.8%
Active - Supervised (Vigente)	123	31.7%	20.2%
<b>Total Supervised by OSINFOR</b>	<b>388</b>		63.7%
Active - not Supervised (Vigente)	221		36.3%
<b>Total Logging Concessions</b>	<b>609</b>		

Figura 3. Estatus de las Concesiones por Supervision/No Supervision/Cancelación/Investigación

Fuente: Logging Concessions Enable Illegal Logging Crisis in the Peruvian Amazon 2013

Según dicho estudio, en un periodo de 20 meses entre Noviembre del 2011 y agosto del 2013 en Loreto el número de concesiones canceladas aumentó un 300% de 14 a 56. De las 254 concesiones en Loreto, OSINFOR ha supervisado 140 (55.1%) hasta agosto del 2013. De un total de 102 resoluciones revisadas, las cuales contienen información pertinente a infracciones respecto al criterio de cancelación de las concesiones según lo establecido en la ley forestal y implementación de las regulaciones (artículo 91 y 363). La mayoría de las concesiones está permitiendo la tala ilegal fuera del área aprovechamiento, según OSINFOR más del 55% de las concesiones supervisadas. Además el 68.6 % de las concesiones supervisadas son utilizada para poder movilizar Madera ilegal. El 80% de las concesiones no cuenta con Plan General de manejo forestal real ni censos, uno de los problemas más comunes fue no encontrarlos tocones donde estaba registrado en Las coordenadas de los POA especialmente para las especies listadas en CITES. Evidentemente se entregó información falsa o incompleta en el 63.7% el total de las concesiones supervisadas no se encontró evidencias de un censo previo al aprovechamiento en 26.5% de ellas. Otro de los problemas más frecuentes fue la extracción de árboles fuera de la parcela de corta indicada. En algunos casos aún se encontraron árboles en en pie teóricamente ya aprovechados. Además es importante mencionar que los resultados indican que el sistema para especies CITES pre aprovechamiento tampoco está funcionando. (Finer, Jenkins, et al, 2013). Cabe resaltar al respecto que “Los datos de OSINFOR muestran que hasta antes del 2013 los PAU duraban en promedio dos años. A partir del 2013 estos se redujeron notablemente hasta un promedio de un año” (Solís D., 2016).

Sin embargo, según otras fuentes “el BCR informa que sólo el 35% de las concesiones otorgadas se encuentran activas. Sin embargo, solo la mitad de ellas están en producción (Pari, Santana et al. 2017).

Al respecto, según un artículo publicado en Gestión en Agosto de 2017, “del 100% de las concesiones otorgadas, solo funciona el 25%, aproximadamente, y de este porcentaje solo 600 mil hectáreas tienen un manejo certificado y con operaciones exitosas, el resto está con procedimientos administrativos, caducadas, abandonadas o en situaciones precarias debido a la falta de herramientas, experiencia, gestión e institucionalidad de quienes las manejaron y por la falta de apoyo técnico y financiero del Estado.”

La Amazon Conservation Association, organización que realizó el estudio antes mencionado, deduce que las concesiones forestales maderables en nuestro país están posibilitando la depredación de especies como la caoba y el cedro en la Amazonía, debido a que la tala no solo se realiza dentro de la concesión, sino además en territorios cercanos o adyacentes (en algunos casos territorios indígenas y áreas naturales protegidas). “Nuestro nuevo estudio presenta evidencia que el sistema de concesiones forestales legales está en realidad posibilitando una crisis de la tala ilegal en la Amazonía peruana, a pesar de importantes esfuerzos de reforma”, dijo Matt Finer, representante de la organización que realizó este análisis (Finer, Jenkins, et al, 2013)

Esto se valida al reportarse que “La Operación Amazonas 2014, realizada conjuntamente por OSINFOR, la SUNAT y la INTERPOL, detectó la movilización ilegal de 213 982 metros cúbicos de madera, volumen que a precios de mercado representaba alrededor de 84 millones de soles.” (Solis, 2017)

En el informe del Banco Mundial “Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú”, se considera que la tala ilegal está arraigada en algunas dinámicas socioeconómicas del Perú tales como falta de oportunidades laborales y de servicios públicos básicos en las regiones selváticas, migración y invasión de tierras, marginación de comunidades indígenas, falta de acceso al capital, entre otros. Si bien el informe del Banco Mundial es cauteloso al cuantificar la tala ilegal, este hace referencia a diversos análisis de la primera mitad de la década, cuyos cálculos de ilegalidad oscilaron entre el 15% y el 88%, con un valor entre US\$ 44,5 millones y US\$ 72 millones anualmente. El Banco Mundial concluyó que esta actividad se ha incrementado de manera alarmante durante los últimos cuatro años (EIA, 2012).

Por otro lado este año, La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa sobre Bosques (PROFOR) del Banco mundial, se reunieron, con apoyo de SERFOR, se reunieron en Lima, con autoridades forestales de 10 países latinoamericanos y representantes del sector privado, además de gobiernos subnacionales, entidades financieras,

sociedad civil y comunidades indígenas. Todas ellas buscan definir de manera conjunta las directrices sobre un manejo sostenible de bosques públicos en países tropicales mediante concesiones forestales. En ese contexto, “la gestión forestal sostenible en concesiones forestales implica asegurar la participación efectiva y equitativa de actores públicos y privados en el acceso a los beneficios que ofrecen los bosques sobre la base de responsabilidades claramente definidas, transparencia y seguridad jurídica”, dijo al respecto John Leigh, director ejecutivo de SERFOR.

Las prioridades destacadas por los participantes de la consulta para promover un manejo forestal sostenible a partir de las concesiones forestales, fueron: la necesidad de contar con mejores incentivos económicos y más oportunidades de financiamiento, mejor zonificación y ordenamiento territorial para evitar superposiciones, acciones encaminadas a revalorizar especies no comerciales, mecanismos más eficientes de seguridad jurídica referida al saneamiento de tierras, mayor participación de las comunidades y capacidades fortalecidas de los responsables de otorgar concesiones en la región (Leigh, 2017).

Sobre las Concesiones certificadas en el país, FSC, FAO (2016) presento que para el 2006 existían 61,824 Ha, para el 2013 ascendieron a 918,554 Ha y para el año 2016 se registran 643,640 Ha. Se observa que luego de haber un interés por certificarse, el resultado no fue el esperado. Cabe mencionar que existen descuentos en los pagos por derecho de aprovechamiento. La Ex directora de Serfor afirmó “si un concesionario obtiene certificación para su labor de aprovechamiento forestal maderable, puede obtener un descuento de hasta el 30% en el pago que tiene que hacer al Estado por el derecho a tal aprovechamiento (El Comercio, 2015).

#### 4.1.6. Nuevas Concesiones en proceso de otorgamiento 2017

A pesar de los deficientes resultados en el proceso de concesiones, entre el 2016, este año se viene dando el proceso para la adjudicación de nuevas concesiones. Empezando por la Región de Loreto, quien presenta mayores avances al respecto (Ver Figura 3). La Región de Madre de Dios también se inicio en este proceso.

Según información tomada por el Geoportal de la Infraestructura de Datos Espaciales del Gobierno Regional de Loreto – IDER Loreto, el Gobierno Regional de Loreto a través de La Autoridad Regional Ambiental de Loreto en su Dirección Ejecutiva Forestal y Fauna Silvestre, pone en conocimiento público en general, las unidades de aprovechamiento sujetas a otorgamiento de

concesiones forestales maderables mediante procedimiento abreviado, proceso enmarcado dentro de la Ley N° 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento para la gestión forestal, así como en los lineamientos establecidos mediante 078-2017-SERFOR-DE, y la directiva aprobada para el proceso. se encuentran disponibles 197 unidades de aprovechamiento distribuidas en 4 provincias (Maynas, Mariscal Ramón Castilla, Requena y Loreto) del departamento de Loreto. Cabe indicar, que únicamente las personas jurídicas que acrediten capacidad técnica y financiera podrán acceder a este proceso de otorgamiento de concesiones forestales maderables.

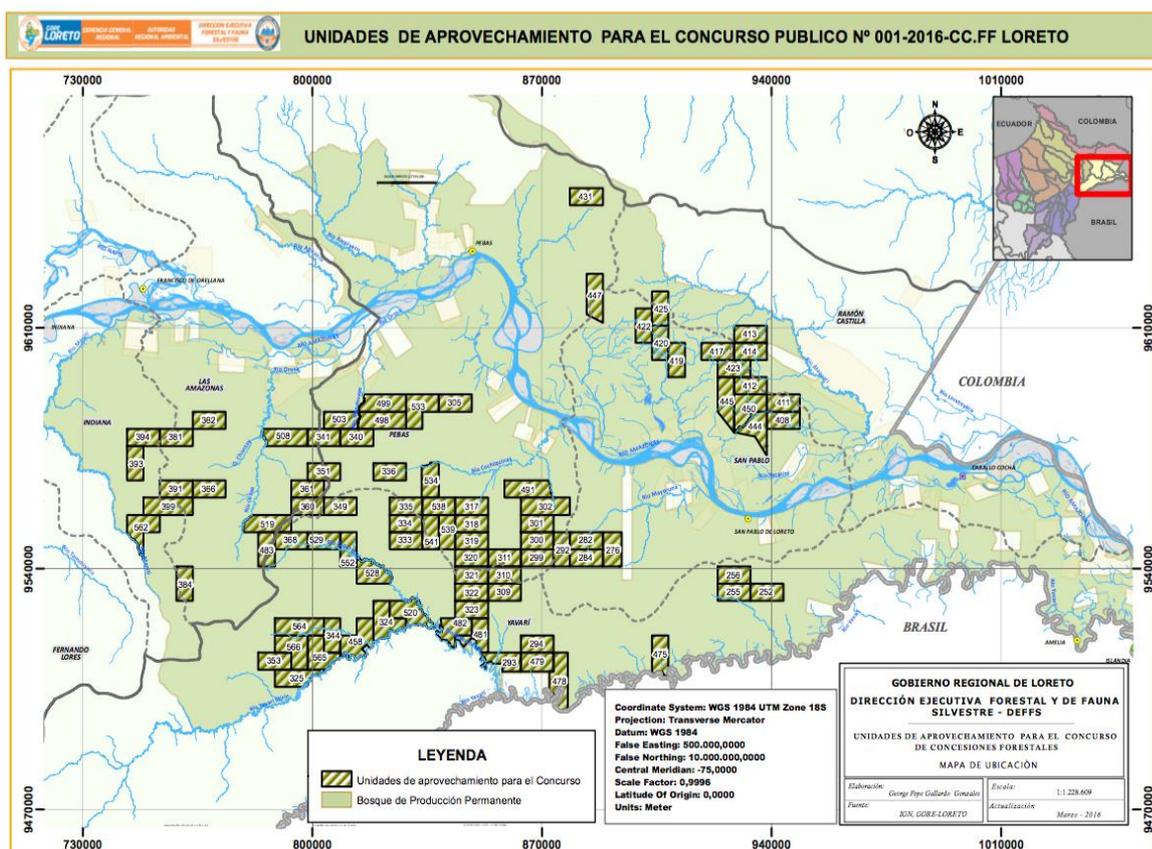


Figura 4. Unidades de Aprovechamiento para el concurso publico Loreto 2016. Fuente: Geoportal del Gobierno Regional de Loreto.

Según el portal de la Region Loreto, mediante reuniones regionales se busca agilizar los procesos para las concesiones, con mecanismos transparentes y adecuadas instancias de supervisión para promover una gestión sostenible de estos recursos. En ese sentido, las concesiones maderables que antes solo se concretaban mediante concursos públicos, se pueden realizar ahora a través de procesos abreviados regulados por la nueva normatividad forestal nacional.

El procedimiento abreviado procede en un área que no supere cincuenta mil (50 000) hectáreas siendo de aplicación las normas sobre vinculación económica de empresas, prevista en la legislación tributaria. Previamente al inicio de este proceso, la ARFFS y el SERFOR determinan las unidades

de aprovechamiento sobre la base de la zonificación ecológica económica aprobada, los resultados del inventario nacional o regional forestal u otros estudios especializados.

La solicitud para el procedimiento abreviado será presentada a la ARFFS o la que haga sus veces, y deberá contener lo siguiente: datos del solicitante y en caso de personas jurídicas copia literal de la inscripción en los Registros Públicos y acreditación del representante legal con poder vigente. Para comunidades campesinas o nativas, además de lo dispuesto en el literal anterior, deben presentar el acta de asamblea general que contenga el Acuerdo de solicitar la concesión según su Estatuto. Certificado de búsqueda catastral ante la SUNARP y certificado de búsqueda del área solicitada, expedido por la respectiva Dirección Regional Agraria. Debe presentar mapa y memoria descriptiva el área peticionada, su ubicación, extensión, linderos y demás características relevantes. Además, datos sobre capacidad técnica y financiera: balances, estados financieros, declaración jurada del impuesto a la renta anual, Propuesta de manejo del área, Capacidad instalada para manejar la concesión y el Compromiso de contratar a un regente para la elaboración e implementación del plan de manejo.

Se encuentran disponibles 197 unidades de aprovechamiento distribuidas en 4 provincias (Maynas, Mariscal Ramón Castilla, Requena y Loreto) del departamento de Loreto. La información geográfica se encuentra disponible en el Geoportal de la Infraestructura de Datos Espaciales del Gobierno Regional de Loreto – IDER Loreto. Cabe indicar, que únicamente las personas jurídicas que acrediten capacidad técnica y financiera podrán acceder a este proceso de otorgamiento de concesiones forestales maderables.

#### 4.2 Factores Limitantes para el adecuado desarrollo de las Concesiones Forestales

A continuación se desarrolla el análisis de la problemática basado en los puntos que a partir de la revisión exhaustiva de literatura se han podido identificar como los mas limitantes o determinantes para el desarrollo sostenible de las concesiones forestales. Se plantea cada uno de los puntos agregando la información y las opiniones mas relevantes de expertos en el tema para entender mejor la problemática.

##### 4.2.1. Marco legal de las concesiones forestales

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.

En el contexto Internacional el Perú debe respetar los siguientes Convenios: Las Directivas del Banco Mundial referentes a la conservación de los hábitats naturales, al igual que otras medidas de protección y mejoramiento del medio ambiente, esenciales para el desarrollo sostenible a largo plazo. De la Organización Internacional del Trabajo OIT que tiene como objetivo estratégico el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre CITES: siendo su objetivo principal la protección de las especies de fauna y flora silvestres incluidas en los apéndices de dicha convención, y se propone luchar contra la explotación excesiva de estas especies a través del comercio internacional. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) que fija como política la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático y El Protocolo de Kyoto que busca reducir un 5,2% las emisiones de gases de efecto invernadero globales sobre los niveles de 1990 para el periodo 2008-2012. La Organización Internacional de Maderas Tropicales ITTO: que formula normas y directrices relacionadas con la ordenación de los bosques tropicales, la comercialización y el comercio de las maderas tropicales y otros productos forestales, y el desarrollo de industrias forestales.

Mediante el Acuerdo de Paris, el Perú se ha comprometido a cumplir ciertos objetivos. Sin embargo, la deforestación de los bosques es alta, y viene aumentando de manera acelerada, generando el 51% de todas las emisiones de gases de efecto invernadero del Perú (MINAM, 2016). Sin embargo, luego de perder 2 millones de hectáreas por deforestación desde 1990, ha pasado del puesto 9 al puesto 10 en superficie de bosques a nivel mundial. FAO.

La normatividad jurídica peruana incluye un amplio conjunto de leyes, decretos, y resoluciones, entre otros, enmarcado en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la Ley General del Ambiente. La norma jurídica principal era la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308 de julio del 2000) (Sabogal et al., 2008). El 21 de julio del 2011 se promulgó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 y sus cuatro reglamentos aprobados por decreto supremo en el 2015 (FAO, 2012)

El marco legal en materia forestal es abundante y descoordinado. “Esto genera confusión en su aplicabilidad tanto para el usuario como para el funcionario público. Las normas forestales de igual

jerarquía son muchas veces contradictorias. En algunos casos, las normas de menor jerarquía contradicen a las de mayor jerarquía; y, en otros casos, el desarrollo normativo de una norma excede su mismo mandato y la modifica (Muñoz, 2006; Pautrat y Luchich, 2006). Si bien dicha declaración debe hacer referencia a la legislación forestal anterior, lo cierto es que los mecanismos instaurados en el sector son sumamente difíciles de romper. “El marco legal es inadecuado y con diversos vacíos regulatorios que conllevan a prácticas burocráticas, ineficiencia en el personal encargado de velar por su cumplimiento, e incluso al desconocimiento e incompreensión por parte de los usuarios (concesionarios, comunidades nativas, entre otros)” (Perez R. 2014).

Según Paredes (2015), el Impacto de las concesiones forestales en la Amazonia Peruana, agrega que, de acuerdo a Louman, y otros (2006), el problema surge por el hecho de que el bosque es considerado como propiedad pública y un recurso de libre acceso. Debido a esto las personas se sintieron libres para extraer los recursos existentes sin invertir en reemplazar lo extraído, ya que esta tarea era considerada como parte del funcionamiento del Estado.

Según fuentes de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, “La promulgación en 1993 de la actual Constitución Política del Perú, de corte fundamentalmente liberal en comparación con el texto constitucional de 1979, trajo como consecuencia un largo debate sobre el dominio de los recursos naturales y la manera como los particulares podían acceder a ellos para su aprovechamiento. La razón principal fue la modificación del concepto de recurso natural como «pertenencia» del Estado, al que se refería la Constitución de 1979. Manuel Pulgar-Vidal ha señalado que mientras que ambos textos mantuvieron el principio de los recursos naturales como «patrimonio de la nación», el segundo eliminó la referencia a la pertenencia del Estado, lo que llevó a muchos a pensar en la posibilidad de otorgar derechos de propiedad sobre estos recursos en su fuente”. (SPDA, 2012)

La inserción y utilización en el ordenamiento jurídico, de la expresión Patrimonio de la Nación, para hacer referencia a la naturaleza jurídica de la relación entre los recursos naturales con su titular, ocasiona una serie de confusiones en su interpretación, porque dicha expresión no distingue, si los recursos naturales integran o no, el Dominio Público. Así generalmente la doctrina y legislación internacional utilizan el término patrimonio, para referirse al Dominio Privado. La expresión Patrimonio de la Nación también confunde a la doctrina nacional, originando que algunos autores erróneamente encuadren a los recursos naturales dentro de los bienes de Dominio Privado, incluso otros señalan con desacierto que los recursos naturales no pertenecen ni al Dominio Público ni al Dominio Privado (Hernández Martínez E., 2011.).

Con la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales promulgada en 1997 se estableció el dominio del Estado sobre los mismos, y el otorgamiento a los particulares bajo las distintas formas legales posibles, sin que ello permitiera la transferencia de dicho dominio. Para Pulgar-Vidal, las posiciones sobre una posible propiedad de los recursos naturales en su fuente se basaron en el entendido de que el concepto «pertenecen al Estado» implicaba una propiedad de este, por lo que al haberse eliminado dicha referencia, el constitucionalista había optado por permitir dicho acceso a los particulares. Sin embargo, esta interpretación fue errónea. Los recursos naturales no pertenecen al Estado en su calidad de propietario, ni en el texto constitucional de 1979 ni en el de 1993 (SPDA. 2012).

Al respecto de la Interpretación que se le ha dado al Dominio de los recursos Naturales, se formó un gran debate con opiniones que tratan de responder a la pregunta central: ¿son los recursos naturales bienes de dominio público? Aunque coloquialmente pueda afirmarse que sí lo son, en rigor, y como ya se adelantó, se encuentran bajo el dominio eminential del Estado, lo cual constituye una categoría de dominio distinta a la del dominio público clásico. (Chirinos C., Ruiz. M, 2002).

Sobre el particular Hernández Martínez (2011) en una publicación sobre recursos naturales y patrimonio de la Nación opina que: “Los recursos naturales son bienes que conforman el dominio público; no obstante, la tendencia hacia la desprotección jurídica de los bienes que integran este dominio ha originado que nuestro ordenamiento jurídico, doctrina nacional y jurisprudencia constitucional señalen que los recursos naturales conforman el patrimonio de la Nación, lo que a su vez ha ocasionado que se formulen teorías nacionales que afirman que el Estado no tiene la propiedad sobre dichos recursos, sino un dominio eminential, eminente o vigilante, teorías que son promovidas por intereses particulares. Esta situación jurídica vulnera el derecho de propiedad del Estado sobre los recursos naturales como bienes integrantes del dominio público, afectando los intereses nacionales.

Además explica que: “...la Constitución Política de 1993, luego de mencionar en su artículo 66° que los recursos naturales son Patrimonio de la Nación, agrega: “(...) El Estado es soberano en su aprovechamiento. (...)”; siguiendo la misma pauta, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en su Artículo 6° denominado “El Estado y los Recursos Naturales”, establece lo siguiente: “El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos.”. Dado este marco normativo, ¿Es posible interpretar que el “Patrimonio de la Nación” forma parte del “Dominio Público”? o ¿Se puede

considerar que la expresión “Patrimonio de la Nación” es semejante o tiene relación con la expresión “Dominio Público”? (Hernández Martínez E., 2011.).

Duguit y Barthelemy, citados por (Chirinos y Ruiz, 2002), critican la idea de asociar el dominio público a la propiedad, en este caso del Estado. El derecho de propiedad implica la reunión del usus, fructus y abusus, atributos que no reúne el Estado sobre las dependencias del dominio eminential. La naturaleza de estos bienes no tiene calidad de propiedad, ni siquiera para el Estado que simplemente tiene un deber, la obligación de guardarlos y vigilarlos. En este sentido, el tratamiento constitucional de 1993 y el dominio eminential sobre los recursos naturales, con excepción del tratamiento sobre la tierra, sustentaron la manera como el artículo 19 de la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales definió el asunto del otorgamiento de derechos sobre ellos, señalando de modo expreso que «los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establecen las leyes especiales para cada recurso natural. En cualquiera de los casos, el Estado conserva el dominio sobre estos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares» (Hernández Martínez E., 2011).

Es así como podemos dilucidar que esta teoría en el fondo nos demuestra la confusión existente en la doctrina nacional, con respecto al tema de los recursos naturales como bienes integrantes del Dominio Público, así no nos explicamos como bajo esta teoría, el Estado podría otorgar derechos sobre los recursos naturales sin ser considerado propietario; asimismo, la teoría propugna que los recursos naturales están en una categoría distinta al Dominio Público y al Dominio Privado, entre otros errores. Debemos señalar, que nos causa suspicacia, la manera en que se pretende dotar de legitimidad y credibilidad, a una teoría que considera “cuatro formas de dominio”, la cual no tiene ningún sustento en la doctrina internacional (Hernández Martínez E., 2011).

Vemos así que, el numeral 8 del artículo II del Título Preliminar de la Ley No. 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, establece que “El Estado ejerce el dominio eminential sobre los recursos del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, así como sobre sus frutos y productos en tanto no hayan sido legalmente obtenidos”.

El empleo de la expresión “dominio eminente” por parte del Tribunal Constitucional Peruano, refleja un concepto de difícil aprensión y encaje con nuestro ordenamiento jurídico administrativo. Sobre todo porque la propia Constitución señala que los recursos naturales son “Patrimonio de la Nación”. Queda la duda además si es que la Constitución ha adoptado un sistema “patrimonialista” o

de “propiedad” sobre los recursos naturales, o, si ha seguido un modelo dominialista o de dominio público sobre tales recursos. Asimismo, si es que efectivamente existe una identificación entre el concepto de dominio eminente, y el dominio público en nuestro derecho. De modo que, la interpretación doctrinal de la expresión “Patrimonio de la Nación”, y la exclusión del término “Dominio Público” del ordenamiento jurídico, han ocasionado el surgimiento de teorías distintas a la del Dominio Público cuando se trata de explicar la propiedad del Estado sobre los recursos naturales, tales como la teoría desproteccionista del dominio eminential (Hernández Martínez E., 2011).

Se afirma entonces que debe eliminarse del ordenamiento jurídico, la ambigua e innecesaria expresión Patrimonio de la Nación, sustituyéndola por la de Dominio Público, que tiene un concepto claro y definido, de esta manera se interpreta adecuadamente que los recursos naturales son de propiedad del Estado, y que recae sobre éstos un régimen especial de protección jurídica, conformado por los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, evitando anfibologías. De igual modo, es fundamental rechazar la teoría desproteccionista del dominio eminential, porque en el fondo niega la propiedad del Estado sobre los recursos naturales, perjudicando el interés de todos los peruanos. Los recursos naturales, renovables y no renovables, son de propiedad del Estado e integran el Dominio Público. Su explotación no puede ser separada del interés nacional y el bien común. El Estado tiene plena soberanía sobre los recursos naturales, por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización. El Estado otorga concesión sobre los recursos naturales. El titular tiene un derecho real sobre la concesión, más no sobre los recursos naturales materia de ésta. La corrección brindada garantiza el derecho de propiedad del Estado sobre los recursos naturales, y su régimen especial de protección al ser bienes que integran el Dominio Público, evita la utilización de expresiones ambiguas, refuerza la plena soberanía del Estado sobre estos bienes, y evita el surgimiento de teorías desproteccionistas, todo ello sin desfavorecer a la inversión privada, ni detener al desarrollo nacional (Hernández Martínez E., 2011).

Por otro lado cabe resaltar que la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, emplea la expresión Patrimonio de la Nación, para referirse a bienes de Dominio Privado, confunde aún más su interpretación, que antes de la dación de esta norma, únicamente era aplicada para referirse a los recursos naturales. En tanto que, su Reglamento, no incluye a los recursos naturales en la definición de Dominio Público (Martínez E, 2010).

Por consiguiente, no existe norma alguna en el ordenamiento jurídico nacional que expresamente indique que los recursos naturales son bienes de Dominio Público. Con ello se incrementa aun mas

la confusión respecto a la pertenencia de los Recursos Naturales. Al respecto en un artículo del Comercio se afirma que El 46% son bosques públicos, que al no tener título de propiedad, nadie se hace responsable por ellos. No existen incentivos para cuidarlos, solo para depredarlos (Hernández Martínez E., 2011).

Es importante resaltar además, que el Artículo 88° de la actual Constitución Política del Perú señala que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Debido a un creciente sector agrícola, el gobierno peruano ha incentivado la producción para los mercados nacionales e internacionales. Un incentivo ofrecido es la titulación de tierras convertidas a la agricultura. Esto explora un vacío legal para evitar la prohibición de la tala de bosques a través de una regulación que permite la titulación donde las personas agregan valor económico a la tierra (Che Piu & Menton, 2014; EIA, 2015).

-Los Convenios internacionales y la Constitución Política del Perú son las normas de mayor jerarquía en el país. Los compromisos trazados de reducir las emisiones no se ven respaldados por mecanismos efectivos que ayuden al cumplimiento de la meta.

-Existen diferencias de opinión respecto a los recursos naturales como patrimonio de la nación. Esto ha llevado a tener un trato menos proteccionista por parte del estado y además a tener prioridades entre ellos, el suelo es el único recurso del que se puede tener propiedad.

-La Ley de Forestal y de Fauna Silvestre (No. 29763) proporciona incentivos adicionales para que la gente emigre a las áreas boscosas promoviendo la explotación de los bosques y la vida silvestre y limitando aún más las iniciativas de conservación (Shanee et al., 2014).

#### 4.2.2. Institucionalidad de las Concesiones Forestales

El sector Forestal, además de estar enmarcado por la constitución y la ley orgánica para el aprovechamiento de los recursos naturales, también cuenta con la Ley Forestal y de Fauna, actualmente 29763. Luego de cuatro años de demora por la elaboración y las consultas, se pudo publicar el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual debido a su complejidad fue dividido en cuatro temas Gestión Forestal, Fauna Silvestre, Plantaciones Forestales y Comunidades Campesinas y Nativas. Además de ellos los Instrumentos para la Gestión forestal y de fauna según SERFOR son también la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, que tiene como objetivo la

orientación y El Plan Nacional Forestal, que tiene como finalidad priorizar, elaborar estrategias, metas y líneas de acción del sector.

Respecto a la inexistencia aun de un Plan Nacional de Desarrollo Forestal y a la urgencia de la formulación de estrategias y metas definidas , el viceministro de Políticas Agrarias del Minagri afirmó que: “Este año debe estar aprobado el plan y durante el año 2018 se debe avanzar en su implementación en las regiones. Y para el 2021, en vista que el sector forestal avanza a un ritmo menor que el agrícola, esperamos avanzar en un tercio de su desarrollo pujante en zonas determinadas para el desarrollo forestal e inversiones que representen un futuro promisorio. Los resultados e impacto real de este plan los vamos a ver en 10 o 15 años”, manifestó en diálogo con la Agencia Andina.

En términos generales el sector se encuentra repartido en 3 organismos. El Ministerio del Ambiente ve los aspectos de conservación de bosques, cambio climático y áreas naturales protegidas. Por otro lado, todos los aspectos productivos referentes a bosque así como concesiones y titulaciones las ve el Ministerio de Agricultura y Riego; y finalmente la supervisión, control y fiscalización se da por parte de OSINFOR. Este ultimo adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros; y finalmente los aspectos del valor agregado de los productos forestales, los ve el Ministerio de la Producción.

En una publicación del Programa Nacional de conservación de bosques, como parte de los lineamientos para el desarrollo de la estrategia nacional Bosques y Cambio Climático, se determina que el país debe contar con una institucionalidad y gobernanza forestal simplificada y capaz de hacer frente tanto a las causas directas como a las indirectas de la deforestación y degradación forestal (MINAM, 2015).

En ese sentido y con anterioridad se pronuncio el director ejecutivo de DAR criticó el proceso de elaboración de la Política Pública Forestal y de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Señaló que la Autoridad Forestal Autónoma debería estar adscrita al Ministerio del Ambiente. “Nosotros, desde DAR, planteamos que se en portales de transparencia, en materia forestal, de instituciones encargadas de la gestión y conservación de los bosques es de 49.5%, “Los organismos del sector forestal han registrado restrinja el cambio de uso de tierras en los bosques, pero en esta nueva ley se da luz verde al cambio de uso, si es que esas tierras presentan una capacidad de uso agropecuario”, indicó. Agrego ademas que en el Informe de Transparencia en el Sector Forestal Peruano, La publicación señala que el promedio de cumplimiento un índice de cumplimiento menor, en comparación con las otras instituciones evaluadas, porque pocas veces están sometidos a la vista y la

rendición de cuenta de los usuarios”, explicó Che Piu. Del mismo modo, recomendó a las entidades prender de las solicitudes de acceso a información existentes y recuperen información desactualizada, porque ésta puede servir para estudios y trabajos de información. “Además, se debe generar una cultura de transparencia en las instituciones estatales del sector forestal”. (INFOREGION, 2010).

En el sector forestal productivo, las concesiones forestales están a cargo del Sistema Nacional Forestales, SINAFOR. En el se contempla al Consejo Directivo de SERFOR, adscrito al Ministerio de Agricultura, como la mayor autoridad en la materia, sin embargo, este aun no ha sido creado a pesar de haberse cumplido ya 6[1] años de su normatividad. Al cumplirse tres[2] años del inicio de actividades, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) reconoció a los integrantes que conforman su Consejo Directivo, máximo órgano de dirección responsable de establecer los objetivos y la política institucional. Los 11 miembros del consejo proceden de diversas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil, vinculadas al sector forestal y de fauna silvestre que han sido reconocidos por Resolución Ministerial N° 0310-2017 del Ministerio de Agricultura, para un período de cinco años prorrogables.

Cabe resaltar que dentro de las políticas públicas e institucionales, las soluciones prioritarias planteadas por los lineamientos para el desarrollo de la estrategia nacional Bosques y Cambio Climático están relacionadas con: alineamiento de las políticas y la eliminación de políticas perversas, el alineamiento de programas presupuestales y programas de desarrollo agrario para reducir la degradación y deforestación de bosques, la coordinación y colaboración institucional, el mejoramiento de las condiciones habilitantes mediante sistemas fortalecidos de ordenamiento forestal, monitoreo, control y fiscalización de usos de la tierra, la simplificación de los trámites, los incentivos que permiten mejorar la productividad y competitividad del sector forestal (ej. subsidios a la reforestación, reducciones de impuestos al Manejo Forestal Sostenible), y el fortalecimiento de las regiones (SERFOR, 2015).

Respecto del OSINFOR, es importante resaltar que en el ejercicio de sus funciones este ha tenido una participación más del tipo fiscalizador que dirimente. Cuando la complejidad de las operaciones es alta, las capacidades empresariales y técnicas son bajas y el modelo de concesiones forestales es desconocido para los usuarios, no se debería tener una actitud punitiva sino más bien una de acompañamiento.

Por otro lado, en cuanto a la gestión de los funcionarios del sector, el gerente general del Grupo Maderero AMAZ S.A.C., Fidel Ji, consideró que el error nace porque las autoridades no tienen claro los conceptos. En el decomiso que les realizaron, indicaron que se trataba de madera no comercial, cuando los productos que iban a despacharse entran en la partida 4407 (madera aserrada o desbastada longitudinalmente), es decir madera rolliza procesada en aserradero y que ha tenido cortes longitudinales ADEX 2017 Autoridad inmovilizó madera con documentación que acreditaba su legalidad “La mala interpretación de la normatividad vigente por parte de las autoridades frena las exportaciones del sector maderero, poniendo trabas a las empresas formales que realizan envíos de productos elaborados con madera legal. Esta situación perjudica seriamente la imagen del sector, que el año pasado cerró con una caída de -15%”, manifestó el presidente del Comité de Madera e Industrias de la Madera de la Asociación de Exportadores, Erik Fischer (ADEX, 2017).

Además, cabe agregar que en entrevistas a particulares del sector se resalta que las autoridades competentes deben contar con un mejor entendimiento de los aspectos técnicos y tener una visión abierta también respecto a los planes de manejo y sistemas silviculturales. Deben ser más flexibles a las propuestas de manejo siempre y cuando cuenten con sustento técnico, también se contribuirá a alcanzar el manejo sostenible del recurso.

Finalmente, La desactivación de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal también es un factor que los actores involucrados en el sector han resaltado en los talleres de (FAO, 2016) como perjudicial y solicitan se vuelva a activar y la capacitación a las regiones respecto a las funciones delegadas es materia de gran preocupación.

La descentralización se inicia de manera formal el año 2002, durante la gestión del presidente Alejandro Toledo (2002 – 2006), caracterizada por la aprobación del marco legal inicial, la elección e instalación de los gobiernos regionales, el arranque de la reforma con el avance de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y un frustrado proceso de integración de los departamentos para crear regiones. En algunos casos se ha transferido a los Gobiernos regionales funciones que el Gobierno nacional no había podido controlar, como es el caso de la minería artesanal y la pequeña minería donde existe una gran informalidad, reteniendo para sí la mediana y gran minería que son mucho más formales, lo que ha expuesto a los Gobiernos regionales a problemas de cumplimiento de sus funciones por falta de capacidades (Che Piu, H, Menton, M. 2015).

Los ocho Gobiernos regionales a los cuales ya se les ha transferido las funciones forestales (San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, Ayacucho, Tumbes y La Libertad) representan, en conjunto, más del 50 % del territorio nacional, el 78 % de la Amazonía y el 90 % del bosque de producción permanente del país (Che Piu y Martínez 2011). Si bien se ha transferido a cinco Gobiernos regionales la responsabilidad de la administración y gestión de la mayor parte de los bosques en el Perú, aún no se les ha dotado de las capacidades necesarias para cumplir esas responsabilidades.

-Son importantes los impulsores indirectos de la deforestación las políticas, los problemas institucionales y los regímenes de derechos de propiedad. Además influyen los precios del mercado agrícola y la creación de caminos o accesos a la región amazónica han facilitado la migración, el desboque y el tráfico de tierras.

-Las demoras en las implementaciones de los Reglamentos, del Consejo Directivo, del tribunal constitucional, y organismos regionales han contribuido a mantener el desorden anterior.

-No se observa una posición de emprendimiento del sector forestal por parte del Estado. El Sector al estar relegado al Ministerio de Agricultura se encuentra subvalorado. La fuerte política expansionista agraria da incentivos que promueven la deforestación. Al estar dirigido por el MINAGRI, el sector Forestal más que verse potenciado se está viendo perjudicado enormemente no solo por la lentitud con la que se emiten las herramientas de gestión o se formaliza el consejo directivo de la institución, entre otros; sino también por una política de priorización de la propiedad privada sobre el suelo sin tomar en consideración alguna si sobre su superficie se eliminan los demás recursos naturales.

-Con una institucionalidad tan fraccionada se crea la falta de una política clara y la confusión acerca de qué oficina es responsable, se da una falta de comunicación entre las instituciones responsables. No se registra retroalimentación de la información levantada para que las autoridades competentes puedan ejercer medidas correctivas.

-Con respecto a la supervisión, asegurar el cumplimiento si, pero no determinar las sanciones a tal gravedad que determinen la inviabilidad de la actividad forestal en dichas concesiones cancelándolas sino por el contrario se debe capacitar a los concesionarios sobre la gestión.

-Los plazos largos de los procesos administrativos y los retrasos del Tribunal Forestal solo han generado el fracaso de las concesiones forestales. Las concesiones canceladas o abandonadas terminan siendo áreas idóneas para otros usos tales como minería o agricultura.

#### 4.2.3. Ordenamiento del territorio y superposiciones en concesiones forestales

La situación de la tenencia de la tierra rural en el Perú es un asunto complejo y necesario de atender en la medida que afecta directamente los derechos de las comunidades campesinas y nativas, y, al mismo tiempo, afecta la sostenibilidad de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad. Esta problemática es generada principalmente por la falta de políticas claras sobre el ordenamiento territorial, la existencia de limitaciones para acceder a derechos de propiedad provenientes del costo de la tierra, engorrosos procedimientos administrativos para la titulación, insuficiente asignación de recursos estatales y poca capacidad de acción de las autoridades gubernamentales, entre otras dificultades. Consecuentemente, la problemática de los regímenes de la tenencia de la tierra (privado y colectivo) es raíz de innumerables conflictos socioambientales en torno al control, acceso, uso y aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales asociados a ella (Baldovino, 2016).

El acceso a los bosques no ha sido menos conflictivo, la ocupación de los bosques se ha visto dificultada por políticas coyunturales condicionadas por presiones sociales y la carencia de la planificación necesaria. Respecto al acceso a la tierra, Dourojeanni señala que existen traslapes de los derechos originales (principalmente de los indígenas, luego coloniales o de inicios de la República) con otros adquiridos legalmente (por ejemplo, a través de títulos en los proyectos de colonización) e ilegalmente (invasiones antiguas y recientes), así como con otros tipos de ocupación y derechos (Dourojeanni et al. 2010).

Al respecto, a partir de los años noventa se implementó en el Perú un régimen bastante liberal en cuanto a la propiedad de la tierra, a partir de la titulación de áreas posesionadas, como incentivo a la promoción de la agricultura a nivel nacional. Con este tipo de políticas de titulación de tierras del Estado ocupadas ilegalmente se confieren beneficios económicos a los actores que son responsables, en forma directa, de la deforestación (Killeen 2007).

Según el MINAM, el 90% de la deforestación se debe a la agricultura. En el llano amazónico, en zonas de ceja de selva y selva, se concentra ahora el 13% de la población peruana con tendencia a su aumento. Esto se debe principalmente a las migraciones de pobladores desde la Sierra en búsqueda

de tierras y oportunidades debido a los altos índices de pobreza. La región sierra ha sido, y es, proveedora natural de población migrante disminuyó su peso poblacional, absoluto y relativo, en beneficio de costa y selva. Esta última región, la selva, ha ganado población, especialmente en el último cuarto de siglo, por la riqueza de sus recursos naturales, grandes extensiones, el atractivo de la naturaleza, porque posibilita la insurgencia de potenciales industrias como la explotación y transformación de madera, la extracción de hidrocarburos, también minerales como el oro aluvial, que ha atraído como imán a cientos de pobladores, principalmente al sureste del país, y una actividad próspera y con futuro, el turismo, con la preservación de la naturaleza, y los recursos de fauna y flora (Sanchez, A. 2015).

El proceso de ordenamiento territorial en Perú es realizado por los gobiernos sub nacionales bajo la supervisión del MINAM. El ordenamiento territorial se define como una herramienta “técnica, administrativa y política” que sirve para orientar las decisiones sobre el uso del suelo para determinar el uso más apropiado del suelo (Resolución Ministerial 026-2010 MINAM) y se desarrolla a nivel regional (meso) y municipal (micro) mediante un enfoque participativo. Este proceso busca evaluar el potencial y las limitaciones del territorio en cuestión, considerando los aspectos ambientales, sociales económicos y culturales. Los planes de uso del suelo deben ser subsecuentemente aprobados por los gobiernos regionales y el MINAM. Al respecto, el informe asevera que: muchos informantes de diversas oficinas del gobierno y de la sociedad civil aquejan una “coordinación deficiente” entre las oficinas sectoriales del gobierno —como las oficinas de minería, bosques, agricultura y ambiental— y ven a la mejora en la planificación del uso del suelo como una solución (LF Kowler, A Ravikumar, AM Larson, 2016).

Para Erick Fisher, presidente del Comité Forestal de ÁDEX, para impulsar el sector forestal en la selva, tiene que existir un área saneada dónde invertir, así como una mejora en la ubicación de las áreas con características para desarrollar esta actividad. No todo el bosque es maderable”, explica.

En una investigación sobre planeamiento estratégico en el sector forestal, Parí Santana afirma que los países competidores aplicaron estrategias para asegurar el establecimiento de planes de Ordenamiento Territorial que consideran la regularización de tenencia y titulación de la tierra en las zonas con bosques, así como en la clasificación de suelos con aptitud forestal, de esta manera se da una estrategia que aporta para garantizar y motivar a la inversión privada, así como para el logro de mayor financiamiento por parte de la banca privada (Pari, Santana et al. 2017).

La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es incorporada al marco legal peruano en el año 1997 con el fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás afines. Pero, recién a partir del año 2004 empezó a tener una normatividad específica a través del Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, el Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica. Hoy su implementación es responsabilidad del MINAM, mientras que los Gobiernos regionales y locales son los encargados de su ejecución en los ámbitos políticos administrativos de su competencia (MINAM, 2010). No existen mecanismos efectivos para exigir el cumplimiento de la ZEE y el ordenamiento territorial, ni sancionar aquellas autoridades que no la respetan (LF Kowler, A Ravikumar, AM Larson, 2016).

Actualmente, se mantiene un amplio y confuso marco normativo, deficiente Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) para la determinación de los BPP y posterior concesión, e instituciones deficientes y burocráticas al momento de controlar el ciclo de extracción de madera, entre otros (Pérez Villacorta. R, 2014).

Es importante resaltar que una herramienta técnica empleada en el proceso de ordenamiento territorial es la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), orientada a proveer de información a los planes de ordenamiento territorial. Aprobada por el Decreto Supremo No. 087-2004-PCM, la ZEE es un proceso dinámico y flexible para la identificación de alternativas de uso sostenible del suelo con base en la evaluación del potencial y las limitaciones del suelo. Una vez que han sido aprobados, la ZEE se convierte en un instrumento técnico para guiar el uso del suelo y la gestión de los recursos naturales. El desarrollo de los criterios y los requisitos de la ZEE requiere de la activa participación de actores de la sociedad civil y de las instituciones públicas (LF Kowler, A Ravikumar, AM Larson, 2016).

El Artículo 34o sobre la creación del Catastro Forestal determina su necesidad con el objetivo de asegurar la integración de los sistemas de información de otorgamiento de tierras para evitar la superposición de títulos y derechos diferentes e incompatibles, en algunos casos, debido a la falta de comunicación entre las instituciones responsables, ausencia de información oficial actualizada, procedimientos y requisitos que no prevén la coordinación interinstitucional. ), contribuiría en mejorar los procesos de toma de decisiones, incorporando mayor análisis técnico en los procesos de asignación y otorgamiento de derechos sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre (LFFS, 2011).

Los datos oficiales con relación a los tipos de bosques, estado de conservación y principales usos se encuentran desactualizados. Esto significa la ausencia de un ordenamiento del patrimonio forestal y de un catastro adecuado de usos y derechos sobre el bosque (Capella y Sandoval 2010). Esto se traduce en que del 56,5 % de los 223 conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo al mes de diciembre del 2011 corresponden a temas socio ambientales y giran en torno al control, uso y/o acceso a los recursos naturales (Che Piu, H, Menton, M. 2015).

Veamos el ejemplo de Madre de Dios, en la región hay 381 000 hectáreas de concesiones petroleras superpuestas con un área natural protegida y propiedades agrícolas asignadas en zonas superpuestas con concesiones forestales (Chávez et al., 2012). A pesar de que según la Ley Orgánica para el aprovechamiento de los recursos Naturales, la concesión otorga al concesionario el derecho exclusivo para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo. La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse.

Además es alarmante la creciente minería ilegal en esta región. La minería artesanal inició su expansión a finales de la década de los setenta. En la Amazonía peruana, en el departamento de Amazonas, existen 245 435 ha (6,25 % del territorio) con derechos mineros, mientras que en Madre de Dios hay 1566 derechos mineros otorgados y 983 en trámite (Dourojeanni et al. 2010). Como bien se explica en una publicación del CIFOR, el departamento de Madre de Dios, en la Amazonía sur del Perú, está enfrentando en la actualidad una severa deforestación y degradación de sus bosques, debido tanto a la construcción de la Carretera Interoceánica como al creciente aumento de las actividades de minería aurífera aluvial, en su mayoría ilegal. (Chávez et al. 2012)

Según la SPDA, Las inspecciones de fiscalización realizadas en la “zona de pequeña minería y minería artesanal” delimitada en el anexo 1 del Decreto Legislativo N 1100 de OSINFOR, la cual abarca una superficie de 498,297 hectáreas. Según la Unidad de Geomática de OSINFOR, un 74% de este área destinada al aprovechamiento forestal entregado en concesión se superpone con derechos mineros. Se presenta aquí el irregular escenario donde el área para concesiones mineras (635.565.46 Ha.) supera el área total de la zona (498,297.31). Estos indicadores se dan porque en un mismo espacio existen, por ejemplo, hasta 7 concesiones y/o petitorios mineros superpuestos, lo que demuestra –según datos señalados en el informe de OSINFOR– que en una misma área podrían convivir no solo dos titulares de derechos de aprovechamiento de diferente naturaleza sino también dos o más de la misma naturaleza. Del total del área del Anexo 1, el 65.38% (325.773 ha.)

corresponde a unidades de manejo forestal otorgadas para su aprovechamiento por particulares mediante concesiones forestales de diferentes modalidades, lo que implica que el 34.62% restante, es decir 172,524 ha. corresponden a áreas sin categorización, sobre las que el OSINFOR no ejerce sus competencias al no estar concesionada, permaneciendo su control bajo competencia de la autoridad forestal regional (OSINFOR, 2014).

Las ineficiencias institucionales de las autoridades responsables de asegurar los derechos de propiedad promueven la colonización y la especulación de la tierra y, por lo tanto, la deforestación (Culas, 2007, y Holland et al., 2016). Del mismo modo, las complejidades jurídicas en torno a los cambios en el uso de la tierra hacen imposible que los migrantes se establezcan legalmente en nuevas tierras, alentando de nuevo la ilegalidad (Shanee, N, 2016).

Se comparte a continuación algunas Imprecisiones y contradicciones en el marco normativo que facilitan el cambio de uso actual de la tierra halladas en un estudio de la cooperación alemana para proambiente en la cual señalan que: “La entidad encargada de la clasificación de tierras por su CUM es la DGAAA del Minagri, su labor de clasificación se basa en un reglamento bastante cuestionado debido a que no permite controlar adecuadamente el proceso de asignación de derechos sobre el bosque por considerar solo condiciones de suelo y clima, mas no la cobertura vegetal presente en el espacio que se está clasificando. En ese sentido, si el suelo debajo del bosque primario tiene CUM para cultivos en limpio, cultivos permanentes o pastos, el retiro de la cobertura forestal no es considerado como deforestación lo que deja abierta la posibilidad de autorizar el cambio de uso, situación que ha sido aprovechada y generado miles de hectáreas de deforestación en la Amazonía (Reátegui. S, Arce. J, 2016).

Se describe como el reglamento también permite la reclasificación de tierras inclusive con CUM forestal o de protección a tierras agrícolas, si mediante el estudio técnico requerido se demuestra que esa CUM cambió como producto del mejoramiento por la intervención del hombre. “Este reglamento como instrumento técnico fundamental para decidir si se va a autorizar o no un cambio de uso, o si se va a titular un terreno que tiene aptitud agropecuaria, contradice abiertamente la LFFS, la cual reconoce a los bosques naturales como parte del patrimonio forestal y prohíbe toda actividad que afecte la cobertura vegetal. Existen aproximadamente 20 millones de hectáreas de bosque que no han sido clasificadas y carecen de estudios oficiales para definir su CUM, por lo que estarían expuestos a estudios de CUM basados solo en criterios agrológicos, lo que podría llevar a definir las como tierras agrícolas, lo que facilita su deforestación (Reátegui. S, Arce. J, 2016).

Araujo et al (2015) plantean un fortalecimiento integral, determina que dentro de los derechos que se pueden otorgar sobre los recursos forestales, en el marco de la Ley 29763, existen dos que implican una mera afectación, sin tener un objetivo de manejo o uso sostenible de los recursos. Estos son las autorizaciones de: a) cambio de uso y b) desbosque.

En líneas generales el estudio mencionado describe que; la autorización de cambio de uso es solicitada cuando se busca erradicar la cobertura forestal en áreas cuya clasificación de uso mayor es apta para cultivo en limpio, cultivo permanente o pastoreo, con el objetivo de desarrollar una actividad agrícola o pecuaria. La autorización de desbosque, en cambio, es solicitada para la realización de cualquier actividad económica cuya implementación requiera impactar los recursos forestales. Esta autorización, a diferencia de la anterior, puede otorgarse incluso en tierras cuya clasificación de uso mayor es forestal o protección, y no se requiere en todos los casos de autorización de cambio de uso. En la administración pública, el desbosque como proceso para actividades distintas a la forestal no constituye un cambio de uso de suelo, debido a que no se utilizará para algún cultivo sino que se requiere su eliminación, junto con todo lo que posee encima, para realizar la actividad. Programa «Contribución a las Metas Ambientales del Perú» (ProAmbiente). En ambos casos, se aprecia que las actividades económicas que sustentan el otorgamiento de las autorizaciones de cambio de uso y desbosque carecen del objetivo de aprovechar sosteniblemente los recursos o conservarlos (Reátegui. S, Arce. J, 2016).

-Los bosques en el Perú no han pasado por un proceso integral de zonificación, ordenamiento, inventario y valorización, a pesar de que el ordenamiento territorial tiene sustento e inspiración en la legislación nacional y un conjunto de acuerdos y declaraciones internacionales. El régimen de acceso a los recursos naturales debe articularse al proceso de ordenamiento territorial. Es necesario contar con un catastro forestal de los usos asignados y los derechos otorgados sobre los bosques.

-El ordenamiento territorial y forestal incompleto y la ausencia de un catastro provocan situaciones de conflicto debido en parte a la competencia entre los sectores por los territorios y por el aprovechamiento de los recursos naturales. El peso político y económico del sector forestal, es muy inferior al de otros sectores como el minero, el petrolero y el agropecuario .

-Varios autores coinciden en que la falta de consolidación de las concesiones se debe a dos factores importantes. Por un lado, la mayoría del territorio peruano aún no se ha realizado la zonificación en función de los criterios de ordenamiento territorial (ZEE), ni se ha traducido en instrumentos de

gestión como Planes de Acondicionamiento Territorial, Planes de Desarrollo Urbano, entre otros. Las superposiciones son un factor fundamentalmente limitante

-La falta de seguridad jurídica, la debilidad de las herramientas de defensa de los títulos habilitantes forestales y de fauna silvestre, así como de su institucionalidad, son consecuencia de lo anterior.

-El Patrimonio forestal se está viendo vulnerado por una falta de ordenamiento territorial ya que como se observa, las mayores tasas de deforestación se dan sobre las áreas sin categoría y los bosques de producción en reserva.

#### 4.2.4. Rentabilidad en concesiones forestales

Al considerarse la rentabilidad de la actividad como un punto crítico, se busca evaluar de que manera esta se puede determinar. Se revisaron diversos estudios que arrojan variados resultados. Entre ellos la siguiente investigación responde de la mejor manera a la pregunta: son rentables las concesiones?

Los costos previos a la extracción son aquellos que nos permiten llegar al ordenamiento final de la concesión forestal para que esta quede totalmente lista y poder ingresar al bosque sin obstáculos de tipo administrativo – legal. Para llegar a este estado es necesario realizar gastos que nos permitirán contar en especial con el respectivo Plan General de Manejo, documento con los que nos permitirán trabajar durante el año sin Intervención de autoridades administrativas o legales que impidan las operaciones en el bosque. La actividad extractiva en el bosque muy húmedo tropical es el principal problema de la industria maderera e industrias afines, los costos de extracción constituyen uno de los mayores problemas que se presentan debido a los altos costos de extracción, heterogeneidad de las especies, a la densidad boscosa, al tipo y calidad de suelo, entre otros factores. (Díaz Pérez K.,2016).

En el caso de estudio revisado, publicado por la FAO, se evalúan dos casos de concesiones forestales para obtener los costos del aprovechamiento forestal, uno en el departamento de Madre de Dios y otro en Ucayali. El primero corresponde a una concesión certificada con cerca de 50,000 ha y una producción anual de 10,277 m<sup>3</sup> (r), que proviene de una parcela de corta de aproximadamente 2,500 ha. Los ingresos estimados por valorización de la madera rolliza son de US\$ 1,426,301;

mientras que el costo total es de US\$ 881,577, que equivale a un costo de US\$ 86.20 por m<sup>3</sup> (r). El costo por derecho de aprovechamiento representa 6.6% (US\$ 57,770), los gastos por servicios de la administración forestal pública el 1.3% (US\$ 11,179), por lo que ambos representan el 7.9%. EL pago por derecho de aprovechamiento tiene una incidencia importante en la estructura de costos con cerca del 7%; sin embargo, los costos relacionados con los servicios de la administración forestal, como las inspecciones oculares, guías forestales y los gastos conexos para la aprobación de planes de manejo y demás trámites administrativos, la elaboración de expedientes, viajes y otros, representa un poco más del 1%. (FAO, 2012)

En Ucayali en cambio, se ha tomado el caso de una concesión forestal con fines maderables, con una extensión de 18,286 ha y un aprovechamiento forestal anual de 6,569 m<sup>3</sup> (r). El costo total asciende a US\$ 398,665 que equivale a un costo por m<sup>3</sup> (r) de US\$ 60.69/ m<sup>3</sup> (r) y US\$ 436.06/ha. El pago por derecho de aprovechamiento representa el 1.8% y el de los servicios administrativos el 3.3%, o sea un total de 5.1%. (FAO, 2012) (Véase Anexo 4).

Al respecto se concluye que las condiciones son sumamente variadas en cualquiera de los casos. El tamaño del área, el potencial maderable, las distancias a los centros industriales y los accesos al bosque son los puntos mas determinantes para alcanzar la rentabilidad. Es así como resulta imposible determinar la rentabilidad de concesiones en base a la información existente.

Al respecto Colan, V. (2007) afirman que a pesar de la gran variabilidad de los diferentes rubros de gastos –que dependen principalmente del tamaño de las operaciones, el grado de mecanización, la composición y el pago de los trabajadores y la distancia de transporte–, se puede destacar que empresas con alto grado de mecanización y operaciones de mayor tamaño trabajan con rendimientos netos mayores que concesionarios de pequeña escala que trabajan de forma manual. Además, el precio de la madera y el grado de transformación que se le da a esta.

De igual manera, también la diferencia en los pagos de derecho de aprovechamiento de ambas concesiones, se explica porque no es una tasa fija para todos los concesionarios, ya que depende del monto ofertado por cada uno de ellos durante el Concurso Público que les permitió acceder al bosque. (FAO, 2012). Sin embargo, los derechos de aprovechamiento y el censo comercial son completamente marginales en relación a los otros rubros de gasto; aunque los concesionarios los consideran muy altos (Colan, V., et al, 2007).

Debido a los altos costos de las operaciones forestales (Galarza E, La Serna K., 2014) sostiene que los nuevos concesionarios afrontan también un problema de escasez de capital. Al iniciar la actividad tiene que desembolsar fuertes sumas de dinero con la finalidad de obtener los permisos correspondientes (PGM y POA). El sistema financiero formal considera al sector forestal como de alto riesgo, en parte por la desvinculación de los sectoristas bancarios con la realidad forestal, pero fundamentalmente porque es afectado por la inestabilidad climática, la falta de garantías reales, la inseguridad y la delincuencia, la corrupción del Poder Judicial y las autoridades y, en general, por el abandono que sufrió durante décadas por parte del Estado. Por ello, los concesionarios deben financiarse de manera informal. Lo que les impide obtener documentos bien elaborados para su posterior desempeño. Postura que reafirma lo antes expresado de los altos costos de los planes de manejo y Poas.

Es así como, la mayoría de las veces el empresario madero recurre a buscar financiamiento en el medio en que se desarrolló llegando finalmente al industrial maderero quien proporciona los fondos necesarios para el ejercicio de la extracción. Si bien es cierto que dicho dinero no incluye intereses directos, si incluye compromisos de compra venta de la madera a precios que en el momento se manejan en el mercado y que quedan desfasados al momento de la entrega de la misma. Las entidades financieras como los bancos o mutuales no prestan apoyo a este tipo de actividades por considerarlas de alto riesgo debido a la difícil o nula planificación que se puede hacer teniendo como causa principal las condiciones naturales en las que se desarrollan este tipo de actividades (Díaz Pérez K.,2016).

Un factor importante que evidencia la Sexta Encuesta Nacional de Corrupción, en donde afirma que la corrupción es el principal problema que enfrenta el país para lograr su desarrollo, superando a la pobreza, el desempleo y la inflación. Sin embargo, existe un elevado nivel de tolerancia hacia los actos de corrupción, y el sector forestal es uno de los espacios más tolerantes a las actividades ilícitas. (PROETICA, 2010).

Según información levantada por la FAO otros factores importantes que intervienen en los altos costos son: La madera producida de manera sostenible tiene costos mayores a la producida de manera ilegal, situación frecuente en países en los cuales la aplicación de la legislación forestal es aún débil. Las demoras administrativas imponen costos de transacción altos para los procesos de licenciamiento y aprobación. Los actores privados y/o comunitarios tienen que pagar por ‘madera en pie’ y otras tasa que cobra la administración forestal por aprovechar y movilizar madera, inclusive en predios de propiedad privada o comunitaria. (FAO, 2012)

Este “financiamiento informal” sucede en gran parte de la extracción de madera en el Perú. Usualmente sistema conocido como ‘habilitación’. Un intermediario local, denominado el ‘patrón’, recibe dinero de un prestamista o ‘habilitador’. A su vez, dicho ‘patrón’ entrega adelantos a los madereros, con tasas de interés altísimas (que a veces llegan al 100%). El maderero paga los costos de la extracción de madera, como son las contrataciones – motosierristas y sus ayudantes, peones, cocineras y quienes abren las trochas– y la compra del equipo, herramientas, víveres y combustible (que a menudo compran del mismo patrón y a precios muy altos). A cambio de los adelantos de dinero, el maderero debe – al final de la zafra – entregar al patrón las especies y volúmenes que este último ordenó. Si al terminar el plazo pactado el maderero no ha podido cumplir con los volúmenes o las especies de madera acordados, el patrón seguirá entregándole adelantos hasta que el maderero pueda cumplir con el acuerdo en esa zafra o en la siguiente. Estos “adelantos de dinero” terminan atrapando al maderero en una situación de deuda permanente que reproduce indefinidamente esta abusiva condición. Los especialistas en el tema sostienen que el sistema de ‘habilitación’ es en gran medida el resultado de la falta de financiamiento disponible de parte del sistema bancario formal para la extracción maderera en el Perú, debido a la gran cantidad de factores de riesgo que puede afectar el pago de los préstamos.<sup>52</sup> Pero sin financiamiento formal, y con precios de mercado reducidos por el flujo de madera ilegal barata, la industria está atrapada en un círculo vicioso de ilegalidad, informalidad y abuso. La economía del sistema de ‘habilitación’ es una trampa en contra de los peones taladores locales, quienes frecuentemente terminan endeudados después de una zafra de trabajo duro (Díaz Pérez K.,2016).

-Al tener bajo aporte a la economía nacional, los recursos forestales tienen menos importancia ante los gobiernos de turno. La falta de rentabilidad que tiene el sector forestal está siendo causante de la deforestación.

-Debido a las características particulares de las concesiones forestales, resulta imposible hablar de un costo promedio. Para determinar la rentabilidad de las concesiones forestales se requiere mucha más investigación. Se debe contar con mayor información buscando dar rangos de costos en función al área y a las distancias a los centros. Las características particulares en ellas hacen que resulte difícil hablar de promedios.

-Las concesiones no se enfocaron bajo un modelo de negocio. Los costos unitarios resultan elevados y no permiten la extracción de muchas maderas que aun teniendo mercado en la actualidad, no se extraen porque su precio de venta no paga los costos de extracción y transporte o porque permite una muy baja rentabilidad. Tanto las distancias desde la concesión a los centros comerciales como el tamaño de la concesión son los factores que mas influyen en los costos y por tanto en la rentabilidad

-La ruptura que existe entre el aprovechamiento y la transformación industrial también son fuente de corrupción y retraso. Además, fue determinante el poco manejo tecnológico de los operarios.

#### 4.2.5. Mecanismos de Financiamiento

Jessica Moscoso, directora de CITE Madera señaló que el tema del financiamiento para el Sector Forestal, siempre ha sido considerado como un cuello de botella por ser considerado como un negocio de alto riesgo debido al tiempo de inversión que se requiere (entre 8 y 25 años dependiendo de la especie forestal), en los últimos años el Estado ha invertido S/ 200 millones en el fondo Mipyme, el 50% de este fondo orientado a préstamos directos y el 50% para apalancar un fondo de garantía y lo ha hecho a través de entidades como Agrobanco y Cofide, situación que ha motivado a algunas entidades financieras del sector privado a mirar hacia este nuevo mercado aunque su tasas del 10 y 11% son altas (Moscoso, citado por Díaz, 2016).

La Mesa Técnica Forestal integrada por representantes del sector público y privado identificaron barreras de financiamiento, inversión en innovación y tramitología es por ello que gracias a la reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, el 30 de setiembre del 2015, se está logrando destrabar el esquema de concesiones, estas concesiones forestales con fines maderables son otorgadas mediante concurso público por la ARFFS (Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre) a personas jurídicas, en unidades de cinco mil hasta 40 mil hectáreas, en bosques de categorías I y II (Ley 29763, 2013). La Mesa Técnica Forestal integrada por representantes del sector público y privado identificaron barreras de financiamiento, inversión en innovación y tramitología es por ello que gracias a la reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, el 30 de setiembre del 2015, se está logrando destrabar el esquema de concesiones, estas concesiones forestales con fines maderables son otorgadas mediante concurso público por la ARFFS (Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre) a personas jurídicas, en unidades de cinco mil hasta 40 mil hectáreas, en bosques de categorías I y II (SPDA, 2013).

Por otro lado, encuestas a representantes de instituciones públicas y privadas, tanto de cooperación internacional y organismos multilaterales, inversionistas, ONG, entre otros logrando identificar factores que conformarían el riesgo a la inversión en el sector forestal; siendo estas: la estabilidad jurídica, perfil de empresario, corrupción, narcotráfico, seguridad, información asimétrica y nivel de inversión, dentro de estos factores se identificaron los factores determinantes; siendo estos, información asimétrica y perfil del empresario, es decir, dentro de los factores los más importantes estaban ligados a la importancia de la información ofrecida sobre las concesiones, y el perfil del empresario, es decir que los actores involucrados no ofrecen garantías necesarias para las entidades financieras (FONDEBOSQUE, 2010).

- En concordancia con Urban y Ullilen (2010), los actores que desarrollan negocios en base a los recursos forestales en el Perú tienen la necesidad urgente de acceder de manera oportuna al financiamiento, debido a que no cuentan con el apoyo de programas nacionales o entidades financieras creadas por el Estado para el desarrollo empresarial, excluyéndolos de los instrumentos necesarios para desarrollar actividades productivas y alternativas que garantice el financiamiento.

-El financiamiento para las concesiones forestales se ve limitado debido a que se encuentra categorizado como de alto riesgo. La inseguridad jurídica de la tierra, la imposibilidad de hipotecarlas, la falta de incentivos financieros por parte del Gobierno son factores que han llevado a los concesionarios a buscar alternativas de financiamiento que en la mayoría de los casos se dan a través de habilitadores. La corrupción y el desfase temporal entre el préstamo y la entrega de madera crea son también aspectos críticos para el desarrollo de la actividad.

#### 4.2.6. Aspectos sociales en las concesiones forestales

El aspecto social de los concesionarios y demás actores del sector, nos sirve también para contextualizar mejor cuales fueron las principales limitantes. En base a una encuesta realizada por la World Wild Fund (WWF) a algunos concesionarios en Ucayali y Madre de Dios, con el objetivo de recoger información que sirviera para diseñar programas de capacitación se desprende la siguiente información. De estas encuestas se pudo rescatar un elemento importante: el grado de instrucción de los concesionarios. En Ucayali esta muestra refleja que 56% de los concesionarios han cursado primaria y secundaria; entre éstos, destacan 31,3% con secundaria completa. Así mismo, se observa

que 40% han cursado estudios superiores. En el caso de Madre de Dios, 85,7% tienen por lo menos secundaria completa, resaltando que un 64,3% tienen secundaria completa (WWF, 2003).

Para entender lo que sucedió en el primer otorgamiento de concesiones se observa que las principales características de los de los primeros concursos realizados fueron las siguientes: Estuvieron dirigidos a pequeños y medianos empresarios forestales, Los postores podían solicitar hasta un máximo de 50 mil hectáreas (cada unidad de aprovechamiento tiene entre 5 mil y 10 mil hectáreas y no se limitó el número de unidades de aprovechamiento), Se permitió a los postores presentar hasta tres ofertas alternativas, Estuvieron abiertos a la participación de cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera; aunque los criterios de calificación favorecían a quienes tenían experiencia en la actividad forestal, Los postores presentaron una oferta técnica y una oferta económica, La oferta técnica tenía que ser aprobada con 60/100 puntos para poder considerar la oferta económica, Los criterios de calificación de la oferta técnica fueron varios, siendo el más importante (30/100) la evaluación del plan de trabajo o plan de negocios de la concesión, La oferta económica se realizó por cada unidad de aprovechamiento solicitada y no podía ser inferior a los 40 centavos de dólar por hectárea la cual fue la suma planteada como valor base, La ponderación de los puntajes era la siguiente: 70% para la oferta técnica y 30% para la oferta económica. Esta ponderación fue modificada para los siguientes concursos otorgando a la propuesta económica un 20%; y luego, un porcentaje aún menor, 10%, Como en todo concurso público, se previeron las instancias correspondientes para las reconsideraciones / apelaciones y finalmente, una vez adjudicada la buena pro, se establecía un plazo de treinta días para suscribir el contrato de concesión con el INRENA (Galarza, E. La Serna, K, 2005).

Según este estudio la falta de una adecuada difusión de la información sobre las implicancias que tendría el nuevo régimen forestal para los concesionarios fue un elemento mencionado reiterativamente, en Madre de Dios y Ucayali, como un problema. Dos razones fundamentales explican la insuficiente difusión del proceso: en primer lugar, el corto tiempo para cumplir con los plazos del proceso, dada la proximidad del inicio de la zafra; y en segundo lugar, la campaña de desinformación propiciada por los opositores al proceso. Así por ejemplo, se estableció, sólo para la zafra 2002, que la convocatoria al concurso público en Madre de Dios se redujera a treinta días calendarios. En la práctica, el significó que, en ese tiempo, los extractores debían leer las bases, verificar las unidades de aprovechamiento en cuanto al contenido de especies y volúmenes, y preparar su propuesta técnica y económica (Galarza, E. La Serna, K, 2005).

El enfoque por tanto debe ser multisectorial para impulsar así la educación de calidad priorizando las necesidades del sector. Es importante la ética ya que lamentablemente el sector se encuentra con muy mala reputación por funcionarios privados y públicos que caen muy fácilmente en sistemas de corrupción.

-Es importante adecuar el sistema de concesiones a las características sociales y económicas de los actores involucrados en las concesiones. Existe una dicotomía entre el aprovechamiento sostenible de los bosques y las necesidades de alivio de pobreza que se tienen en la región amazónica. La falta de capacidades técnicas, empresariales y su poca solidez económica; no han permitido hacer las inversiones necesarias para afrontar los desafíos del sector. Para el éxito de las concesiones se requiere necesariamente de incentivos financieros adecuados.

-Para la primera etapa de concesiones se observa que el problema radica en parte a como se hizo la adjudicación, tanto respecto a la ubicación de las áreas y también por el tamaño de las áreas concesionadas, muchas veces estas eran demasiado pequeñas como para asegurar un aprovechamiento sostenible.

-Otro aspecto limitante es que en el país no cuenta casi con formaciones para perfiles ocupacionales especializados como requiere el sector. No existe centros de formación de capacidades técnicas. Actualmente se emplea personal con baja o nula calificación técnica. Esto genera grandes sobrecostos por capacitación o por deficiencias en las capacidades a la hora de realizar el trabajo.

#### 4.2.7. Investigación y data pública

El conocimiento del potencial forestal es una condición indispensable para el desarrollo racional y, por ello para proyectar y desarrollar planes de manejo en los bosques tropicales, es necesario conocer, la composición florística del bosque, que permita precisar el efecto de los principales factores ambientales sobre la organización del rodal, el estado de equilibrio poblacional de la comunidad y detectar actividades antropogénicas realizadas en el bosque. CATIE (2002), enfatiza que si el propósito del inventario forestal es la preparación de un Plan de Aprovechamiento Forestal,

se debe tener en cuenta que el registro de datos tenga el mínimo de error y al más bajo costo posible, en lo referente a la topografía detallada del terreno, área efectiva de aprovechamiento, zonas de protección, localización de rutas de transporte e información sobre ubicación, cantidad, tamaño y calidad de los productos que se desea aprovechar (MINAM, 2016).

FAO (2010) sostiene que el valor económico potencial de la madera y otros productos que se obtienen del bosque es enorme. Ya se han mencionado las principales especies de maderas preciosas y comunes duras, semiduras y blandas, de un probado valor comercial y se estima que tan sólo estas especies podrían proporcionar un promedio de 10 a 25 m<sup>3</sup> por hectárea. Estas cifras resultan bajas si se comparan con las correspondientes a bosques homogéneos sujetos a administración burocrática y a la vez la explotación es siempre costosa bajo tales condiciones. Para que se pueda hacer un aprovechamiento más completo de la capacidad potencial de estos bosques, así como disminuir el precio de la madera, será esencial aumentar el número de las especies comercialmente aceptables y reducir los costos de explotación. Tomemos en cuenta que el bosque tropical tiene más de 3 mil especies botánicamente conocidas, sin embargo, solo 30 de ellas tienen demanda comercial en el mercado.

Los datos oficiales con relación a los tipos de bosques, estado de conservación y principales usos se encuentran desactualizados. Esto significa la ausencia de un ordenamiento del patrimonio forestal y de un catastro adecuado de usos y derechos sobre el bosque (Capella y Sandoval 2010). Esto se traduce en que del 56,5 % de los 223 conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo al mes de diciembre del 2011 corresponden a temas socioambientales y giran en torno al control, uso y/o acceso a los recursos naturales (Che Piu, H, Menton, M. 2015).

Los concesionarios se basaron en inventarios regionales para hacer la propuesta de manejo presentada. Estos inventarios poco exactos con mala metodología y diseño en la mayoría de los casos, fueron determinantes para que los concesionarios no puedan cumplir con sus metas trazadas. En muchos casos se adjudicaron áreas con grandes aguazales y palmeras y poca presencia de especies maderables.

La principal razón de esto recae en la falta de un inventario nacional . Según SERFOR (2014), el Inventario Nacional Forestal (INF) está integrado por cinco paneles y durante cada año se medirá 20% de la muestra definida. Sin embargo se tiene un retraso de 3 años en la terminación del primer panel. Las Razones por las que no se ha continuado no se han podido hallar, aunque se presume que

es mas por falta de voluntad política que de presupuesto, ya que la cooperación internacional aporta grandes montos para dichos fines.

Según el Informe de Transparencia en el Sector Forestal Peruano (2012), el promedio de cumplimiento en portales de transparencia, en materia forestal, de instituciones encargadas de la gestión y conservación de los bosques es de 49.5%. Los organismos del sector forestal han registrado un índice de cumplimiento menor, en comparación con las otras instituciones evaluadas, porque pocas veces están sometidos a la vista y la rendición de cuenta de los usuarios.

Dicha aseveración se evidencia al hacer la solicitud de información sobre el estado actual de las concesiones por categorías resultado de las supervisiones a OSINFOR. Este organismo remitió la información mediante tablas de Excel detalladas sin filtrar. Es decir, no se recibió resumen alguno únicamente información para procesar.

-La información en materia forestal existente esta desactualizada, dispersa, y desordenada. No se registra una plataforma única actualizada permanentemente y muchas veces distintos organismos ven temas similares duplicando esfuerzos. No existe hasta ahora un conjunto de datos espaciales estandarizados que oriente la toma de decisiones en el contexto de la ordenación para el manejo sostenible de recursos forestales a nivel nacional. La información existente no parece estar siendo procesada por las autoridades y puesta al publico bajo estudios relevantes.

-Se requiere mayor investigación sobre temas prácticos a la gestión del recurso forestal, con una visión integral sobre lo que se requiere tanto para hacer mas productiva la actividad así como información que sirva para promover la conservación. Tampoco se cuenta con un listado de las prioridades de investigación. Son necesarios mas estudios sobre sistemas de manejo: Análisis de resiliencia del bosques, recopilación de información sobre especies y su comportamiento en función a la fisiografía por ejemplo, experiencias de manejo exitosas y toda información útil, tanto para el concesionario como para los organismos supervisores, deben ser listados y prioridades de manera que se vaya complementando la información sucesivamente para luego ser puesta al servicio publico. Además, se requiere un estudio de mercado de maderas potenciales y estudios de rendimiento de aserrío para especies en función a los productos que se desean desarrollar, entre otros..

- La existencia de su gran diversidad natural de los bosques amazónicos hace que tengan un gran potencial de especies maderables tropicales muy requeridas a nivel mundial con un incremento en su valor comercial. Sin embargo, la escasez de información e investigación sobre los bosques de producción permanente se debe a la falta de un inventario Nacional. En una gran mayoría de casos esto ha sido determinante para el fracaso de las concesiones. Los inventarios regionales que fueron usados no son generalmente de buena calidad, razón por la cual las proyecciones de los planes de manejo no eran reales.

## 5. Conclusiones

No se tiene la cifra exacta respecto a cuantas concesiones se encuentran activas. Pero se tiene una aproximación según la información revisada que sería del 10 al 25%. Las nuevas áreas concesionadas cuentan con superficie de alrededor de 5000 hectáreas y son otorgadas por procedimiento abreviado. Dichas unidades de superficie no permiten el manejo forestal sostenible. Al respecto no se encuentra información suficiente para determinar la rentabilidad en función a la superficie.

La falta de entendimiento técnico por parte de los actores que toman las decisiones políticas en el país, está perjudicando a las concesiones. No se cuentan con mecanismos que promuevan las concesiones forestales y por el contrario las supervisiones son tan estrictas que en la mayoría de casos las concesiones se ven canceladas o abandonadas.

La Institucionalidad fragmentada es reflejo de la falta de visión integral que tiene el Sector. El Ministerio de Agricultura y sus incentivos agrarios son una de las principales causas que impulsan la deforestación. Ello afecta indirectamente a las concesiones pues reduce el área destinada al aprovechamiento del recurso forestal.

La falta de un ordenamiento territorial y catastro forestal genera inseguridad jurídica y decisiones equivocadas que más adelante afectarán a las concesiones en sus operaciones y en sus flujos económicos.

La falta de información disponible para los diferentes actores involucrados en el sector y en particular en las concesiones forestales, como los inventarios, resultan en imprecisiones sobre la

viabilidad económica de las concesiones forestales. Del mismo modo la información dispersa y desactualizada dificulta la Investigación y el desarrollo del sector.

Son amenazas para las concesiones forestales las políticas públicas, los problemas institucionales y los regímenes de derechos de propiedad. Además, los precios del mercado agrícola y la creación de caminos o accesos a la región amazónica han facilitado la migración, el desmonte de tierras y el tráfico de tierras.

## 6. Recomendaciones

Calificar a los recursos naturales literalmente como de Dominio Público. Analizar si efectivamente es perjudicial que sean considerados como patrimonio de la Nación.

Revisar como subsanar las imprecisiones y contradicciones en el marco normativo que facilitan el cambio de uso actual de la tierra

-Realizar el ordenamiento del territorio promover el desarrollo del país, con el 57 % de su territorio cubierto por bosques, de manera integral incluyéndolos como base para el desarrollo sostenible y la sostenibilidad de las inversiones.

Evaluar la posibilidad de pasar el sector forestal al Ministerio de Producción. Se requiere una actitud mas expeditiva con mayor voluntad política haciendo notar el potencial y el estado actual.

Las amenazas existentes deben estar desarrolladas con planes de acción. Hasta el momento no se cuenta con un plan nacional y lamentablemente en los lineamientos no se priorizan acciones para reducción de la pobreza.

El sector debe integrar acciones en sierra y en selva. Al activar la economía en sierra los migrantes disminuirían y con ellos la deforestación. Contar con un listado oficial de las prioridades de investigación.

Se debe impulsar la investigación prioritaria tanto desde el sector privado como el público. Las universidades deben ser generadoras de investigaciones relevantes a nivel nacional y de utilidad practica inmediata.

-Replantear el modelo de concesiones y evaluar que acciones se pueden tomar dado el avance que tienen. Si se van a continuar deben darse en superficies de 50, 000 a mas hectáreas. de lo contrario no se asegurara la calidad ni la cantidad de recurso proveniente de dichas áreas.

Realizar mejoras en las supervisiones en campo. Pueden darse previas al inicio de las actividades de aprovechamiento evitando así mas adelante penalizar sin poder revertir el daño. Esto además aseguraría que los concesionarios no declararían información falsa a las autoridades en sus planes de manejo. En el caso de concesiones certificadas se podría considerar pagos por deforestación evitada.

Resolver la problemática de las concesiones forestales que han caducado o están en estado de abandono. En la mayoría de los casos, estas han quedado abandonadas, convirtiéndose en áreas potenciales para la extracción de madera ilegal, minería , entre otros. Se debe mejorar la coordinación entre las oficinas sectoriales del gobierno —como las oficinas de minería, bosques, agricultura y ambiental—para asegurar una mayor estabilidad jurídica en las concesiones forestales.

-Determinar categorías para las áreas sin categorización dado que son los que poseen mayores niveles de deforestación.

## 7. Referencias Bibliográficas

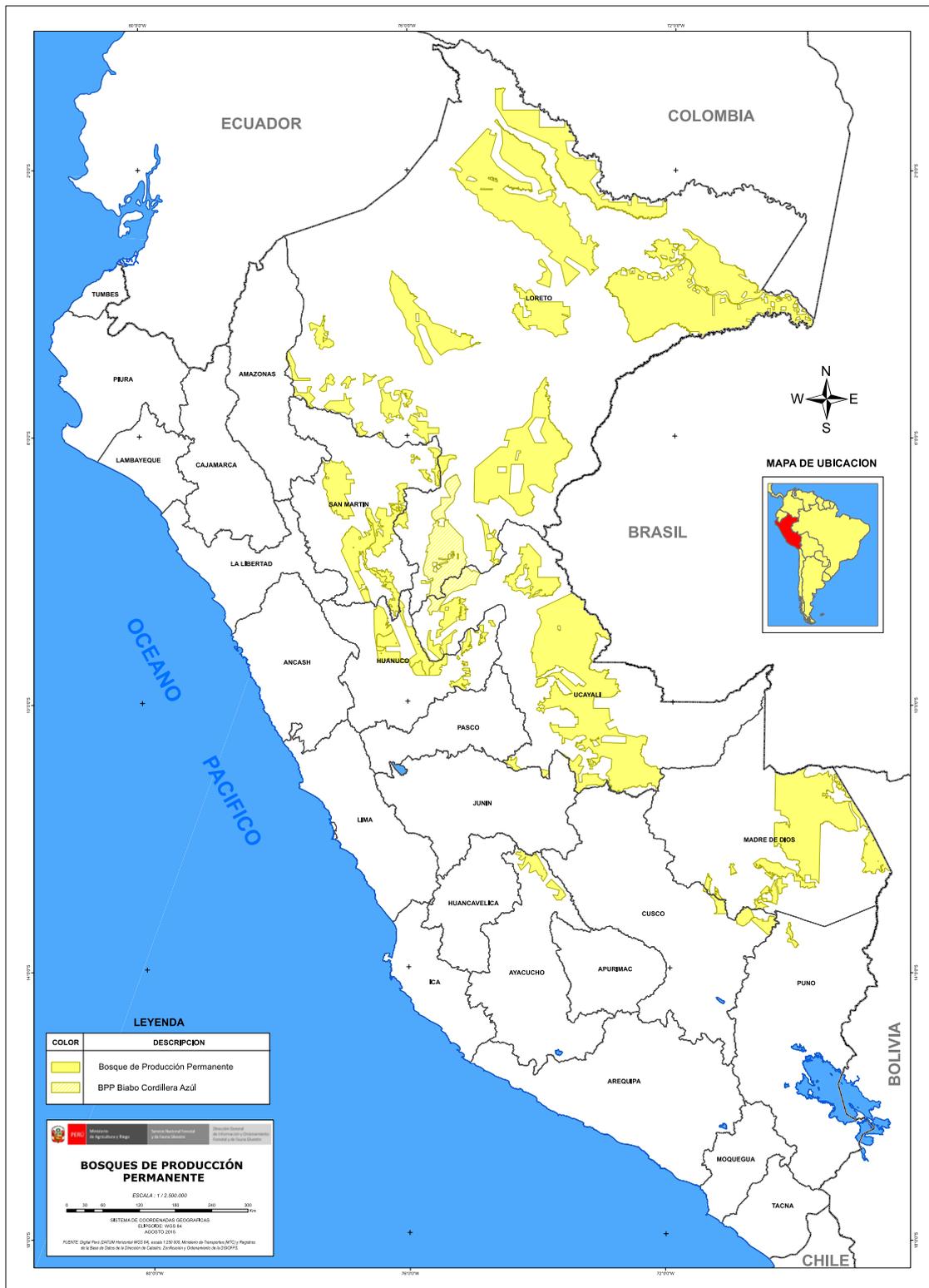
- 1993. La Constitución política del Perú
- 1997. Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales Ley No 26821
- Baldovino S., 2016 Situación Legal de las tierras en el Perú. Sociedad Peruana de derecho ambiental. Perú.
- Blue Sky & Justin Pine
- Colán V, Pokorny B, Catpo J, Sabogal C., 2007. Monitoreo de Operaciones de Manejo Forestal en Concesiones con Fines Maderables de la Amazonía Peruana Y Manual de Monitoreo de Producción y Costos de Operaciones en Concesiones Forestales con Fines Maderables en la Amazonía Peruana. Perú.
- Cooperacion Alemana – SERFOR. 2015. Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla . Lima, Perú.
- Chávez A, Guariguata M, Cronkleton P, Menton M, Capella J, Araujo J. y Quaedvlieg J. 2012. Superposición espacial en la zonificación de bosques en Madre de Dios. CIFOR
- Che Piu H., Menton M. 2015. La transformación del bosque: Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)..
- Che Piu, H, Menton, M. 2015. Contexto de REDD+ en Perú: Motores, actores e instituciones. Lima, Perú.
- Chirinos C. , Ruiz M. 2002 “Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada” SPDA, Lima.
- Dance, J. 2017. Análisis de los instrumentos de política normativa entorno al ordenamiento territorial nacional y el ordenamiento forestal. Lima, Perú.
- Díaz Pérez K.,2016. Determinación de costos de extracción de especies forestales maderables bajo la cuenca del rio oroza - Tesis para optar el Título de Ingeniero Forestal. Loreto- Perú.
- Dourojeanni M., Barandiarán A. y Dourojeanni D. 2009. Amazonía peruana en 202. Lima, Perú.
- Environmental Investigation Agency, 2012 “The Laundering Machine: How fraud and corruption in Peru’s concession system are destroying the future of its forest”. Washington: EIA.

- FAO, SERFOR. 2015 Lineamientos de política de inversión pública en desarrollo forestal al 2015-2021.
- FAO. 2012. Evaluación del impacto del cobro por derechos de aprovechamiento de madera en pie y otras tasas sobre el manejo forestal en Perú. Volumen VI de VI. Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial. Servicio para América Latina, el Caribe.
- Galarza E., La Serna K, 2005. Las concesiones forestales en el Perú: ¿cómo hacerlas sostenibles? Universidad del Pacífico, Lima, Perú.
- Hernandez Martínez E., 2010. Estado y propiedad Recursos Naturales y patrimonio de la nación. Lux Et Praxis de la Universidad de Lima.
- Hidalgo J., Chirinos C. 2002 Manual de Normas legales de tala ilegal. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- IDER Loreto. 2017. Proceso general de concesiones forestales. Anexo N° 01. Geoportal de la Infraestructura de Datos Espaciales del Gobierno Regional de Loreto, Perú.
- INEI .2013. Territorio y Suelos, Anuario estadístico 2013. Lima, Perú.
- Kowler L. , Ravikumar A., Larson A., Rodriguez-Ward D., Burga C, Gonzales Tovar J. 2016. Análisis de la gobernanza multinivel en Perú: Lecciones para REDD+ del estudio sobre cambio de uso del suelo y distribución de beneficios en Madre de Dios, Ucayali y San Martín. CIFOR.
- LF Kowler, A Ravikumar, AM Larson, 2016. Análisis de la gobernanza multinivel en Perú: Lecciones para REDD+ del estudio sobre cambio de uso del suelo y distribución de beneficios en Madre de Dios. CIFOR.
- Mapa Amazonía peruana 2016, elaborado por el Instituto del Bien Común
- Matt Finan, Clinton N. Jenkins, Melissa A. 2013. Logging Concessions Enable Illegal Logging Crisis in the Peruvian Amazon
- Matt Finan, Clinton N. Jenkins, Melissa A. Blue Sky & Justin Pine. Logging Concessions Enable Illegal Logging Crisis in the Peruvian Amazon Scientific Reports 4, Article number: 4719 (2014)
- MINAM & MINAGRI, 2015 . Interpretación-de-la-dinamica-de-la-deforestacion-en-el-Peru-y-lecciones-aprendidas-para-reducirla.
- MINAM, 2016. El Perú y el Cambio Climático . Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Perú.
- MINAM. 2016. Estrategia nacional de bosques y cambio climático.
- OSINFOR 2011 “Manual de Supervisión de Concesiones Forestales con fines Maderables”. Perú

- OSINFOR 2015 “Resultados de las supervisiones y fiscalizaciones efectuadas por el OSINFOR en el marco del Operativo Internacional Operación Amazonas 2014”. 1ra edición. Perú:
- OSINFOR, 2014. Contribución del Osinfor en la implementación del Decreto Legislativo N° 1100, en el departamento de Madre de Dios
- Paredes Meza, H. 2015. Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Impacto de las concesiones forestales maderables de la amazonia en la economía del Perú 2002-2011.
- Pari Pérez G., Santana Sánchez L., Villanueva Torres E., Zárate Torres D. Planeamiento 2017. Estratégico del Sector Forestal en el Perú PUCP.
- Pautrat, L. and I. Lucich 2006. “Análisis Preliminar Sobre Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación del Sector Forestal en el Perú”. World Bank Group. p. 46.
- Pérez Villacorta, R. “Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011” PUCP, 2014.
- Reátegui S., Arce J. 2016. ProAmbiente-Cooperación Alemana. Programa « Contribución a las Metas Ambientales del Perú» Cambio de uso actual de la tierra en la Amazonía peruana. 2016. Documento de trabajo N° 7. Lima, Perú.
- Reátegui S., Arce J., 2016. Avances e implementación en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre 29763. Perú.
- Sánchez Aguilar A. 2015. “Migraciones Internas en el Perú”, Organización Internacional de Migraciones. Lima, Perú.
- Shanee N. 2016. Tierra de Nadie: El tráfico de tierras, la migración y las iniciativas de conservación en el nororiente de Perú. Neotropical Primate Conservation. Perú
- Smith, J., Colan, V., Sabogal, C. & Snook, L. 2006 .Why policy reforms fail to improve logging practices: The role of governance and norms in Peru. For. Policy Econ. 8, 458–469
- Solís D., Impacto de la supervisión de las concesiones forestales maderables en el cumplimiento de la Ley Forestal en el Perú” USMP. 2017.
- William D. Sunderlin | Sonya Dewi | Atie Puntodewo. 2007. Poverty and forests: Multi-country analysis of spatial association and proposed policy solutions. CIFOR.



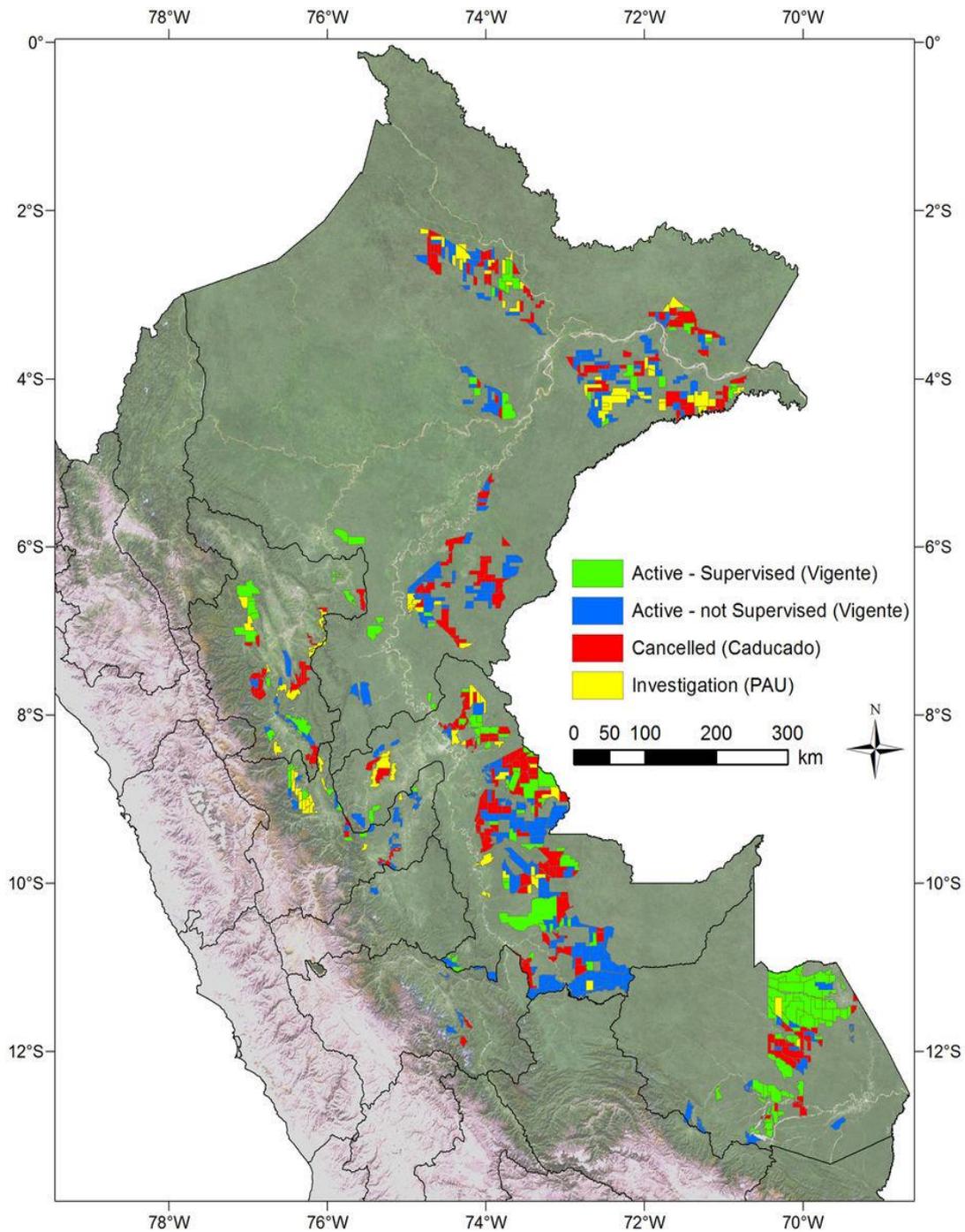
## Anexo 2. Bosques de Producción Permanente en el Perú.



Fuente: SINIA 2017.

ENLACE (<http://sinia.minam.gob.pe/mapas/mapa-bosques-produccion-permanente-agosto-2015>)

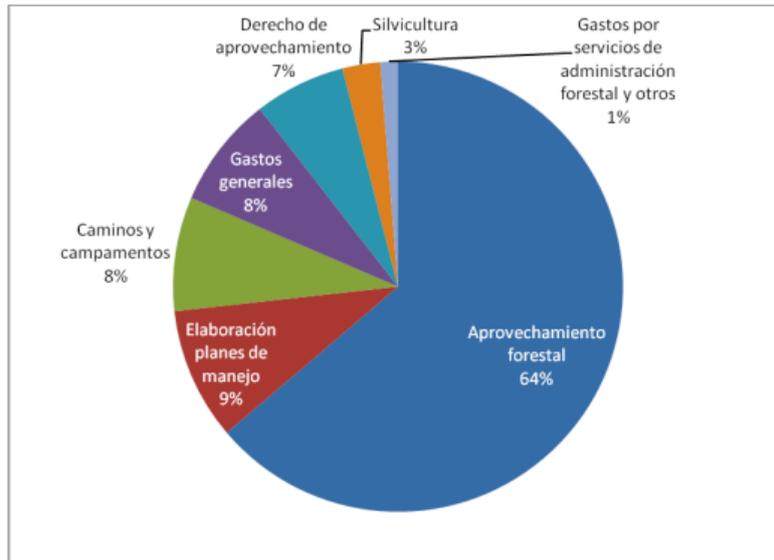
### Anexo 3. Estatus de las Concesiones por Supervisión/No Supervisión/Cancelación/Investigación



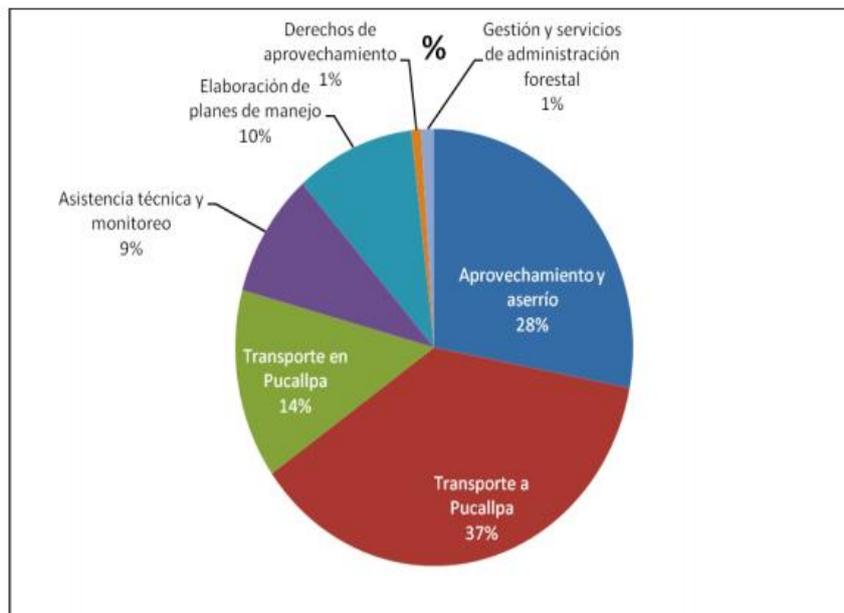
Fuente: Logging Concessions Enable Illegal Logging Crisis in the Peruvian Amazon 2013.  
ENLACE (<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5380163/>)

#### Anexo 4. Costos de dos Concesiones en Perú.

##### Madre de Dios



##### Ucayali



Fuente: Fao, 2012.