

LA TALA ILEGAL EN LA AMAZONÍA PERUANA



AMAZONÍA Y CRIMEN



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



**Siempre
con el pueblo**

LA TALA ILEGAL EN LA AMAZONÍA PERUANA



AMAZONÍA Y CRIMEN



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



Siempre
con el pueblo



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

FÉLIX INOCENTE CHERO MEDINA

Ministro de Justicia y Derechos Humanos

JIMMY MARCOS QUISPE DE LOS SANTOS

Viceministro de Justicia

BEYKER CHAMORRO LÓPEZ

Director General de Asuntos Criminológicos

ARTURO HUAYTALLA QUISPE

Coordinador del Observatorio Nacional de
Política Criminal – INDAGA

Responsables del MINJUSDH

Julissa Urbizagastegui Manrique

Christian Flores Calderón

Luis Guerra Pallqui

Tadeo Rodríguez Vargas

Danitza Callupe Vivanco

Stefany Retuerto Blas

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Observatorio Nacional de Política Criminal
Calle Scipión Llona 35°, Miraflores
<https://indagaweb.minjus.gob.pe>

- Proyecto Prevenir de USAID
www.preveniramazonia.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2022-04349
ISBN: 978-612-4225-53-6
Primera edición junio 2022

COORDINACIÓN GENERAL

Hugo Che Piu Deza - Proyecto Prevenir
de USAID

Isabel Canelo Solórzano - Proyecto Prevenir
de USAID

Oscar Tarazona Flores - Proyecto Prevenir
de USAID

Sandra Otoy Bellota - Proyecto Prevenir
de USAID

Eliana Carbajal Lovatón - Consultora en
gestión pública

REDACCIÓN

Eliana Carbajal Lovatón

Aldo García Porras

Especialistas temáticos

Jorge Álvarez Melo – Aspectos ambientales

Carlos Soria Dall'Orso – Aspectos políticos

Manuel Zapata Pérez – Aspectos jurídicos

Asistentes

Carlos Lozano Pérez

Patricia Ruiz Picón

Maholy Sánchez de Magri

Oriana Vogt Vera

Corrección de estilo

Militza Angulo Flores

Diseño y diagramación

Jorge Kajatt Mera

Foto de portada

Cortesía MINAM

Este documento es posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos de América a través de USAID. Los contenidos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan la opinión de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	10
INTRODUCCIÓN	14
JUSTIFICACIÓN	17
METODOLOGÍA	21
CAPÍTULO I. LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES DESDE EL ENFOQUE CRIMINOLÓGICO	25
1. Marco conceptual	26
1.1. La tala de productos forestales maderables	26
1.2. El comercio de productos forestales maderables	31
1.3. La tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables	33
2. El sector forestal maderable en el Perú	39
2.1. La zonificación forestal	40
2.2. Modalidades para acceder al aprovechamiento de los recursos forestales maderables	43
2.3. Cadena de valor de los productos forestales maderables	44
2.4. Trazabilidad de los productos forestales maderables	48
2.5. Concesiones forestales y comercio de productos forestales maderables	52
3. La tala ilegal y el tráfico de productos maderables en el Perú	54
3.1. Caracterización de la tala ilegal y el tráfico de productos forestales maderables en el Perú	56
3.2. Etapas y procesos de la tala y el tráfico ilegal de productos forestales maderables	62
3.3. De la ilegalidad hacia la legalidad: el blanqueamiento de la madera	69
3.4. La tala y tráfico ilegal de productos forestales maderables como economía ilegal	71

4.	Alcance geográfico y dinámicas de la tala ilegal y el tráfico ilegal de madera	71
4.1.	Principales regiones afectadas por la tala ilegal y dinámicas	71
4.2.	Principales rutas de la madera	81
4.3.	Destinos internacionales	83
5.	Principales especies maderables extraídas	85
5.1.	Región Loreto	87
5.2.	Región Madre de Dios	88
5.3.	Región Ucayali	88
6.	Causas de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables	89
7.	Impactos socioeconómicos e institucionales de la tala y el tráfico ilegal de productos forestales maderables	97
7.1.	Impactos sociales	97
7.2.	Impactos económicos	101
7.3.	Impacto institucional	102
8.	Tala y tráfico ilegal de productos forestales maderables en el contexto de la Covid-19	103
CAPÍTULO II. LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES: ENFOQUE AMBIENTAL		106
1.	Impactos específicos en los bosques	108
1.1.	Deforestación o pérdida de bosques	109
1.2.	Degradación del bosque	111
1.3.	Pérdida del valor económico del bosque	111
2.	Impactos en los recursos naturales y la biodiversidad	112
2.1.	Impactos en el suelo (alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas)	112
2.2.	Impactos en el agua (alteración de las propiedades físicas, químicas y biológicas)	113
2.3.	Impactos en el aire (contaminación ocasionada por la quema de bosques y por productos químicos)	114

CAPÍTULO III. LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO DE ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES DESDE EL ENFOQUE JURÍDICO: MARCO NORMATIVO NACIONAL	116
PARTE I: DE LA TRAZABILIDAD A LA INTERDICCIÓN	117
1. Antecedentes	117
1.1. Ley de Colonización de Tierras de Montaña (1898)	117
1.2. Ley de montaña, Ley 1220 (1909)	117
1.3. Ley de Explotaciones Forestales y del Servicio Forestal, Ley 8928 (1939)	117
1.4. Ley de Explotación Forestal por Colonos, Ley 10315 (1945)	118
1.5. Ley del Servicio Forestal y de Caza, Decreto Ley 14552 (1963)	118
1.6. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Ley 21147 (1975)	118
1.7. Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley 27308 (2001) y su reglamento, Decreto Supremo 014-2001-AG	120
1.8. Decreto Legislativo 1090 (2008)	121
2. Instrumentos normativos vigentes	121
3. Sistema de gestión del recurso forestal	124
3.1. Los títulos habilitantes	124
3.2. El regente forestal	125
3.3. Unidades de ordenamiento forestal	126
3.4. Plan de manejo forestal	127
3.5. Guía de Transporte de Productos forestales (GTF)	127
3.6. Libro de operaciones forestales	128
3.7. Centro de transformación primaria y secundaria, lugares de acopio, depósitos y centros de comercialización	128
3.8. Certificación forestal	129
3.9. Inversión de carga de la prueba	130
4. Supervisión, fiscalización control y sanción administrativa	130
4.1. Autoridades competentes	131
4.2. Infracciones	132
4.3. Sanciones	133
4.4. Destino de los productos decomisados, incautados o abandonados	135
4.5. Actores de la fiscalización forestal	136
5. La Ley de Interdicción contra la tala ilegal - Decreto Legislativo 1220	144

PARTE II: EL DELITO DE TALA ILEGAL	146
1. Convenios aplicables	146
1.1. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	146
1.2. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)	147
1.3. Convenio sobre la Diversidad Biológica	148
1.4. Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos (Anexo)	148
2. Legislación penal comparada en países limítrofes	149
2.1. Bolivia	149
2.2. Brasil	149
2.3. Colombia	150
2.4. Ecuador	151
3. Análisis de los delitos contra los bosques o formaciones boscosas y el tráfico ilegal de productos forestales maderables en el Perú	152
3.1. Consideraciones generales de los delitos forestales	152
3.2. Delitos contra los bosques o formaciones boscosas	158
3.3. Delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables	164
3.4. Agravantes específicas y delitos de facilitación de la tala ilegal	168
3.5. Iter Criminis y la trazabilidad	170
3.6. Análisis jurisprudencial	176
4. Delitos vinculados a la tala ilegal	180
4.1. Falsedades documentales	180
4.2. Lavado de activos	181
4.3. Delitos de corrupción de funcionarios	182
4.4. Delito de evasión de impuestos	183
4.5. Delito de organización criminal	184
4.6. Delitos de trata de personas y trabajo forzoso	185
 CAPÍTULO IV. LA RESPUESTA DEL ESTADO PERUANO DESDE EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	 187
1. Instrumentos que definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado: la visión de futuro	189
1.1. Acuerdo Nacional	190

1.2.	Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021	193
1.3.	Política General de Gobierno al 2021	197
1.4.	Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible	198
2.	Principales instrumentos de política para abordar el problema de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables a escala nacional	201
2.1.	Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (Decreto Supremo 013-2021-MIDAGRI)	202
2.2.	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Decreto Supremo 009-2013-MINAGRI)	203
2.3.	Política Nacional Agraria 2021-2030 (Decreto Supremo 017-2021-MIDAGRI)	208
2.4.	Política Nacional del Ambiente al 2030 (Decreto Supremo 023-2021-MINAM)	209
2.5.	Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre (Decreto Supremo 009-2011-AG)	211
2.6.	Plan Nacional de Investigación Forestal y de Fauna Silvestre 2020-2030 (RDE D000109-2020-MINAGRI-SERFOR-DE)	213
3.	Instrumentos de política para abordar el problema de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables en las regiones priorizadas: Loreto, Madre de Dios y Ucayali	215
3.1.	Estrategia Regional de la Diversidad Biológica de Madre de Dios	216
3.2.	Política Ambiental Regional de Loreto (Ordenanza Regional 008-2004-CR-GRL)	217
3.3.	Plan Regional de Acción Ambiental de Ucayali 2017-2021	218
4.	Políticas nacionales articuladas con la lucha frente a la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables	220
5.	Sistemas y espacios clave de coordinación interinstitucional a escala nacional	222
5.1.	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR)	223
5.2.	Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS)	227
5.3.	Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR)	230

5.4. Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal	231
5.5. Comisión de Alto Nivel para la prevención y reducción de Delitos Ambientales	236
6. Espacios de coordinación interinstitucional en el ámbito subnacional	238
7. Actores clave vinculados a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables	240
8. Aspectos relacionados con la gobernanza institucional	245
8.1. Articulación interinstitucional	245
8.2. Sistemas de información	250
8.3. Brechas identificadas: oportunidades de mejora	255
CONCLUSIONES	260
RECOMENDACIONES	265
REFERENCIAS	270



ACRÓNIMOS

- ACCA: Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica
- ANP: Áreas Naturales Protegidas
- ARFFS: Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre
- ATTFS: Administradoras Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre
- BDPI: Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios
- CDB: Convenio sobre la Diversidad Biológica
- CCE: Módulo de Consulta de Casilla Electrónica
- CEPLAN: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
- CGFFS: Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
- CITES: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora [Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres]
- CMLTI: Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal
- CMNUCC: Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
- CONAFOR: Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
- CONAM: Consejo Nacional del Ambiente
- CONASEC: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
- CONAPOC: Consejo Nacional de Política Criminal
- DAR: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
- DEMA: Declaración de Manejo
- DGAAA: Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI
- DGAC: Dirección General de Asuntos Criminológicos
- DICAPI: Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú
- DIVIAC: División de Investigación de Delitos de Alta Complejidad

- EFA: Entidad de Fiscalización Ambiental
- ENLTI: Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021-2025
- FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations [Agencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura]
- FEMA: Fiscalía Especializada en Materia Ambiental
- GDEFM: Guía para la determinación de especies forestales maderables
- GDREFS: Guía para la determinación rápida de especies de fauna silvestre
- GTF: Guía de Transporte Forestal
- ICCWC: International Consortium on Combating Wildlife Crime [Consortio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre]
- IIAP: Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
- MAAP: Monitoring of the Andean Amazon Project [Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina]
- MCAS: Módulo de Control de Asistencia.
- MCTE: Módulo de Contabilidad y Tesorería
- MECO: Módulo de Ejecución Coactiva
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
- MGNE: Módulo de Gestión de Notificaciones Electrónicas
- MIDAGRI: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
- MINAGRI: Ministerio de Agricultura y Riego
- MINAM: Ministerio del Ambiente
- MINCUL: Ministerio de Cultura
- MINDEF: Ministerio de Defensa
- MININTER: Ministerio del Interior
- MINJUSDH: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- MRHU: Módulo de Recursos Humanos
- MSAR: Módulo de Seguimiento de Actividades y Reuniones
- MSPJ: Módulo de Seguimiento de Procesos Judiciales

- MTFFS: Módulo de Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre
- MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción el Empleo
- OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- OIMT: Organización Internacional de las Maderas Tropicales
- OSINFOR: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
- OTCA: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
- PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
- PAU: Procedimiento Administrativo Único
- PESEM: Plan Estratégico Sectorial Multianual
- PGMF: Plan General de Manejo Forestal
- PMFI: Plan de Manejo Forestal Intermedio
- PO: Plan Operativo
- PRONABI: Programa Nacional de Bienes Incautados
- RAE: Real Academia Española
- REMURPE: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
- RREE: Ministerio de Relaciones Exteriores
- SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
- SERNANP: Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
- SEVO: Módulo de Seguimiento de Vehículos del OSINFOR
- SIADO: Sistema de Información de Archivos Digitalizados del OSINFOR
- SIGO: Sistema de Información Gerencial del OSINFOR
- SIGOsf: Sistema de Información Gerencial del OSINFOR - Supervisión, Fiscalización y Capacitación
- SINAFOR: Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
- SINANPE: Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
- SINAPLAN: Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico
- SINASEC: Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
- SINIA: Sistema Nacional de Información Ambiental
- SIP: Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto

- SISFOR: Sistema de Información Geográfica de Supervisiones Forestales y de Fauna Silvestre
- SITD: Sistema de Información de Trámite Documentario
- SNCVFFS: Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre
- SNIFFS: Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre
- SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
- UGFFS: Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
- UIF: Unidad de Inteligencia Financiera
- UMS: Unidad de Monitoreo Satelital
- UNODC: United Nations Office on Drugs and Crime [Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito]
- USAID: United States Agency for International Development [Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional]



INTRODUCCIÓN

El Perú, conocido como *país de bosques*, es uno de los diez países con mayor cobertura forestal en el mundo y uno de los cinco en Latinoamérica. Según el Ministerio del Ambiente (MINAM), en 2018 la superficie de bosques era de 68 422 585 hectáreas, cantidad que fue decreciendo respecto de los años anteriores.

Los bosques constituyen ecosistemas que albergan alrededor del 80% de la biodiversidad terrestre y son fundamentales para mantener el equilibrio ecológico y regular el clima; asimismo, proporcionan una serie de servicios ecosistémicos vitales para el hombre, la flora y la fauna, puesto que proveen oxígeno y absorben dióxido de carbono, regulan el ciclo del agua, mejoran la calidad del suelo y previenen erosiones y regulan la temperatura del planeta. El bienestar, la seguridad alimentaria y la salud humana también dependen de ellos.

Además, los bosques tienen importancia cultural —principalmente para las comunidades o pueblos originarios—, económica y social. Sin embargo, en los últimos años, los delitos ambientales, entre ellos la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, se han convertido en una amenaza para diversos ecosistemas —como los bosques— y comunidades, lo que pone en riesgo la estabilidad y la conservación del medio ambiente.

La tala ilegal de madera es un fenómeno criminal que se está expandiendo de forma acelerada a escala global y que está causando la deforestación y la degradación de los bosques en el mundo y, en consecuencia, ocasionando daños contra la vida y la salud de las personas, impactos negativos sobre la flora y la fauna, transgresiones culturales, así como problemas sociales, económicos y políticos.

Durante mucho tiempo, diversos estudios identificaban que aproximadamente entre el 40% y el 80% de la madera comercializada

en el mercado tenía origen ilegal. Sin embargo, estudios posteriores, más exhaustivos, han precisado que la tala y el comercio ilegal de madera en rollo, de acuerdo con sus diferentes modalidades de acceso (títulos habilitantes), fue del 37% en 2017 (PCM et al., 2021).

Los delitos de tala ilegal y el tráfico ilegal de madera, tipificados en los artículos 310 y 310-A del Código Penal peruano, se producen en lugares no autorizados y sobre especies maderables protegidas; Loreto, Madre de Dios y Ucayali, que concentran más el 76% de la superficie de bosques amazónicos, son las regiones más afectadas.

La ilegalidad está presente en las diferentes etapas de la cadena productiva de la madera, los actores que participan en ella son diversos y existen mecanismos para *legalizar (blanquear)* la madera extraída de forma ilegal. Los problemas sociales estructurales (pobreza, falta de oportunidades laborales, migración, etc.) y los problemas institucionales, sumados a un cierto nivel de corrupción, son las principales causas de tala ilegal de madera.

La tala ilegal de madera y el tráfico ilícito de esta, que ha generado una economía ilícita paralela, coexisten con otros fenómenos criminales que atentan contra la seguridad pública y el orden interno, tales como el lavado de activos, la falsedad documental, la trata de personas y otras formas de explotación, el crimen organizado, la ya mencionada corrupción, entre otros.

Dada la complejidad de ambos fenómenos, el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) ha previsto la elaboración de un diagnóstico de la tala y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, así como de una estrategia que los aborde desde la perspectiva de una política criminal reflexiva que no solo se enfoque en la represión y en la sanción del delito, sino que priorice la prevención y promueva la remediación ambiental y la reparación del daño causado.

En ese sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), a través de la Dirección General de Asuntos

Criminológicos (DGAC), y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del Proyecto Prevenir, han elaborado este diagnóstico, que se sostiene en cuatro enfoques debidamente diferenciados y que buscan el entendimiento de este fenómeno desde distintas aristas:

- En el enfoque criminológico se ha descrito la caracterización de ambos fenómenos, sus causas y consecuencias, así como las especies maderables afectadas, el alcance geográfico y las rutas de la madera de procedencia ilegal.
- El enfoque ambiental, por su parte, trata de dar respuesta a los principales impactos negativos que la tala ilegal de madera ocasiona en el medio ambiente, específicamente en los bosques y en los recursos naturales como el agua y el suelo.
- El enfoque jurídico ha priorizado la descripción de respuesta del Estado, tanto en el ámbito administrativo como en el penal, y se ha incluido información sobre la aplicación de las normas.
- El enfoque de políticas públicas comprende la visión de futuro del Estado peruano frente a estos problemas, así como la descripción y el análisis de los instrumentos de política en la materia, los espacios de coordinación interinstitucional, las entidades gubernamentales con competencias en materia forestal, así como la percepción de los entrevistados sobre la gobernanza institucional.

Finalmente, el diagnóstico presenta conclusiones y recomendaciones que constituyen un insumo importante para la toma de decisiones oportuna y basada en evidencia, conforme lo señala la Política de Modernización de la Gestión Pública.



JUSTIFICACIÓN

El Proyecto Prevenir de USAID, que apoya al Gobierno peruano, a la sociedad civil y al sector público, tiene por finalidad el mejoramiento de las condiciones para prevenir y combatir los delitos ambientales en la Amazonía peruana.

Los objetivos generales del Proyecto son los siguientes:

- Mejorar las condiciones habilitantes para la prevención y el combate de infracciones y delitos ambientales.
- Reducir y prevenir actividades ilícitas en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sus zonas de amortiguamiento, territorios indígenas y bosques de producción permanentes.
- Construir alianzas para movilizar recursos que contribuyan con la prevención y la reducción de infracciones y delitos ambientales.

Como parte del primer objetivo, se ha previsto la elaboración de un diagnóstico sobre la tala ilegal y el tráfico ilegal de madera, fenómenos criminales que están degradando ecosistemas vitales para el mundo y comunidades en el Perú y países vecinos, con la finalidad de contribuir a generar condiciones para la conformación de un marco nacional de delitos ambientales.

El Proyecto Prevenir, que forma parte de la iniciativa Amazonía Verde de USAID, trabaja mediante un enfoque integral y multisectorial con miras a fortalecer el sistema de justicia, aprovechar la ciencia y tecnología, monitorear y proteger la flora y fauna silvestre, analizar los costos y propuestas de incentivos económicos, incluir salvaguardas ambientales y sociales en el proceso de formalización de la minería artesanal y de pequeña escala, fortalecer la protección de las personas defensoras ambientales, así como implementar campañas de información y sensibilización para la ciudadanía.

El CONAPOC es un órgano multisectorial presidido por el MINJUSDH, encargado de planificar, articular, supervisar y hacer seguimiento a la política criminal del Estado, la cual consiste en el conjunto de medidas adoptadas por este para enfrentar la criminalidad (delito, delincuente-víctima, delincuencia), a través de la prevención, la represión y el control, salvaguardando el respeto de los derechos fundamentales.

Esta instancia de concertación y coordinación está conformada por las más altas autoridades del MINJUSDH, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior (MININTER), la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional Penitenciario, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Policía Nacional del Perú; además de un representante de la Asociación de Municipalidades del Perú, la o el secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), cuatro representantes de las facultades de derecho acreditadas de las universidades del país y la o el secretario técnico del CONAPOC.

La Secretaría Técnica del CONAPOC es ejercida por la DGAC, que es el órgano de línea del MINJUSDH encargado de evaluar, diseñar y formular políticas del Estado en materia criminal y penitenciaria. Su principal función es brindar asistencia administrativa y técnica para el cumplimiento de sus funciones.

En ese ámbito, el CONAPOC persigue la unión de esfuerzos de las diversas entidades del Estado y de la sociedad civil para definir las políticas públicas destinadas a abordar los diversos escenarios del fenómeno criminal en el Perú, tanto en el ámbito nacional como regional.

El estudio del fenómeno criminal en el Perú y la elaboración de diagnósticos sobre las causas del delito y los factores que inciden en su expansión, así como la promoción de estudios específicos para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad, constituyen algunos de los mandatos y atribuciones del CONAPOC.

Adicionalmente, algunas de sus funciones más resaltantes, de acuerdo con su Ley de creación (Ley 29807, 2011), son:

- Formular políticas y directrices criminológicas que deberán ser propuestas a los diversos sectores y entidades involucradas en el sistema de control social, y, en particular, por aquellas que, de manera directa, se vinculan a la prevención, la investigación y la represión del delito, a la justicia penal y a la ejecución de penas y medidas de seguridad, con la finalidad de establecer líneas de trabajo orientadas hacia un mismo objetivo.
- Establecer las estrategias de prevención del delito.
- Contribuir con las autoridades regionales y locales en la elaboración de planes de política criminal.
- Coordinar acciones con el CONASEC para el diseño de estrategias y acciones que se plasmen en programas concretos para solucionar la demanda de seguridad.
- Analizar y evaluar anualmente las estadísticas en materia de criminalidad.

En ese marco, en enero de 2013, el CONAPOC emitió el Documento de Trabajo N° 01 *La Delincuencia en el Perú: Propuesta de Intervención Articulada* (CONAPOC, 2013), el cual expone la necesidad de una Política Criminal -reflexiva- como política pública, situación que requiere de un proceso multisectorial. Consiguientemente, el citado documento propone la elaboración del Plan Nacional de Política Criminal que aborde, entre otros, el fenómeno criminal de la tala ilegal de madera.

En junio de 2013, emitió el Documento de Trabajo N° 03 *Diagnóstico Situacional del Crimen en el Perú* (CONAPOC, 2013), mediante el cual se manifiesta la intención de elaborar un diagnóstico sobre la tala ilegal y otras actividades ilícitas.

De ello se desprende que el abordaje integral, multidisciplinario e interinstitucional del fenómeno de la tala ilegal de madera ha sido considerado en la agenda del CONAPOC desde su creación, toda vez

que ha sido identificado como uno de los principales problemas del país que causa un impacto negativo en distintos ámbitos.

En este contexto, el Observatorio de Política Criminal y el Proyecto Prevenir de USAID, han elaborado el presente diagnóstico que analiza la causalidad del fenómeno de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, sus factores de riesgo, sus efectos en distintos ámbitos, así como la respuesta del Estado.

El estudio ha sido realizado a partir de cuatro enfoques: criminológico, ambiental, jurídico y de políticas públicas. Si bien el alcance del documento es nacional, se ha priorizado el estudio de tres regiones: Loreto, Madre de Dios y Ucayali, dado que es el ámbito territorial en el cual el Proyecto Prevenir de USAID desarrolla sus actividades por ser los lugares con mayor ocurrencia de estos fenómenos.

Además de ser un documento informativo, este diagnóstico constituye, principalmente, un insumo para la toma de decisiones responsable y oportuna basada en evidencia, tanto en el ámbito estratégico como en el operativo.

De esta manera, la elaboración del diagnóstico se enmarca en el quinto pilar de la Política de Modernización de la Gestión Pública, referido al Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, el cual señala que “el sistema de información es un proceso para recoger, organizar y analizar datos, con el objetivo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones” (Decreto Supremo 004-2013-PCM).



METODOLOGÍA

El estudio realizado para elaborar el diagnóstico es de tipo exploratorio e interpretativo y aborda los fenómenos de tala ilegal y tráfico ilegal de productos forestales maderables desde cuatro enfoques: criminológico, ambiental, jurídico y de políticas públicas.

El diagnóstico comprende la caracterización del problema, sus impactos y la respuesta del Estado. Su ámbito territorial es nacional, sin embargo, se priorizaron las regiones de Loreto, Ucayali y Madre de Dios, ya que el Proyecto Prevenir se focaliza geográficamente en ellas.

Asimismo, el diagnóstico se desarrolló en cuatro fases: recopilación, sistematización, análisis de fuentes secundarias y fuentes primarias (entrevistas). La recopilación de información de fuentes secundarias se realizó mediante fichas de registro cualitativas y cuantitativas que fueron sistematizadas en una matriz. Por su parte, la recopilación de fuentes primarias se efectuó a través de guías de entrevistas semiestructuradas para los actores de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, vinculados a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables.

Se realizaron veinte entrevistas a operadores de las diferentes entidades gubernamentales y expertos en la materia, vinculados a los enfoques antes señalados y a los ejes de gobernanza institucional, prevención, fiscalización, sanción y recuperación. Para ello, se llevó a cabo un mapeo de actores de alta prioridad en el ámbito nacional y en las regiones de Loreto, Madre de Dios y Ucayali. Las entrevistas fueron registradas, transcritas y sistematizadas por medio del *software* ATLAS.ti y analizadas según las premisas de la teoría fundamentada para responder a los objetivos específicos planteados en la investigación.

Por otro lado, se solicitó información cualitativa y cuantitativa a 19 entidades gubernamentales y no gubernamentales que abordan el

fenómeno de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables. Solo ocho de ellas enviaron la data solicitada; algunas, solo de forma parcial. Además, el diagnóstico integró información estadística y bibliográfica disponible sobre los fenómenos antes mencionados.

Todo ello ha permitido analizar del marco normativo institucional existente en la materia e identificar fortalezas y debilidades, para posteriormente formular recomendaciones para contribuir a la toma de decisiones como parte de la mejora continua.

Considerando el contexto mundial ocasionado por la pandemia de la COVID-19, el equipo de investigación hizo uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para realizar las entrevistas y recopilar la información señalada.

Tabla 1. Lista de actores claves entrevistados

Nº	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	INSTITUCIÓN	ÁMBITO
1	Víctor Hugo Huamán Tarmeño	Director de la Dirección de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre	OSINFOR	Nacional
2	Fermín Chimantani	Presidente	ANECAP	Nacional
3	Elvira Gómez Rivero	Directora General de la Dirección General de Información y Ordenamiento Forestal y de Fauna Silvestre	SERFOR	Nacional
4	Raúl Mauricio de los Ríos	Consultor especializado y exfiscal supremo	Independiente	Nacional
5	Lucetty Juanita Ullilen Vega	Jefa del OSINFOR/ Secretaria Técnica de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal	OSINFOR	Nacional

Nº	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	INSTITUCIÓN	ÁMBITO
6	César Gamboa Balbín	Director ejecutivo	DAR	Nacional
7	Isabel Calle Valladares	Directora ejecutiva	SPDA	Nacional
8	Arturo Huaytalla Quispe	Coordinador del Observatorio de Política Criminal	MINJUSDH	Nacional
9	Dennis del Castillo Torres	Coordinador del Programa Pro Bosques	IIAP	Loreto
10	Tony Mori Vargas	Gerente	ARA	Loreto
11	Vladimir Ramírez Prada	Jefe de la Sede Administrativa del Área Natural Protegida Reserva Nacional de Tambopata	SERNANP	Loreto
12	Kenji Terán Piña	Gerente Regional de la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre	Gobierno Regional de Loreto	Loreto
13	Enrique Neyra Saavedra	Jefe de la Reserva Nacional Pacaya Samiria	SERNANP	Loreto
14	Benjamín Valencia Castillo	Jefe de la Oficina Desconcentrada de Puerto Maldonado	OSINFOR	Madre de Dios
15	Karina Garay Tapia	Fiscal Provincial de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios	Ministerio Público del Distrito Fiscal de Madre de Dios	Madre de Dios
16	Pablo Santín Ruiz	Jefe	Autoridad Nacional del Agua	Madre de Dios
17	Ronald Chancasanampa Medina	Jefe de la Oficina Desconcentrada	OSINFOR	Ucayali

Nº	NOMBRES Y APELLIDOS	CARGO	INSTITUCIÓN	ÁMBITO
18	Ronald Quispe Vergara	Jefe de la Autoridad Administrativa del Agua	Autoridad Nacional del Agua	Ucayali
19	Daniel Valera Barco	Fiscal Adjunto Provincial de la 1ª Fiscalía Especializada en Materia Ambiental-Ucayali	Ministerio Público del Distrito Fiscal de Ucayali	Ucayali
20	Cristopher Prudencio Torres	Director de Gestión Ambiental	Gobierno Regional de Ucayali	Ucayali





CAPÍTULO

I

**LA TALA ILEGAL Y
EL TRÁFICO ILEGAL
DE PRODUCTOS
FORESTALES
MADERABLES
DESDE EL ENFOQUE
CRIMINOLÓGICO**

1. MARCO CONCEPTUAL

1.1. LA TALA DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

La Real Academia Española (RAE) ha definido a la tala como la acción y efecto de talar, término que a su vez consiste en cortar por el pie un árbol o varios árboles. Por su parte, la especie forestal es definida como “todo vegetal perenne y de estructura leñosa que proporciona madera” (COVENIN, 1990, pp. 320-330, citado en Briceño, 2005).

A diferencia de la especie forestal, sobre la cual se ejerce la tala, el producto forestal “es todo aquel material producido por el bosque para uso comercial, tales como productos de los árboles y pastos o forrajes” (Mc. Graw Hill-Boixareu, 1981, citado en Contreras et al., 2005, p. 53).

Una definición más compleja y técnica del producto forestal señala que este es:

[...] aquel elemento de material lignocelulósico, que en su condición natural sólida, partículas o fibras, una vez extraído del medio ambiente y transformado a través de procesos artesanales o industriales (labrado mecanizado, aserrado, conservación, secado, prensado en frío o calor, lijado y acabado superficial) en elementos primarios, secundarios, de valor agregado y/o de alto valor agregado, puede ser usado solo o mezclado con otras materias primas de formas y condiciones físicas diferentes, que posteriormente son empleados en la elaboración de una diversidad de objetos de uso doméstico, y de componentes constructivos para sistemas de cerramientos y sistemas estructurales de un determinado bien mueble o inmueble (Contreras et al., 2005, p. 54).

La citada fuente clasifica a los productos forestales en primarios, que son aquellos que se obtienen del árbol o la planta en condición bruta (troncos, rollos, rolas); y secundarios, que son aquellos con un mayor nivel de proceso.

En el ámbito nacional, el marco normativo peruano define al producto forestal como “todos los componentes aprovechables de

los recursos forestales extraídos del bosque, asociaciones vegetales y/o plantaciones” (decreto supremo 018-2015-MINAGRI, 2015). Estos se clasifican en maderables y no maderables.

De acuerdo con el Reglamento para la Gestión Forestal, el producto forestal está integrado por “todos los componentes aprovechables de los recursos forestales extraídos del bosque, asociaciones vegetales y/o plantaciones” (decreto supremo 018-2015-MINAGRI, 2015). Seguidamente, esta norma hace referencia al término *flora maderable* y señala que todo ejemplar de flora maderable o no maderable que está vivo, muerto, entero o en partes y que no ha sufrido ningún proceso de transformación constituye un producto forestal en estado natural. Asimismo, señala que el producto de primera transformación es un insumo de los centros de transformación secundaria, que no constituyen productos finales o de uso directo.

Respecto del término *maderable*, según la RAE, está referido a un árbol o un bosque que da madera útil para cualquier obra de carpintería.

“Un producto de árbol es todo aquel que es en principio maderable o leñoso, y se obtiene de plantas maderables” (Mc. Graw Hill-Boixareu, 1981, citado en Contreras et al., 2005).

En el Perú, el marco normativo vigente no ha establecido una definición expresa de los productos forestales maderables, aunque la Ley Forestal y de Fauna Silvestre hace referencia a los siguientes términos: *especies maderables*, *especies forestales maderables*, *productos maderables* y *recursos forestales maderables*.

Por su parte, el glosario de la Agencia de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) tampoco ofrece una definición de los *productos forestales maderables*; no obstante, define ampliamente el *producto forestal no maderero* y el producto *forestal no maderable*, y señala que son “bienes obtenidos de los bosques que son objetos físicos y tangibles de origen biológico que no sea la madera” (FAO, 2020).

En ese sentido, la FAO considera como productos forestales a la madera en rollo, leña y carbón vegetal, madera en rollo industrial,

madera para pulpa y partículas, astillas y partículas, otra madera en rollo industrial, tableros de madera, pulpa de madera, papel recuperado, papel y cartón.

En el ámbito nacional, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI) define a los productos forestales maderables como aquellos que “proviene directamente del aprovechamiento de la madera de árboles de especies forestales: madera, así como los productos y derivados que se obtengan de la transformación de esta” (MIDAGRI, s.f.).

Asimismo, la parte considerativa de la Resolución que aprueba la lista de productos forestales maderables (Resolución de Dirección Ejecutiva 296-2018-MINAGRI-SERFOR-DE), emitida por el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), señala que “los productos forestales maderables son aquellos que se encuentran en su estado natural, así como los que se derivan de los procesos de transformación”.

La citada resolución establece un listado de 85 productos forestales maderables que están clasificados en seis grupos, cada uno de los cuales es minuciosamente descrito en el documento titulado *Productos Forestales Maderables: Guía explicativa para su identificación*, elaborado por USAID, el MINAGRI y el SERFOR, según el siguiente detalle:

● **Combustibles y residuos de madera**

Son “[...] porciones o saldos de madera restantes de las operaciones aprovechamiento forestal o de las industrias de aserrío, reaserrío, contrachapado, producción de manufacturas, entre otros” (USAID et al., 2019, p. 30). Estos son empleados como combustible, fuentes de calor e insumos para otras industrias de madera.

Los productos que integran el grupo son: la leña, el carbón, el aserrín, los *pellets*, las briquetas, las astillas y partículas, la lana y la harina.

● **Madera rolliza, escuadrada y en bruto**

Es la “madera aprovechada tal cual es cortada o talada con presencia o trazas de corteza y albura. Puede estar sujeta a cambios en su superficie que le brindan cierta forma cuadrada o rectangular para facilitar el apeo (juntado), apilado y/o transporte” (2019, p. 40). Las maderas que integran este grupo son empleadas como insumo para la industria de aserrío, contrachapado de madera, construcción rural, uso rústico, así como para las actividades de minería, agroindustria y agricultura.

Los productos correspondientes a este grupo son: la madera en rollo, la madera escuadrada, los postes preservados y sin preservar, los puntales para mina, la madera redonda para construcción rural, la madera redonda para otros usos, los flejes de madera, los tutores para plantas y la madera simplemente redondeada o desbastada.

● **Madera aserrada**

Son aquellas “piezas de madera procedentes de procesos de aserrío (principal y de recuperación), con las cuatro aristas completas. Pueden estar cepilladas, lijadas y unidas por los extremos por entalladuras múltiples (uniones tipo *finger joint*)” (2019, p. 54).

La madera aserrada es empleada para consumo local, regional y nacional. Está conformada por toda pieza de madera, aserrada o debobinada, que presente más de 6 mm de espesor; tablillas para pisos (siempre y cuando no presenten ningún perfilado longitudinal, como son el machihembrado, ranurado, biselado, moldurado, etc.); tablas de madera unidas mediante procesos de *finger joint*; la madera densificada y los durmientes de madera.

● **Láminas y tableros de madera**

Son “todos aquellos productos conformados por láminas y tableros de uso variado: construcción (división de ambientes o espacios), revestimiento en obra o decorativo, estructural, como insumo para industrias de mueble u otras manufacturas según corresponda.

Proviene de los procesos de desenrollado y chapado, molienda, aglomerado, desfibrado o estratificado. Sus dimensiones son estandarizadas” (2019, p. 64).

Este grupo está integrado por láminas para madera contrachapada, láminas decorativas, láminas para la fabricación de lápices, tableros aglomerados (o de partículas), tableros de fibra (mayormente denominados MDF) de proceso en seco y en húmedo, madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada.

● **Productos semielaborados**

Son “aquellos productos de madera que [presentan] procesos posteriores al aserrío de la madera (ej.: de corte longitudinal en caras, cantos o extremos, como procesos de corte rotatorio de madera), así como aquellos que [emplean] madera aserrada o algún tipo de tablero a base de madera como insumo principal para su fabricación” (2019, p. 80).

Este grupo está conformado por la madera perfilada para pisos, frisas y revestimiento de pared; los productos de madera para empaque, embalaje, transporte de insumos varios y envoltura; los productos de madera para uso doméstico y decorativo en el hogar; y los productos de madera para carpintería de obra y construcción de obra.

● **Otras manufacturas de madera**

Son “todos aquellos productos con un valor agregado empleados en vivienda, hogar, interiores, alimentaria, decoración, entre otros. Pueden ser fabricados de madera aserrada, contrachapada, estratificada, densificada, tableros a base de madera y similares” (2019, p. 114). Este grupo está integrado por artesanías de madera, utensilios de mesa y cocina, y otras manufacturas de madera.

En el ámbito nacional, podemos definir a la tala de productos forestales maderables como la acción de cortar los 85 productos que el Perú ha identificado como maderables o que constituyen madera (parte sólida de los árboles que está cubierta por corteza).

Estos productos maderables se encuentran en las plantas y árboles y, por lo tanto, en los bosques y otros terrenos arbolados. En esa línea, el MINAM, siguiendo la definición del Marco Metodológico del Inventario Nacional Forestal, ha definido al bosque como un

ecosistema predominantemente arbóreo que debe tener una superficie mayor que 0,5 ha, con un ancho mínimo de 20 metros y presentar una cobertura de copas mínima del 10%. La vegetación predominante está representada por árboles de consistencia leñosa que tienen una altura mínima de 2 metros en su estado adulto para costa y sierra, y 5 metros para la selva amazónica (MINAM, 15 de mayo de 2019).

1.2. EL COMERCIO DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

El comercio en el sector forestal implica actividades de exportación, reexportación e importación, y constituye una de las industrias más importantes a escala mundial, pues genera miles de millones de dólares al año; no obstante, afecta a muchas especies forestales. Por ello, el comercio de productos forestales maderables es una actividad permitida, aunque con ciertas restricciones previstas en el marco normativo internacional y nacional de cada país.

En ese sentido, 183 países, entre ellos el Perú, han suscrito un acuerdo internacional, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), que “tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituye una amenaza para su supervivencia” (CITES, s.f.).

Este convenio es importante porque regula el comercio de flora y fauna que se encuentran bajo amenaza, así como los productos que derivan de estas; asimismo, establece

el marco jurídico y mecanismos de procedimientos comunes, para prevenir el intercambio comercial internacional de especies amenazadas y para una regulación efectiva del comercio internacional

de otras especies. Sin embargo, cada una de las partes debe promulgar su propia legislación nacional para garantizar la aplicación de la CITES a escala nacional (MINAM, 2015).

En el Perú, el comercio de productos forestales es una actividad permitida siempre que

[provenga] de cualquiera de las modalidades de aprovechamiento reguladas por la presente Ley y obtenidos en cumplimiento de los documentos de gestión forestal y de fauna silvestre previamente aprobados, así como los productos importados que acrediten su origen legal a través de las disposiciones que establece el reglamento de la presente Ley (Ley 29763, 2011).

Dicha ley también señala que el Estado peruano fomenta y promueve el comercio para elevar los niveles de producción, productividad y competitividad de los productos forestales para la gestión sostenible de los bosques y contribuir al desarrollo regional y nacional (Ley 29763, 2011).

Como se describirá en este diagnóstico, el marco normativo nacional establece que las modalidades de acceso al recurso para el aprovechamiento forestal son los títulos habilitantes —en tierras de dominio público y privado— y otros actos administrativos para el retiro de la cobertura forestal —autorización de desbosque y autorización de cambio de uso en predios privados—.

Finalmente, el comercio de madera es una actividad importante para la industria nacional forestal, tan es así que en 2004 se elaboró el Plan Operativo Exportador Forestal-Maderable como parte del Plan Estratégico Nacional Exportador 2003-2013, el cual evidenció las potencialidades del sector forestal maderero debido a la amplitud de la superficie boscosa que posee el Perú y, además, mencionó la necesidad de implementar una estrategia para posicionar al país como protagonista del comercio forestal maderero a escala internacional.

1.3. LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

Diversos estudios afirman que no existe una sola definición universal de la tala ilegal, por lo que los diferentes países han establecido regulaciones y prohibiciones —civiles, administrativas o penales— para el uso sostenible los recursos forestales, las cuales varían entre sí. En ese sentido, se realizará una aproximación sobre la definición de la tala ilegal a partir de la literatura y el marco normativo penal nacional.

La tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales son delitos relacionados con los bosques, que “constituyen un fenómeno complejo con múltiples niveles y dimensiones. Estos delitos son, a menudo, el resultado de la interacción entre una gran cantidad de factores —culturales, económicos, sociales y ambientales— y pueden incluir a una amplia variedad de actores” (UNODC e ICCWC, 2012, p. 1).

Asimismo, UNODC e ICCWC, quienes citan a Schloenhardt, señalan que

el término ‘tala ilegal’ es empleado de manera muy amplia para describir una vasta gama de actividades asociadas con el apeo de árboles. [Sin embargo] está en gran medida vacío de contenido técnico y no está definido en el derecho internacional (2012, pp. 40-41).

En ese sentido, explican que la tala ilegal se refiere a las siguientes actividades:

- Tala de especies de árboles protegidas o amenazadas: la tala es ilícita cuando se tala una o más especies protegidas. Esta actividad transgrede las normas nacionales que prohíben la tala de especies protegidas de árboles y la situación ilícita se produce cuando se violan estas prohibiciones o cuando no existe una autorización o permiso para su llevarla a cabo. Es considerada una actividad frecuente de tala ilegal.
- Tala de árboles en áreas protegidas o prohibidas: la tala puede ser ilícita según la localidad donde se realice. Estamos frente a

esta actividad cuando se lleva a cabo dentro de áreas geográficas protegidas por el Estado (para preservar la biodiversidad, los hábitats, el patrimonio natural o para proteger los medios de subsistencia de los pueblos indígenas o las comunidades locales) o fuera de los límites de las concesiones o en áreas vulnerables (pendientes abruptas, márgenes de ríos o zonas de captación de aguas). También se da cuando los bosques son ilegalmente ocupados y se produce un cambio de uso de la tierra (agricultura y ganadería).

- Tala excesiva de árboles: la tala es ilícita cuando excede las concesiones adjudicadas, es decir, cuando se cortan árboles que no están comprendidos en ellas. Esto ocurre habitualmente en países que no cuentan con inventarios de bosques.
- Tala de árboles sin permisos o con permisos falsificados: la tala es ilícita cuando la persona natural o jurídica que la realiza no tiene el permiso válido para ejercer la actividad. Ello implica que no se tenga ningún permiso, que este haya vencido o que sea falso o duplicado de un permiso real. Esta actividad es una de las más extendidas ya que es una práctica común que las concesiones sean otorgadas de forma ilícita por los funcionarios gubernamentales a cambio de sobornos.
- Obtención de permisos de tala ilegales: la tala es ilícita cuando las concesiones han sido obtenidas de manera ilícita mediante la coacción, la corrupción, el conflicto de intereses o la falsificación, o por la provisión de información falsa a las autoridades forestales.
- Falta de pago de tasas y otros aranceles forestales: la tala es ilícita cuando no se pagan las tasas, regalías y otros intereses, a pesar de contar con un permiso legal para cosechar.
- Tala de árboles que produce daño a ecosistemas forestales: la tala es ilícita cuando involucra el daño a los árboles de zonas boscosas (mediante el anillado, el descortezamiento o la quema) con el propósito de que su remoción se torne necesaria, toda vez

que la legislación de diversos países permite remover los árboles dañados para prevenir incendios forestales y otros riesgos. Una vez que el árbol o los árboles son removidos de su sitio original, es casi imposible distinguir la madera legal de aquella que proviene de estos árboles dañados intencional e ilegalmente.

La tala ilegal, en general, se refiere a cualquier actividad forestal no sostenible. Incluye también las cosechas que transgreden derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas y las comunidades locales.

Al respecto, añaden UNODC e ICCWC (2012) que, además de la tala ilegal y las actividades vinculadas al comercio (la exportación e importación, el tráfico y el suministro), el procesamiento, la recepción, la posesión y el consumo de productos forestales maderables constituyen diversos delitos vinculados al delito contra los bosques (p. 39).

Por su parte, la FAO define a la tala ilegal en este sentido: “las operaciones ilegales en el sector forestal tienen lugar cuando se extrae, transporta, elabora, compra o vende madera infringiendo leyes nacionales” (CMLTI, 2017).

También, el Banco Mundial señala que la “tala ilegal constituye todo aprovechamiento de los recursos maderables en contravención de las normas que rigen la extracción forestal, mientras que el comercio ilegal de madera comprende las transacciones comerciales de madera de origen ilegal” (CMLTI, 2017).

La tipología básica de la tala ilegal del Banco Mundial hace referencia a tres elementos que determinan la ilegalidad de la actividad: productos y ubicaciones —prohibidas— e incumplimiento de requisitos previstos por la autoridad administrativa (Rodríguez, 2016, p. 39). A continuación, se mencionan esos elementos establecidos por el Banco Mundial y aquellos establecidos por UNODC.

Tabla 2. Tipología básica de la tala ilegal

TIPOLOGÍA BÁSICA DEL BANCO MUNDIAL	ACTIVIDADES SEGÚN LA UNODC
Productos ilegales	Tala de especies protegidas, ya sea porque esté prohibida su tala o porque la tala se haga sin el permiso adecuado.
Ubicaciones ilegales	Tala en áreas protegidas (debido a su biodiversidad, calidad de hábitat natural o legado histórico-cultural, así como para proteger comunidades indígenas o locales), tala fuera de los límites de las concesiones forestales y tala en zonas especialmente vulnerables (donde se crea el riesgo de deslizamientos o inundaciones). Se incluye aquí a la tala con fines de cambio de uso de suelo para agricultura o ganadería.
Prácticas ilegales	Tala en exceso de lo permitido en una concesión, tala sin permiso o con permisos fraudulentos (ya sea que estos no existan, hayan expirado o que la tala sea hecha en otro lugar distinto del que se refiere el permiso), obtención ilegal de permisos de tala (ya sea por coerción, corrupción, conflicto de intereses o fraude), evasión de impuestos y otros pagos relacionados con el sector forestal y daño a ecosistemas forestales (como mediante la quema, con el objeto de justificar la tala como limpieza de árboles dañados).

Fuente: Rodríguez, 2016.

La tala ilegal “constituye todo aprovechamiento de los recursos maderables en contravención de las normas que rigen la extracción forestal” (Andaluz, 2004, citado en Pautrat, 2006, p. 15). Por su parte, el comercio ilegal de productos forestales maderables “comprende las transacciones comerciales de madera de origen ilegal” (Pautrat, 2006, p. 15). Tanto la tala como el comercio informal —que se caracteriza por no cumplir las reglas establecidas— suponen ilegalidad (Andaluz, 2004, citado en Pautrat, 2006, p. 15).

Esta actividad ilegal implica la destrucción de un importante espacio dentro del ecosistema que cumple funciones vitales como recursos naturales de cuyo aprovechamiento dependen diversas especies, pues, “cuando se afecta un bosque, no solo se destruye madera, sino biodiversidad, patrimonio muchas veces difícil de recuperar y servicios

ambientales y ecosistémicos que difícilmente puedan volver al estado anterior, constituyendo en muchos casos situaciones con un daño irreversible” (Ipenza, 2020, p. 11).

Para Campos et al. (2007)

[...] en esencia, la tala ilegal no es la violación a una prohibición o regulación forestal, sino una serie variada de acciones contrarias a las disposiciones de la legislación forestal. [...] Otro aspecto conceptual fundamental es el hecho que por tala ilegal no entendemos una acción específica y concreta, a diferencia de la mayoría de los delitos penales tradicionales [...], sino más bien una serie de diferentes acciones prohibidas y sancionadas. Estas prohibiciones y sanciones, conocidas en la doctrina penal como “tipos penales”, han también evolucionado con la legislación forestal e inclusive pasaron de ser legales en el pasado a ilegales en la actualidad. [...] Otro elemento importante a tomar en cuenta es que tradicionalmente se ha aceptado jurídica y técnicamente la tala de árboles y que en gran medida la tala ilegal se entiende como la corta de árboles sin la autorización correspondiente (pp. 7-8).

Hacia el año 2006 se consideraba que no existía una definición expresa sobre la tala y el tráfico ilegales de productos forestales maderables; sin embargo, en términos generales, esta debe entenderse como una actividad que contraviene al marco normativo nacional (Pautrat, 2006, p. 15). Un estudio más reciente concluye que “no existe una definición clara de ilegalidad en la cadena de valor de la madera dentro de la normativa nacional, lo que lleva a diversas interpretaciones” (PCM et al., 2021, p. 69). Por el contrario, se encuentran diversos puntos de controversia: entre una definición amplia frente a una definición restringida, informalidad frente a ilegalidad, inclusión o exclusión del cambio de uso del suelo, y una definición que excluya las faltas leves o sin intencionalidad.

De forma más específica, el Perú, a través de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, en su recientemente aprobada Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021-2025 ha acogido la definición de la Resolución de la Fiscalía

de la Nación 1787-2016-FN que aprueba el “Protocolo de Intervención en las Acciones de Interdicción Extraordinaria contra la Tala Ilegal”, el cual define a esta actividad ilícita como el

Cortar y/o extraer en todo o en parte, especímenes forestales maderables, sean naturales o plantaciones, sin contar con permiso, licencia, autorización, concesión u otro título habilitante, otorgado por autoridad competente, de acuerdo a la normatividad que regula la materia, o estos no se encuentran vigentes. Comprende además el corte y/o extracción fuera de las áreas autorizadas o en cantidades mayores a las permitidas, entre otras acciones contrarias a las normas de aprovechamiento legales vigentes.

Asimismo, el Código Penal tipifica como delito el “tráfico ilegal de productos forestales maderables” y estipula que el que “adquiere, acopia, almacena, transforma, transporta, oculta, custodia, comercializa, embarca, desembarca, importa, exporta o reexporta productos o especímenes forestales maderables, cuyo origen ilícito conoce o puede presumir”, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años y con cien a seiscientos días-multa (Decreto Legislativo 635, 1991).

En este contexto, si bien el análisis de los delitos previstos en el Código Penal se realizará en el capítulo III de este documento, es importante señalar que la autorización del Estado para extraer el recurso es un factor determinante, pues cuando ello se realiza sin dicha autorización, nos encontramos frente a un caso de tala ilegal, actividad que es sancionada penalmente (Osorio, 2010, p. 85).

Por consiguiente, de acuerdo con las normas administrativas y penales emitidas por el Estado peruano, que han regulado los alcances y los límites del aprovechamiento de recursos forestales maderables, la tala ilegal se realiza en zonas no autorizadas, sobre especies protegidas y en cantidades mayores a las permitidas según las normas de aprovechamiento legal vigente.

Finalmente, considerando que existe una cadena productiva de la madera, que comprende una serie de etapas desde la extracción de

la materia prima hasta la comercialización (importación, exportación, entre otras), es importante señalar que no solo la tala ilegal y cualquier actividad de comercio ilegal de madera son delitos sancionados por el Código Penal, sino que también constituyen delitos las actividades de adquisición, transporte, acopio, almacenamiento, transformación, custodia, embarcación o desembarcación de productos forestales maderables de origen ilícito, todas las cuales forman parte de dicha cadena productiva.

2. EL SECTOR FORESTAL MADERABLE EN EL PERÚ

El Perú, a partir de la Constitución Política y el marco normativo en materia forestal, ha regulado el acceso a los recursos forestales para su aprovechamiento forestal.

La Constitución Política del Perú reconoce como un derecho fundamental el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida (artículo 2, inciso 22). Asimismo, establece que los recursos naturales (renovables y no renovables) son patrimonio de la nación y las condiciones de su utilización y otorgamiento a terceros son reguladas mediante ley orgánica. Además, señala que el Estado promueve el uso sostenible de dichos recursos, fomenta la conservación de la diversidad biológica y de las ANP, impulsa el desarrollo sostenible de la Amazonía y determina la política nacional del ambiente (artículos 66 al 69).

La Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley 26821) regula el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, entre ellos, los productos forestales.

Por su parte, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763), aprobada con el objeto de establecer el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre, fomenta la administración compartida del recurso forestal con varias instituciones y niveles de la administración pública, así como el concurso público como medio de acceso al bosque y el plan de manejo

forestal como instrumento de gestión para todas las modalidades de aprovechamiento.

La citada ley señala que

el Estado fomenta y promueve el desarrollo integral e integrado de las actividades de [...] aprovechamiento, transformación industrial (primaria y de manufactura) y comercio para elevar los niveles de producción, productividad y competitividad de los productos forestales y de fauna silvestre para la gestión sostenible de los bosques y contribuir al desarrollo regional y nacional (Ley 29763, 2011).

Dicha norma, además, ha establecido la zonificación y el ordenamiento forestal nacional. Para ello, a través de la zonificación, ha instituido categorías de bosques para usos forestales, así como zonas de protección y conservación ecológica, zonas de recuperación y zonas de tratamiento especial.

2.1. LA ZONIFICACIÓN FORESTAL

La zonificación forestal “es el proceso obligatorio, técnico y participativo por el cual se delimitan las tierras forestales. Sus resultados definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre y se aplican con carácter obligatorio” (SERFOR, 2016a, p. 10).

Además, tiene como propósito la integración de:

[...] aspectos ecológicos incorporados en la capacidad de uso mayor de la tierra, la clasificación de tipos de bosque (mapa forestal), la cobertura vegetal actual, las condiciones de fragilidad relativa de los ecosistemas, la distribución de la biodiversidad forestal y de fauna silvestre y su estado de conservación, con los aspectos económicos, sociales y culturales vinculados a la ocupación del territorio y los dispositivos legales vigentes, incluyendo los distintos escenarios socioambientales y ecológicos referidos a la intensidad de ocupación y actividad humana en ecosistemas naturales y las diferentes condiciones o estado de naturalidad o de transformación de los paisajes forestales. Igualmente, toma en consideración los diversos usos posibles para estos ecosistemas y sus recursos, así como los diversos tipos

de usuarios e intensidades de uso vinculadas a la magnitud de las intervenciones y a su impacto o efecto sobre la provisión permanente de bienes y servicios de los ecosistemas (2016a, p. 10).

A través de la zonificación forestal, conforme señala SERFOR, se identifican potencialidades y limitaciones para el uso de los ecosistemas forestales (2016a, p. 10). En esa línea, se han establecido las siguientes categorías de zonificación forestal:

Tabla 3. Zonificación forestal

ZONAS	DESCRIPCIÓN
Zonas de Producción Permanente	<p>Son las zonas que tienen mayor aptitud para uso forestal y están integradas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bosques de categoría I, • Bosques de categoría II, • Bosques de categoría III, y • Bosques plantados.
Zonas de Protección y Conservación Ecológica	<p>Son ecosistemas frágiles que constituyen áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad; por tanto, los usos extractivos son restringidos o limitados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ecosistemas priorizados para la conservación de la biodiversidad, incluyendo ANP.
Zonas de Recuperación	<p>Son áreas que requieren una estrategia especial para reponer ecosistemas forestales y están constituidas por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de producción maderera, y • Zonas de recuperación de la cobertura forestal con fines de restauración y conservación.
Zonas de Tratamiento Especial	<p>Son áreas que requieren una estrategia especial para su asignación de uso debido a su biofísica, socioeconómica, cultural y geopolítica. Están integradas por las siguientes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reserva de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, • Zonas de producción agroforestal y silvopastoriles, • Bosques residuales o remanentes, y • Asociaciones vegetales no boscosas.

Fuente: SERFOR, 2016a y Ley 29763.

Respecto a las categorías de las Zonas de Producción Permanente es importante señalar que en los bosques de categoría I se permite la extracción de madera bajo sistemas intensivos o mecanizados; en los bosques de categoría II también está permitida la extracción de madera, pero únicamente bajo sistemas de baja intensidad; en los bosques de categoría III se permite el aprovechamiento sostenible de recursos diferentes de la madera; y estas tres categorías comprenden áreas de bosque natural y primario. Por otro lado, los bosques plantados son áreas de ecosistemas forestales (forestados o reforestados) con fines de producción sostenible de madera y otros productos forestales (Ley 29763, 2011).

Como se observa:

Los territorios boscosos se encuentran clasificados en categorías de uso. Algunas de estas categorías tienen autorización para la extracción de madera como los predios, las comunidades campesinas, las comunidades nativas, las concesiones madereras, los bosques de producción permanente y las concesiones de reforestación. Sin embargo, existen otras categorías que no tienen autorización para la extracción legal de madera, pero podrían aportar a los volúmenes extraídos y comercializados en los mercados madereros. Entre estas categorías se encuentran las áreas naturales protegidas y las áreas de bosque sin derechos forestales asignados (Superintendencia de Banca y Seguros, et al., 2018, p. 33).

La zonificación forestal comprende seis etapas: preparación, formulación, aprobación, monitoreo, evaluación y actualización. Las entidades que participan en el proceso de zonificación son la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (MIDAGRI), el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), los gobiernos regionales, los gobiernos locales y la población local (SERFOR, 2016a, pp. 9-11).

2.2. MODALIDADES PARA ACCEDER AL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES MADERABLES

Las modalidades a través de las cuales el Estado peruano permite el acceso a los recursos forestales para su aprovechamiento son las siguientes:

● Títulos habilitantes

Son actos administrativos mediante los cuales la autoridad forestal y de fauna silvestre permite a las personas naturales o jurídicas el acceso —a través de planes de manejo—, el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre. En la siguiente tabla, se muestra su clasificación de acuerdo con su ubicación (Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, 2015):

Tabla 4. Títulos habilitantes, definidos en función de su ubicación

TÍTULOS HABILITANTES	MODALIDADES
Títulos habilitantes otorgados en tierras de dominio público	<ul style="list-style-type: none"> • Concesiones forestales • Contratos de cesión en uso en bosques residuales o remanentes • Resoluciones del SERFOR que autorizan la administración del bosque local
Títulos habilitantes otorgados en tierras de dominio privado	<ul style="list-style-type: none"> • Permisos forestales en predios privados • Permisos a comunidades nativas y campesinas
Títulos habilitantes otorgados en tierras de dominio público o privado, en caso de no contar con alguno de los títulos antes mencionados	<ul style="list-style-type: none"> • Autorizaciones para extracción de plantas medicinales • Autorizaciones para extracción de vegetación acuática emergente o ribereña • Autorizaciones para extracción de especies arbustivas y herbáceas

Fuente: Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI y Decreto Supremo 021-2015-MINAGRI.

Según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763), los titulares de los títulos habilitantes tienen las siguientes obligaciones:

- Utilizar el recurso forestal y de fauna silvestre para los fines que le fue otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- Cumplir con las obligaciones establecidas en la presente ley, su reglamento y el correspondiente contrato.
- Cumplir con el plan de manejo sujeto a verificación en el área del título habilitante.
- Cumplir con el pago por derechos de aprovechamiento en los plazos establecidos.
- Mantener, durante la vigencia del título habilitante, incluido el periodo para el plan de cierre y reversión del área, una garantía de fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas.

● **Actos administrativos que no constituyen títulos habilitantes**

- Autorizaciones de desbosque.
- Autorización de cambio de uso actual de las tierras a fines agropecuarios en predios privados.
- Autorización de cambio de uso actual de las tierras a fines agropecuarios en tierras de dominio público.

2.3. CADENA DE VALOR DE LOS PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

La cadena productiva o cadena de valor de los recursos forestales maderables es un “conjunto de operaciones sucesivas de aprovechamiento, transformación y comercialización de la madera” (Minaya, 2012, citado en FAO, ITP y CITEmadera, 2018, p. 6). La cadena de valor está constituida por las etapas de la transformación forestal, término que implica el “tratamiento o modificación mecánica, química y/o biológica de productos forestales” (Decreto Supremo 015-2015-MINAGRI, 2015).

De acuerdo con lo establecido por la Resolución de Dirección Ejecutiva D000135-2020-MIDAGRI-SERFOR-DE, que aprueba la versión actualizada del documento técnico denominado *Trazabilidad de los Recursos Forestales Maderables*, la cadena productiva comprende siete etapas, las cuales, a su vez, incluyen las siguientes actividades:

- **Planificación**

Se inicia con la aprobación del plan de manejo a través del cual se detalla la ubicación del árbol, la asignación del código y la identificación de la especie (información contenida en el censo forestal). Asimismo, se realiza un registro en el libro de operaciones de títulos habilitantes.

- **Aprovechamiento forestal**

En esta etapa se realizan actividades de tala, trozado y despacho. Es determinante mantener el vínculo de codificación entre el árbol y las trozas que se generen a partir de este. Parte de la literatura sugiere que la denominación correcta de esta etapa es *manejo forestal en bosques naturales o plantaciones forestales*, el cual es

realizado en bosques naturales o plantaciones forestales; y cuya gestión del bosque se realiza en concesiones forestales con fines maderables, bosques locales, áreas con cesión en uso en tierras comunales y/o predios privados. Como producto del manejo forestal maderable se obtiene madera rolliza o troza (FAO et al., 2018, p. 6).

- **Transporte primario**

Consiste en movilizar los productos forestales maderables que salen de las áreas de extracción o área de aprovechamiento hacia la industria, los depósitos o los centros de comercialización. Para ello, se requiere una guía de transporte forestal.

- **Transformación primaria**

Implica el procesamiento de los productos al estado natural y se realiza principalmente en los centros de transformación

primaria; sin embargo, también puede efectuarse en las áreas de aprovechamiento mediante la utilización de equipos móviles. En esta etapa se establece la relación de lotes de trozas con lotes de madera aserrada.

Dentro de la transformación primaria se encuentra el aserrío; escuadrado; reaserrío; desmenuzado; chipeado; laminado; producción de parquet, postes, vigas, cuartones, durmientes, maderas dimensionadas, embalajes no estandarizados; pirolisis y envasado de productos (FAO et al., 2018, p. 6).

Esta actividad se realiza fuera del bosque, especialmente en las regiones de Ucayali, Madre de Dios, Loreto, San Martín, Pasco y Amazonas, que son las principales productoras de madera. Sin embargo, la región Lima, pese a que no es productora de madera, registra un importante número de empresas que se dedican al reaserrío y acepilladura de madera (FAO et al., 2018, p. 42).

● **Transporte secundario**

En esta etapa se movilizan los productos forestales maderables desde los centros de transformación primaria hacia centros de transformación secundaria, depósitos y centros de comercialización.

● **Transformación secundaria**

Es el proceso de transformación al que se someten los productos y subproductos forestales y de fauna silvestre, provenientes de una industria de transformación primaria para obtener un valor agregado adicional. Este concepto comprende a los procesos que no se encuentran incluidos en la definición de transformación primaria (Decreto Supremo 015-2015-MINAGRI, 2015).

En efecto, esta fase comprende el proceso de transformación al que se someten los productos o subproductos forestales maderables para obtener un valor agregado adicional (Resolución Ministerial 296-2019-PRODUCE). Se realiza principalmente en los centros de transformación secundaria, pero también puede efectuarse en

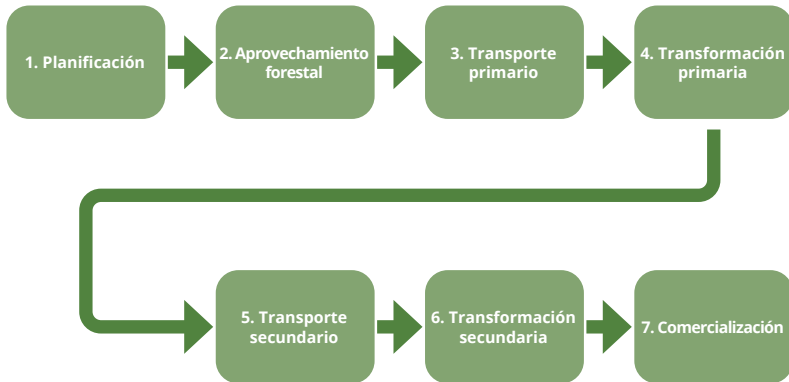
los centros de transformación primaria. Los productos que son despachados se movilizan con la guía de remisión de remitente.

● Comercialización

En esta etapa se abastece al mercado interno o externo (importación o exportación). La comercialización, según lo señalado en el estudio *La Industria de la madera en el Perú*, comprende a los productos de primera y segunda transformación.

En el Perú, el puerto del Callao es el principal espacio de importación y exportación de productos maderables de primera y segunda transformación.

Figura 1. Cadena productiva de la madera



Fuente: PCM, USAID & US Forest Service, 2021.
Adaptado de la RDE D000135-2020-MINAGRI-SERFOR-DE

En la siguiente tabla se listan los actores directos de la cadena productiva:

Tabla 5. Actores privados de la cadena productiva de la madera

ETAPAS	ACTORES
Manejo forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas concesionarias • Comunidades nativas • Pequeños empresarios extractores forestales con actividad en terrenos de terceros y acopiadores de madera • Extractores de bosque local y predios privados • Reforestadores o empresas de plantaciones forestales • Empresas madereras medianas y grandes
Transformación primaria	<ul style="list-style-type: none"> • Aserraderos • Depósitos o comerciantes de madera aserrada (reaserraderos) • Pequeños comerciantes de madera aserrada • Importadores de madera y otros productos • Carboneros • "Triplayeras" y productores de pisos

Fuente: FAO et al., 2018.

2.4. TRAZABILIDAD DE LOS PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

Para comprender el proceso a través del cual la madera extraída es posteriormente transformada y comercializada, es necesario referirse a la trazabilidad de los recursos forestales maderables, que es una herramienta que permite realizar el seguimiento a los flujos o recorridos de la madera, desde la extracción de la materia prima hasta el consumo final, con el objetivo de determinar si el origen de los productos madereros es legal o no.

La trazabilidad es la "la capacidad para reunir el tejido histórico, la utilización o localización de un artículo o de una actividad por medio de una identificación registrada" (FAO, 2016, p. 1).

En el ámbito nacional, ha sido definida como el "mecanismo que consiste en asociar sistemáticamente un flujo de información con

un flujo físico de productos, de manera que se pueda identificar y monitorear en un momento determinado el origen legal de dichos productos” (Decreto Supremo 015-2015-MINAGRI, 2015).

En el Perú, según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763), el SERFOR es la entidad encargada de desarrollar mecanismos para verificar el origen legal y la cadena de custodia de especies maderables para poder rastrear de manera confiable los especímenes desde la extracción hasta su transporte, procesamiento y exportación.

Según el instrumento técnico *Trazabilidad de los recursos forestales maderables*, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva 230-2019-MINAGRI-SERFOR-DE, las primeras normas especiales de gestión forestal (Decreto Ley 21147 y Ley 27308)

evidenciaron serios problemas sobre el origen legal de los recursos forestales [...]. En ese marco, uno de los más serios desafíos que se afronta es asegurar el origen legal de la madera que se comercializa en el mercado nacional e internacional.

Este documento técnico fue actualizado por la Resolución de Dirección Ejecutiva D000135-2020-MIDAGRI-SERFOR-DE, la cual señala que, en la actualidad, el marco normativo vigente reconoce la importancia de la trazabilidad. En esa línea, el SERFOR ha emitido disposiciones técnicas y cuenta con instrumentos que se aplican a las diferentes etapas de la cadena productiva para asegurar la trazabilidad de los recursos forestales maderables. Dichas herramientas son las siguientes:

- Plan de manejo forestal.
- Libro de operaciones de los títulos habilitantes para aprovechamiento forestal maderable.
- Libro de operaciones de centros de transformación primaria de productos y subproductos forestales maderables.
- Guía de transporte forestal.
- Aplicativo informático para el registro de información y reportes del libro de operaciones de los títulos habilitantes para aprovechamiento forestal maderable.

- Aplicativo informático para el registro de información y reportes del libro de operaciones de centros de transformación primaria de productos y subproductos forestales maderables.
- Aplicativos informáticos para la emisión y el registro de la guía de transporte forestal de títulos habilitantes y centros de transformación primaria.

En este contexto, la Resolución de Dirección Ejecutiva D000135-2020-MIDAGRI-SERFOR-DE ha previsto los siguientes mecanismos de trazabilidad:

● **Trazabilidad del aprovechamiento forestal**

Permite registrar la información de los árboles cuyo aprovechamiento ha sido autorizado por la autoridad regional y de fauna silvestre, conocer con precisión de qué árbol procede la madera (rolliza, escuadrada o en bruto) que sale del bosque con destino a los centros de transformación primaria y saber la ubicación precisa de los recursos dentro de una parcela de corta y del título habilitante, a través de sistemas de coordenadas geográficas.

El libro de operaciones de los títulos habilitantes es el instrumento para el registro y la verificación de la información sobre el aprovechamiento, pues en este se registran detalles de las actividades de tala, trozado y despacho de productos. Al respecto, es preciso mencionar que el SERFOR, mediante un aplicativo informático denominado libro de operaciones electrónico, permitirá contar con información en tiempo real.

Según lo señalado por el SERFOR, el uso del libro de operaciones es obligatorio para los titulares de los títulos habilitantes autorizados para el aprovechamiento de madera (Resolución de Dirección Ejecutiva 264-2019-MINAGRI-SERFOR-DE) y es importante porque permite seguir la trazabilidad del recurso forestal de forma ordenada:

El personal que va a campo podrá utilizar esta herramienta de gestión para, de ser el caso, contrastar la veracidad de la información contenida en los registros, versus el producto físicamente existente. Además de

registrar el origen legal de la madera al estado natural, como punto de inicio de la trazabilidad, la información del Libro va a servir de referencia para establecer líneas base sobre manejo y aprovechamiento forestal maderable en el bosque, complementándola con las estrategias de control que la gerencia forestal buscará elaborar e implementar, junto a la cooperación internacional. Al asegurar desde el punto de extracción el origen legal de la madera y luego monitoreando el transporte de las trozas con sus respectivas guías de transporte forestal, ambos procesos registrados en el Libro de Operaciones de TH, contamos con una herramienta muy útil para contrarrestar la tala ilegal en la región (Programa FOREST de USAID y Servicio Forestal de los EE. UU., 19 de febrero de 2020).

● **Trazabilidad en la transformación primaria**

Los productos aserrados se asocian a un número determinado de trozas, lo cual permite rastrearlos hasta el título o los títulos habilitantes en los que se originan.

Los instrumentos usados son el libro de operaciones de centros de transformación primaria, en el que se registran obligatoriamente los ingresos y salidas de los productos forestales maderables; las guías de transporte forestal, que contienen información sobre los títulos habilitantes que otorgan el derecho de aprovechamiento maderable; y el libro de operaciones de títulos habilitantes, en el cual se detallan la cantidad de piezas y el volumen de madera que se produce y se despacha. Además, todo aquel producto de transformación primaria que es resultado de la línea de recuperación se vincula al Centro de Transformación Primaria.

● **Trazabilidad de la transformación secundaria**

Para esta etapa, se considera el registro de ingresos y salidas de productos forestales maderables mediante el balance de masas (contabilidad de entrada y de salida de productos en un proceso o en una parte de este). Los instrumentos utilizados son las guías de remisión de remitente, que registran el movimiento de los productos.

Es importante señalar que el marco normativo nacional determina el mercado de tocones y trozas que provengan de títulos habilitantes con los códigos emitidos por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Decreto Supremo 015-2015-MINAGRI, 2015).

En suma, los mecanismos y las herramientas para la trazabilidad en el Perú permiten rastrear de forma histórica tanto la ubicación como la trayectoria de los productos forestales maderables y los productos derivados de estos (Decreto Supremo 015-2015-MINAGRI, 2015).

2.5. CONCESIONES FORESTALES Y COMERCIO DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

Según el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS), en el año 2015, se registró una concesión vigente nueva con fines maderables, mientras que en 2019 se registraron 41. En este periodo, se otorgaron 215 concesiones, cuyo estado es vigente, las cuales suman una superficie de más de dos millones y medio de hectáreas (2 526 306.4 ha).

Respecto a la importación de productos maderables, el componente estadístico del SNIFFS ha publicado información correspondiente al periodo comprendido entre 2016 a octubre de 2020; sin embargo, para fines de este diagnóstico se considerará aquella relativa al periodo 2016-2019, según el siguiente detalle (SERFOR, s.f.):

Tabla 6. Importación de productos maderables

AÑO	EMPRESAS IMPORTADORAS	VALOR CIF (\$)	PARTIDAS ARANCELARIAS	PAÍSES DESTINO
2016	1528	308 154 780	67	76
2017	1600	313 645 173	92	76
2018	1706	373 207 122	90	83
2019	1841	364 262 326	98	72

Fuente: SERFOR, s.f.

Los productos con mayor cantidad importada son los tableros de madera aglomerada Novopan, la madera aserrada, los tableros con partículas Arauco y los tableros de madera aglomerada. Asimismo, los principales países de origen de importación de madera son Chile, Brasil, China, Ecuador y España.

En cuanto a la exportación de productos maderables, el SNIFFS presenta la siguiente información:

Tabla 7. Exportación de productos maderables

AÑO	EMPRESAS EXPORTADORAS	VALOR FOB (\$)¹	PARTIDAS ARANCELARIAS	PAÍSES DESTINO
2016	449	129 343 584	23	75
2017	417	120 696 892	23	77
2018	421	126 341 336	23	80
2019	406	124 038 194	23	76

Fuente: SERFOR, s.f.

Para el año 2020 se observa que las diez principales partidas arancelarias con mayor FOB (\$) fueron: madera perfilada, madera aserrada, obras y piezas de carpintería, los demás muebles y sus partes, madera contrachapada, marquetería y taracea, hojas para chapado, asientos, tableros de fibra de madera y marcos de madera.

Los destinos más importantes de exportación fueron China, México, Francia, Estados Unidos y República Dominicana.

1 El precio FOB (*free on board* o franco a bordo) es el valor de la mercancía puesta en el puerto de embarque. Incluye el costo de empaquetado, etiquetado, gastos de aduana (documentos, permisos, requisitos, etc.), así como el flete desde el lugar de producción hasta el puerto y los gastos de puerto (incluyendo la carga y estiba al buque).

[https://www.google.com/search?q=valor+fob+\(%24\)&rlz=1c1chbf_espe818pe818&oq=valor+fob+\(%24\)&aqs=chrome.69i57j0i22i30i7.783j0j15&sourceid=chrome&ie=utf-8](https://www.google.com/search?q=valor+fob+(%24)&rlz=1c1chbf_espe818pe818&oq=valor+fob+(%24)&aqs=chrome.69i57j0i22i30i7.783j0j15&sourceid=chrome&ie=utf-8)

3. LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO DE PRODUCTOS MADERABLES EN EL PERÚ

Conforme lo ha señalado la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, los bosques están sometidos a fuertes presiones y amenazas, y tanto la agricultura migratoria como la tala ilegal de árboles con fines maderables son actividades que contribuyen a la degradación y la pérdida del potencial económico de dichos bosques (MINAGRI, 2019).

En ese sentido, la tala ilegal y el comercio asociado son fenómenos que, además de menoscabar el medio ambiente y constituir un problema para el sector forestal, generan problemas sociales, económicos y de seguridad pública y orden interno, pues su práctica está vinculada a diversos ilícitos penales. Asimismo, constituyen un factor que distorsiona la actividad económica del aprovechamiento maderero y el desarrollo industrial forestal en nuestro país (MINAGRI, 2019).

La Estrategia Nacional para la Erradicación de la Extracción y Comercialización Ilegal de los Recursos Forestales Maderables en la Amazonía Peruana, conocida luego como la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Tala Ilegal, propuesta en 2003 por la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal en el Perú, señalaba en aquel momento que “las estadísticas de exportación de madera de Perú demuestran que aproximadamente el 95% de la caoba que sale del país es extraída ilegalmente” (CMLTI, 2003, p. 3).

En un estudio publicado en 2004, se estimó que, entre los años 2000 y 2003, la extracción ilegal y la posterior venta del producto superó los 60 000 m³, lo que representa un valor de mercado de USD 72 millones (Pautrat, 2006, p. 17).

Hasta ese entonces no se tenían cifras exactas que permitieran dimensionar la magnitud del problema. En ese contexto, el estudio *Evaluación sectorial de exposición a los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo del sector maderero en el Perú* estimó

que, en los últimos cinco años, el promedio anual de producción de madera ilegal superó el millón de metros cúbicos, lo que representa el 41% de la producción total de madera, y generó alrededor de USD 155 millones anuales de activos ilícitos (SBS et al., 2018, p. 8).

La Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, en su Memoria de acciones de 2018, ha mencionado que, aunque no se cuenta con cifras exactas sobre el problema de la tala selectiva e ilegal de árboles maderables, en los últimos años se ha observado la reducción de volúmenes de madera extraídos de forma ilegal, según las supervisiones realizadas por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) (MINAGRI, 2019).

Es importante poner de relieve la debilidad en cuanto a la información sobre la tala ilegal y su comercio asociado. Al respecto, la citada comisión (2017) ha señalado que

[...] la información sobre tala ilegal es incompleta, no actualizada e incluso deficiente, que no permite evaluar con efectividad la dimensión e impacto del problema no reconocimiento del valor del bosque y la minimización como recurso de interés económico y social, no existencia o ausencia de un catastro forestal y falta de control efectivo en las fuentes de origen de la madera, coexistencia y permisibilidad ante sistemas de extracción que no corresponden al manejo forestal sostenido [...].

Más recientemente, en un estudio realizado por la PCM, USAID y US Forest Service (2021, p. 64) se analizaron detalladamente las cifras del año 2017 y se estableció que el porcentaje de tala y comercio ilegal de madera en rollo a escala nacional ascendió al 37%. Para dicho año se determinó un flujo no controlado de 781 140 m³ de madera rolliza — se entiende como flujo no controlado a la diferencia entre la demanda total de madera por la industria y la oferta efectiva a la que ya se le ha restado la extracción no autorizada determinada por el OSINFOR—.

3.1. CARACTERIZACIÓN DE LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES EN EL PERÚ

La extracción de madera es una actividad muy antigua que se ha ido expandiendo en el territorio peruano. “El proceso se inició en el Perú durante los años sesenta en las cuencas del Bajo Urubamba y el Alto Ucayali, extendiéndose durante los años ochenta y noventa esencialmente a las partes altas de estas cuencas, en Madre de Dios y Loreto” (Bedoya y Bedoya, 2005, citados en Pautrat, 2006, p.24).

El Perú es un país de origen y de tránsito de madera. En ese contexto, las regiones de Loreto, Madre de Dios y Ucayali son las principales productoras de madera de bosques tropicales, mientras que en Lima se realiza su transformación primaria y secundaria (FAO et al., 2018, p. 114).

Entre los años 2004 y 2009, la ilegalidad se concentraba en las concesiones forestales; posteriormente, en los bosques locales; y, recientemente, de acuerdo con la data recabada, en las comunidades nativas que cuentan con permisos para la extracción de madera (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020). Sin embargo, para 2017 las concesiones forestales (maderables y no maderables) y los permisos en comunidades nativas y campesinas concentraban el 62% del flujo no controlado de madera (PCM et al., 2021, p. 53).

La industria ilegal de la madera se caracteriza por presentar un sistema de intermediación a través del cual los jefes locales talan ilegalmente; hacen tratos injustos con las comunidades nativas de las zonas de extracción; operan campamentos madereros en los que se producen crímenes vinculados a la explotación humana (trabajo forzado, por ejemplo); talan en ANP, territorios indígenas protegidos y concesiones madereras autorizadas; y extraen especies protegidas por la CITES (EIA, 2012, citado en IUCN, 2012).

Los intermediarios, los exportadores y los importadores son quienes obtienen la mayor parte de las ganancias, mientras que los taladores y las comunidades nativas consiguen mínimos beneficios (IUCN, 2012).

En esa misma línea, el estudio realizado para el Banco Mundial señala que “las ganancias del sector industrial tradicional se sustentan en la explotación de los habilitados (pequeños madereros y nativos), y la extracción ilegal de la madera en tierras del Estado, Bosques de Comunidades Nativas y Áreas Naturales Protegidas” (Pautrat, 2006, p. 25).

Al respecto, se señala que, en la etapa de extracción, los precios de la madera oscilan entre S/ 0.45 por pie tablar de árbol en pie o USD 30 por metro cúbico, lo cual constituye un precio muy bajo (SBS et al., 2018, p. 33).

Según lo manifestado por la representante del OSINFOR, la tala ilegal selectiva es una de las actividades más practicadas desde hace varios años (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020) y que trae como consecuencia la deforestación. Esta información es corroborada por un estudio realizado por la SBS, GIZ y el Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania, en el que se señala que la extracción ilegal selectiva de madera (tala selectiva o deforestación ilegal para plantaciones), que es practicada tanto por extractores ilegales de subsistencia como por operadores de mayor tamaño y con inversión de capital físico, es una de las principales amenazas del sector forestal y “la mayor parte de madera ilegal sería extraída de manera selectiva en territorios de bosques sin autorización” (2018, pp. 9-51).

Asimismo, la tala ilegal en muchos casos es realizada para cambiar el uso de los suelos. Sobre este punto, se calcula que “más de un millón y medio de hectáreas de bosques han sido deforestadas en la Amazonía peruana [lo que se debe] a un conjunto de actividades que se están realizando sin orden ni planificación, como es el cambio de uso de suelo en la Amazonía, pero estas con parciamente aplicadas por las autoridades” (DAR, 2018).

El cambio de usos de suelos, especialmente para la agricultura, constituye una amenaza para el sector forestal, pues genera extracción ilegal, y, en consecuencia, modifica la estructura y la dinámica del

bosque. Esta actividad es principalmente realizada por migrantes, a quienes se les denomina *parceleros*, quienes cambian la condición del estado del bosque (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

La tala ilegal en el Perú presenta las siguientes características (Pautrat, 2006, citado en IUCN, 2012):

- Es sistemática.
- Está vinculada, en muchos casos, a redes criminales coludidas con actores estatales.
- Está arraigada en las dinámicas socioeconómicas del Perú, las que, a su vez, constituyen problemas estructurales (la falta de oportunidades laborales y de servicios públicos básicos en las regiones selváticas, la migración y las invasiones de tierras, la marginación de las comunidades indígenas, la falta de acceso a capital, etc.).
- Es facilitada y amplificadas por una enorme demanda *sin pedir explicaciones (no-questions-asked)* por parte de los mercados internacionales. Sobre este punto, un estudio realizado sobre el sector maderero señala que “existe demanda de madera ilegal que incentiva su extracción y el lavado de activos dentro del sector” (SBS et al., 2018, p. 9).

La Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (Decreto Supremo 013-2021-MIDAGRI, 2021) cita un estudio de Llanos (2017), denominado *Causas, actores y variables estratégicas en la cadena de la extracción ilegal de madera. Aspectos relevantes en el proceso de formulación de la ENLTI*. En este documento se indica que las causas subyacentes que impulsan la tala ilegal van desde aspectos estructurales (inadecuada legislación, debilidad institucional), pasando por aspectos coyunturales (falta de alternativas para la actividad forestal de pequeña escala), hasta aspectos socioculturales (la costumbre o la proclividad a la informalidad y la corrupción). Esta estrategia también recoge cinco causas directas presentadas en el estudio:

- Alta disponibilidad de bosques sin adecuada protección o sin derechos otorgados.
- Demanda de bosques de pequeños productores forestales sin acceso formal.
- Inadecuada gestión del patrimonio forestal (incorrecta implementación del marco normativo).
- Cambio de uso actual de la tierra como fuente de madera ilegal (agricultura migratoria, ganadería, siembra de monocultivos ilegales, minería ilegal, siembra de coca y otros).
- Demanda de madera por mercados tolerantes a la informalidad y la ilegalidad.

Hay diversos actores que participan en la cadena de valor y que han constituido un esquema de ilegalidad en el sector forestal. Sin embargo, no se advierte la existencia del delito de lavado de activos a gran escala (SBS et al., 2018, p. 69). Al respecto, también se señala que:

Existen pequeños y medianos extractores ilegales que aprovechan las debilidades del sistema de control, compradores que no realizan la debida diligencia, o incluso quienes compran madera legal, pero “solo en papeles”. Estos actos serían los más comunes del sector amparados por la situación de corrupción [...]. Cada uno de estos actores incluye estas ganancias en sus prácticas diarias, muchas de ellas informales, sin montar ningún mecanismo de lavado de activos (2018, p. 69).

No obstante, el sector maderero genera y usa activos ilícitos. Al respecto, la evaluación de los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo del sector maderero en el Perú arroja un nivel de riesgo medio, toda vez que dichos delitos no representan un problema grave para el sector; sin embargo, estos riesgos podrían incrementarse en el futuro si es que no se reducen vulnerabilidades como la corrupción o la falta de capacidad estatal (SBS et al., 2018, p. 80).

Según las entrevistas realizadas para evaluar los riesgos antes señalados, la percepción es que no existe una mafia dedicada a la tala ilegal a gran escala o al lavado de activos en el sector forestal. Asimismo, se menciona que la ilegalidad en el sector es atomizada, es decir, participan diversos actores desde la extracción hasta el comercio (SBS et al., 2018, p. 69)

Según un estudio realizado para el Banco Mundial, la informalidad es un rasgo propio de las actividades madereras en el Perú (Bedoya, 2005, citado en Pautrat, 2006). Acerca de esto, uno de los entrevistados dijo que las personas que transportan, comercializan o adquieren productos lo hacen sin la documentación correspondiente, y que el control y la intervención se realizan de forma tardía, cuando la madera está en el puerto (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020).

Asimismo,

[existe] una amplia variedad de mecanismos orientados a la extracción ilícita del recurso maderable de cualquier área autorizada o no autorizada (concesiones forestales, tierras de comunidades nativas, reservas indígenas, predios agrícolas, áreas naturales protegidas o tierras del Estado) para su posterior legalización y comercialización (Pautrat, 2006, p. 66).

Según información proporcionada por el Observatorio del OSINFOR a partir del trabajo de supervisión y fiscalización sobre los planes de manejo de los títulos habilitantes, puede notarse que el aprovechamiento no autorizado de los recursos forestales maderables es realizado principalmente por comunidades nativas con permisos forestales. Algunos de los reportes revisados en la plataforma del Observatorio del OSINFOR evidencian que dos de las infracciones más recurrentes consisten en “talar, extraer y/o aprovechar recursos forestales, sin autorización, a excepción de los aprovechados por subsistencia” y “utilizar documentación otorgada o aprobada por la autoridad forestal competente, para amparar la extracción o comercialización de los recursos o productos forestales, extraídos sin autorización” (Decreto Supremo 021-2015-MINAGRI, 2015).

En cuanto a los destinos, se deduce que la madera ilegal es llevada principalmente al mercado local, toda vez que la mayor demanda proviene de este (SBS et al., 2018, p. 49).

Finalmente, la corrupción, además ser una de las características de la tala ilegal en el Perú, también es una de sus causas. Para varios autores, el sector forestal peruano es un ámbito en el que históricamente se han mantenido elevados niveles de informalidad, vinculada, en muchos casos, con prácticas de corrupción (Kishor y Damania, 2009, citados en Mejía et al., 2015, p. 72).

Los actos de corrupción, en todos sus niveles, son habituales, sistemáticos, institucionalizados y se suscitan durante los procesos de extracción y comercialización ilegal de madera. La pequeña y la gran corrupción, la corrupción no colusoria y colusoria, así como la corrupción política y administrativa, coexisten en el sector forestal (Pérez Villacorta, 2014).

Adicionalmente, Pérez Villacorta (2014) menciona que:

[...] las redes de corrupción están integradas por actores formales públicos y actores formales privados, los que, a su vez, se vinculan con actores informales, cuya relación se sostienen en la confianza y en la cotidianeidad, principales motores de la promoción de la tala ilegal. Estas relaciones entre actores formales e informales se realizan en diversos espacios de la extracción y comercialización de la madera, con una suerte de especialidad en las labores a realizar para el blanqueamiento de la misma. Sin embargo, en la burocracia formal, estas relaciones se desarrollan entre actores públicos y privados formales (pp. 111-112).

Debido a la evasión tributaria y otros pagos administrativos, las empresas o personas que comercializan madera ilegal pagan un precio menor que el de la madera legal; sin embargo, las denominadas "coimas" y demás pagos efectuados en el contexto de la corrupción para adquirir trozas ilegales elevan su precio (Pautrat, 2006). Además de las coimas, asociadas a la pequeña corrupción, también se realizan sobornos, vinculados con la gran corrupción, para la asignación de

derechos. A pesar de estos costos de la ilegalidad, los incentivos son suficientes para estimular la tala ilegal (Apoyo Consultoría, 2020). Los beneficios económicos de la tala ilegal se incrementan debido a la alta demanda de productos forestales provenientes de actividades ilegales, a los altos márgenes de ganancia que se obtienen por su comercialización y a los bajos costos de operar ilegalmente. La extracción ilegal de madera puede generar una utilidad operativa de 28% y su transformación, una utilidad operativa del 25% de lo invertido (Apoyo Consultoría, 2020).

Las entrevistas realizadas confirman lo señalado y precisan que:

[...] la corrupción está a todo nivel. [...] El tema de madera es una actividad que mueve muchísimo dinero, se mueve hasta altas esferas de poder, hasta el mismísimo Gobierno central, donde se mueven a veces a muchos funcionarios que tratan de ejercer una labor noble y altruista en su profesión, pero como no [comparten] los intereses de grandes grupos, simplemente son retirados; entonces, el nivel de corrupción no ha permitido que pueda disminuir estas actividades fuera de las áreas protegidas (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

3.2. ETAPAS Y PROCESOS DE LA TALA Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

El SERFOR ha establecido siete eslabones de la cadena productiva de la madera: aprovechamiento forestal, transporte primario, transformación primaria, transformación secundaria, transporte secundario (madera aserrada), y comercio interno y comercio externo (exportación). Asimismo, ha identificado siete actividades vinculadas a la madera: aprovechamiento, transporte, planta de transformación primaria, transformación secundaria, depósitos o centros de acopio, transporte de madera aserrada y exportación (Ipenza, 2020).

En cada uno de los eslabones o etapas de la cadena de valor o la cadena productiva de los recursos forestales maderables se han identificado modalidades de la tala ilegal y el tráfico de productos forestales maderables.

Según un estudio realizado para el Banco Mundial:

[...] la ilegalidad se presenta en toda la cadena de valor forestal, aunque se focaliza en el bosque, al extraer y movilizar la madera no autorizada, al consignar información falsa en los planes operativos anuales y planes generales de manejo forestal y en las guías de transporte; así mismo, al emitir y transar guías de transporte falsa. También es ilegal efectuar un registro deficiente de la madera en cualquier eslabón de la cadena tanto en los puestos de control y las distintas fuentes de información (Pautrat, 2006, p.20).

En ese contexto, podemos identificar las siguientes transgresiones en cada una de las etapas de la cadena productiva:

Tabla 8. Cadena productiva de la tala ilegal de madera

ETAPAS DE LA CADENA PRODUCTIVA DE LA MADERA	TRANSGRESIONES
Aprovechamiento forestal	Realizado en zonas no autorizadas, sobre especies protegidas (cuya extracción está prohibida), en cantidades mayores a las permitidas o con documentos falsos.
Transporte primario	Realizado sin documentos o con documentos falsos, esquivando los controles o dando dádivas a los operadores responsables del control y la fiscalización.
Transformación primaria	Los centros de transformación funcionan sin autorización, ingresa madera extraída de forma ilegal, se falsifican documentos.
Transporte secundario (madera aserrada)	Llenado parcial, defectuoso o manifiestamente falso de la GTF. Diferencia en los volúmenes de la madera declarada con la cantidad real transportada.
Transformación secundaria	Realizada sin documentos o con documentos falsos, esquivando los controles o dando dádivas a los operadores responsables del control y la fiscalización.
Comercio interno y comercio externo (exportación)	Se da información falsa sobre el origen del producto, sobre su condición o la especie. Subvaloración. Certificaciones falsas.

En cuanto a la primera etapa —aprovechamiento forestal—, en una de las entrevistas se ha resaltado la necesidad de priorizar el trabajo de campo para prevenir e identificar la madera extraída ilegalmente.

Necesitamos aunar y articular esfuerzos con las instituciones y encontrar las estrategias adecuadas, los indicadores adecuados para identificar la tala ilegal, cuánto se está produciendo, en qué lugares se está produciendo, para poder atacar el problema de raíz y no esperar que avance en la cadena productiva, porque cada vez que avanza, el problema se complejiza [...]. Lo que digo es que debemos, como país, priorizar la actuación en campo en la primera etapa de la cadena productiva que es la extracción, para poder evitar que madera ilegal ingrese al comercio. Ahí creo que deberían estar los esfuerzos y OSINFOR está también abocado a ello (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

Respecto de la transformación, se ha manifestado que:

[...] tenemos la etapa de transformación. Lo que ha venido ocurriendo es que ha existido, creo yo, una limitada capacidad para poder hacer el control adecuado de estos centros de transformación. Entonces, ahí creo que es clave poder fortalecer el trabajo del Estado, específicamente, de las autoridades regionales, para que se realice el control.

Hay muchos centros de transformación que funcionan de manera ilegal o sin autorización, eso debe cerrarse, por ejemplo, y las que sí cuentan con autorización, pues hacer un control adecuado para evitar que ingrese madera ilegal en esas áreas, en esos establecimientos. De tal forma que podamos asegurar no solo la extracción legal, sino también la transformación. Y el escenario ideal es que todo lo que salga de las plantas autorizadas sea madera legal, sin estar, de repente, en la necesidad de identificar de dónde proviene cada tabla, si no, estar con la seguridad de que las tablas, vengan de donde provengan, son legales. Entonces, un punto importante es ese control (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

Sin perjuicio de lo anteriormente señalado, existe una discusión sobre la responsabilidad que tienen los compradores y quienes transforman

la madera. Además, es complejo cotejar la madera transformada con la que se obtuvo del bosque (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

Por su parte, el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP) (Finer, Paz et al., 2020), a través de imágenes satelitales, ha identificado cuatro momentos (actividades) vinculadas con la tala ilegal en la Amazonía peruana:

- Tala selectiva de árboles de alto valor: muestra a la tala como una actividad selectiva sobre determinadas especies forestales maderables en áreas no autorizadas.
- Construcción de caminos forestales (vías de acceso): estas vías, que pueden ser segmentos de un camino forestal, son construidas en áreas no autorizadas para acceder a las zonas de tala y para el transporte de la madera hacia los centros de acopio.
- Instalación de campamentos madereros en zonas no autorizadas.
- Almacenamiento y transporte: la madera es transportada por vía fluvial hacia los aserraderos.

La Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI) ha identificado el modo de operar de los madereros ilegales, quienes siguen el siguiente patrón:

Los madereros ilegales “habilitados” se internan en las Áreas Naturales Protegidas, Comunidades Nativas, en algunas Reservas del Estado a favor de grupos étnicos y, en los últimos meses, en las concesiones otorgadas en Buena Pro en los departamentos de Madre de Dios y Ucayali, para talar principalmente árboles de caoba, luego preparan la madera y la acopian; otros madereros llegan con la madera ilegal a los pueblos o ciudades, entregan la madera a los habilitadores e inmediatamente son abastecidos de maquinaria y dinero y regresan nuevamente al bosque. Cabe señalar que cuando ingresan al bosque a hacer la tala ilegal siempre están provistos de armas de fuego. Estos madereros saben a qué se están arriesgando y están conscientes de que no tienen mucho que perder porque los recursos que utilizan para la tala ilegal no son de su propiedad, saben además que efectivamente ganan algo si concretan la venta de la madera extraída ilegalmente (2003, pp. 15-16).

Finalmente, el estudio *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera* describe las etapas y las actividades de la cadena productiva de la madera ilegal en Ucayali, según el siguiente detalle (Mujica, 2015):

● **Extracción de madera**

Inicia con tala —en los bosques— de maderas como el cedro y la caoba, especies protegidas, y la bolaina. La madera talada, que incluye troncos pesados, es transportada manualmente o mediante pequeños vehículos improvisados hacia los puntos de preparación. Esta tarea ha sido descrita como difícil y pesada y, a partir de las entrevistas realizadas para el citado estudio, se sabe que es más fácil rodar la madera o cargarla hasta las embarcaciones para transportarla por vía fluvial durante las noches y cuando el río está crecido (2015, p. 27).

Entre las actividades que comprende este eslabón de la cadena productiva de la madera ilegal se ha descrito que la carga de la madera es una de las más pesadas, por ello se lleva cabo en conjunto por peones y asistentes, incluso menores de 18 años, y en la noche (p. 29).

● **Preparación de la madera en los aserraderos**

En esta etapa se procesa, mide y corta la madera extraída por los dueños de los aserraderos o por otros madereros, con el objetivo de cumplir con las especificaciones de los circuitos comerciales. Los aserraderos informales operan en las orillas del río, pues ello les facilita el transporte. Ellos están asentados en infraestructuras pequeñas y precarias en las que las entidades gubernamentales no realizan controles. En la región Ucayali, los aserraderos situados en los centros poblados de Nuevo Utuquinía y José Olaya también sirven como depósitos temporales de la madera de origen ilegal; incluso, cuando los aserraderos son dueños de la madera, esperan el momento más rentable para comercializar el producto (Mujica, 2015, pp. 27-28).

Sobre este último punto, se ha identificado que, debido a las condiciones climatológicas de la Amazonía, el aprovechamiento y la

movilización de la madera se realiza únicamente durante cuatro o cinco meses al año. En las regiones de explotación —principalmente, Loreto, Madre de Dios y Ucayali—, la extracción y la transformación de la madera son estacionales. Por ello, la madera extraída es trasladada a almacenes (patio de trozas) a los que se tiene acceso durante todo el año. Estos espacios se ubican cerca de una carretera o un río navegable (SBS et al., 2018, p. 70).

En los aserraderos también se realizan actividades complementarias como la limpieza, el mantenimiento de la maquinaria y la cocina para quienes trabajan en estos lugares. La jornada de las cocineras es desde las 4 a.m. hasta pasadas las 9 p.m. Algunas de ellas son víctimas de diversos tipos de violencia (física, psicológica y sexual).

Evidentemente, las actividades realizadas en estos espacios “implican directamente riesgos del contexto geográfico y del tipo de actividad (ilegal la mayor parte de veces) en donde se evidencian condiciones de vida y seguridad precarias”, explica Mujica (2015, p. 30).

Tabla 9. Cadena de valor de la tala ilegal de madera, caso Ucayali

ETAPA	ACTIVIDAD	TAREAS	ACTORES
Extracción	Tala en los bosques	Matear (despejar de las matas una zona antes de iniciar la tala)	Peón y asistente
		Tumbar árboles	Peón
		Trozar los árboles	Peón

ETAPA	ACTIVIDAD	TAREAS	ACTORES
Extracción	Transporte desde el punto de la tala hacia los puntos de preparación	Cargar la madera hacia el aserradero	Peón y asistente
		Transportar la madera hacia el punto de venta	Patrón y jefe
		Las actividades complementarias realizadas en esta etapa son: • Limpieza y mantenimiento de maquinaria, y • Cocina	Personal de soporte Cocineras y personal de soporte
Preparación	Procesamiento, medición y corte de madera	Uso de motosierra para el corte de la madera	Peón
	Transporte de la madera del aserradero a los vehículos de transporte fluvial y a la ciudad de Pucallpa	Cargar la madera hacia las embarcaciones	Peón y asistente
		Transportar la madera hacia los puntos de venta	Patrón y jefe
		Las actividades complementarias realizadas en esta etapa son: • Limpieza y mantenimiento de maquinaria, y • Cocina	Personal de soporte Cocineras y personal de soporte

Fuente: adaptada de Mujica, 2015.

En este contexto, algunos de los entrevistados han manifestado que es importante generar información sobre lo que está ocurriendo en cada etapa de la cadena productiva para implementar la estrategia óptima. Asimismo, ponen de relieve la necesidad de definir progresivamente

mayores competencias para el OSINFOR, incluso, que sea designado como ente rector del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, para que pueda gestionar información de toda la cadena productiva y tenga una relación más directa con las autoridades regionales, principalmente en la etapa de la transformación (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

De igual modo, durante las entrevistas se ha señalado recurrentemente la necesidad de reforzar el esquema de trazabilidad de la madera, pues ello permite rastrear aquella de origen ilícito en cualquiera de las etapas.

[...] debe seguir trabajándose en el esquema de trazabilidad y en la gestión de información de esta trazabilidad, cómo vinculamos la información desde la extracción hasta la exportación y cómo gestionamos esa información, articulando la información que compete a cada una de las instituciones. OSINFOR ha desarrollado algunas plataformas, comparte información y lo que esperamos es que esto también se realice en las otras autoridades competentes, como las autoridades regionales y a partir del liderazgo del SERFOR también, para que el esquema de trazabilidad signifique una gestión de información en toda la cadena productiva, para poder lograr actuaciones oportunas. Si las autoridades no tienen información, entonces, hay muchas complicaciones, no se sabe si hay que intervenir o no intervenir un producto, y eso va en contra de esta lucha contra la tala ilegal (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

3.3. DE LA ILEGALIDAD HACIA LA LEGALIDAD: EL BLANQUEAMIENTO DE LA MADERA

Existen diversos mecanismos para extraer ilícitamente los recursos maderables y, posteriormente, legalizarlos y comercializarlos. Al respecto, se ha afirmado que “hay un proceso de ‘legalización’ de la madera ilegal en los diferentes eslabones de la cadena de la madera. Esta legalización se puede dar en registros como también en su incorporación a los productos transformados más allá de los aserríos” (Pautrat, 2006, citado en FAO, et al., 2018, p. 129).

La legalización de la madera implica que, en algún momento de la cadena productiva, aquella de procedencia legal sea insertada en un registro. En efecto, la legalización sucede cuando en estos registros se consigna información falsa que no puede ser detectada por el sistema; entonces, la madera ilegal es legalizada e ingresa a los aserraderos en calidad de *madera de procedencia legal*. Las características de la legalización de la madera ilegal, de acuerdo con el estudio elaborado para el Banco Mundial, son las siguientes (Pautrat, 2006):

- Se produce en los bosques, puestos de control forestal, aserraderos o en el mercado.
- La madera no registrada en el bosque se legaliza en el aserradero, ya sea completando su información o vendiéndola como producto terminado.
- La madera de procedencia ilegal que no fue registrada por los puestos de control forestal o no fue reportada por las Administradoras Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATTFs) es legalizada mediante su registro en algún eslabón de la cadena de valor antes de ser comercializada en el mercado interno o ser exportada.

Según lo señalado anteriormente, se advierte que existen tres puntos de legalización (FAO et al., 2018, p. 129):

- El primero se produce en los bosques, cuando la madera extraída que no ha sido registrada pasa por el control forestal sin ser observada.
- El segundo se produce en los aserríos, donde se transporta la madera legal, la madera legalizada en el bosque mediante registros y la madera extraída no registrada que no ha sido observada en los puestos de control.
- El tercero es el mercado, donde se comercializa la madera de procedencia legal e ilegal.

3.4. LA TALA Y TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES COMO ECONOMÍA ILEGAL

De acuerdo con un estudio realizado por la SBS, GIZ y el Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania (2018):

Los activos ilícitos del sector maderero pueden generarse en la dinámica del mismo sector como es el caso de la tala y comercio ilegal de madera. Los activos ilícitos pueden generarse también fuera del sector maderero, pero son lavados en él como los ingresos generados por la corrupción, por el narcotráfico o por otras actividades ilícitas. Finalmente, ganancias de la actividades legales o ilegales en el sector pueden ser usados para [financiamiento al terrorismo] (2018, p. 18).

En este mismo documento, se estimó que “la ilegalidad total del sector está dada por la suma de la madera ilegal no registrada [...] y la madera ilegal registrada” (SBS et al., 2018, p. 49). Como hemos anotado, según dicho estudio, la producción de madera ilegal superó el millón de metros cúbicos por año, cantidad que representa aproximadamente un 41% de la producción total de madera, lo cual equivale a S/ 467 millones o de aproximadamente USD 155 millones por año. Sin embargo, una investigación estimó, para 2017, un flujo no controlado de 781 140 m³ de madera rolliza, lo que representa un porcentaje de tala y comercio ilegal de madera del 37% (PCM et al., 2012).

Lo señalado significa que existe una economía ilícita paralela producto de la tala y el comercio ilegales de productos forestales maderables, ya sea porque la madera extraída ilegalmente es insertada en el mercado legal a través del *blanqueamiento de la madera ilegal* o es transformada y comercializada evadiendo los controles gubernamentales.

4. ALCANCE GEOGRÁFICO Y DINÁMICAS DE LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE MADERA

4.1. PRINCIPALES REGIONES AFECTADAS POR LA TALA ILEGAL Y DINÁMICAS

La tala ilegal es practicada en predios privados, en zonas cercanas a los ríos (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020), en espacios que

colindan con las zonas que cuentan con títulos habilitantes e incluso en ANP y zonas de amortiguamiento.

Las regiones más afectadas por este fenómeno son las que poseen más recursos forestales: Loreto, Madre Dios y Ucayali, las cuales, hasta 2018, reunían el 76% del total de hectáreas de bosques Amazónicos, según la Estrategia de Bosques y Cambio Climático (SBS et al., 2018).

Por su parte, los principales centros de producción de madera están ubicados en las ciudades de Iquitos (región Loreto), Puerto Maldonado (región Madre de Dios) y Pucallpa (región Ucayali) (SBS et al., 2018, pp. 7-33).

Las regiones señaladas concentran el 86% de la producción de madera rolliza y la producción de madera en trozas está compuesta principalmente por *Virola sp.* (cumala), *Maytenus laevis* (capinuri), *Calycophyllum spruceanum* (capirona), *Chorisia sp.* (lupuna) y *Cedrelinga cateniformis* (tornillo), según la información obtenida por la SBS et al. (2018, p. 34).

Sin embargo, además de la corrupción, que afecta a los órganos de control y fiscalización como al sistema de justicia penal, en estas tres regiones se han identificado vulnerabilidades asociadas a los riesgos del sector, como el complejo arreglo institucional, la deficiencia en las capacidades de gestión y la falta de recursos; situación que resulta ser crítica, especialmente en las direcciones forestales regionales (SBS et al., 2018, p. 9).

En consecuencia, estas tres regiones también concentrarían la mayor producción de madera ilegal y la ciudad de Lima es el principal mercado de destino (SBS et al. 2018, p. 21). Al respecto, es importante señalar que la mayor cantidad de denuncias forestales recibidas por el SERFOR proceden de Madre de Dios, Ucayali, Loreto y Lima (MINAGRI, 2019).

Por su parte, diversos entrevistados han manifestado que, en efecto, dichas regiones presentan mayor incidencia de tala ilegal y tráfico ilegal de productos forestales maderables. En ese contexto, se señaló

que tanto en Ucayali como en Loreto existen comunidades nativas en las que se practica la tala ilegal, ya sea a través de intermediarios o directamente. Además, se ha identificado a los concesionarios denunciados por presuntamente *lavar madera* o transportar madera de un área que no les corresponde, de acuerdo con su título habilitante, o una especie que no les corresponde (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

Adicionalmente, a partir de las entrevistas se advierte que la tala ilegal también es realizada en zonas cercanas al río Putumayo y en la frontera amazónica con Colombia y Brasil (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020). Específicamente, la tala ilegal sobre zonas con títulos habilitantes es practicada en las tres regiones antes señaladas (Loreto, Madre de Dios y Ucayali), así como en la selva central y en Junín, según la información obtenida de las supervisiones realizadas por el OSINFOR (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Además, es importante señalar que, en relación con la construcción de los caminos forestales, se documentó, en el periodo 2015-2018, la presencia de 3300 kilómetros lineales de ellos; sin embargo, en 2019 se advirtió la construcción de un adicional de 1500 kilómetros lineales. La mayoría de esos caminos se encuentran en las regiones de Ucayali, Madre de Dios y Loreto, en las cuales se han reportado tres casos de posible ilegalidad (Finer, Paz et al., 2020).

De igual forma, se han identificado los siguientes caminos forestales en zonas sin títulos habilitantes:

- Red de caminos forestales de 55 km lineales en una zona sin concesiones o permisos forestales, entre los límites de las regiones Loreto y San Martín.
- Red de 5.8 km lineales en la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Ashaninka, a solo 300 metros del área protegida.
- Caminos forestales en concesiones forestales vigentes, pero en situación no activa/no definida.
- Construcción de un camino forestal de 45.3 km lineales que atraviesa una comunidad nativa y llega a una concesión forestal

cuya situación está como no definida, en la región Loreto, justo al norte de la Reserva Nacional Pacaya Samiria.

- Red de 53.2 km lineales de caminos forestales en esta zona, de los cuales 21.4 km atraviesan una concesión forestal cuya situación es no activa, cerca de la localidad de Sepahua en la región Ucayali.
- Construcción de 17.7 km lineales en una concesión forestal maderable cuya situación actual está como no activa, en la región Madre de Dios.
- Caminos forestales en comunidades nativas.
- Construcción de un camino forestal de 23.4 km lineales al interior de una comunidad nativa en la región Ucayali, sin permiso forestal vigente.

4.1.1. Región Loreto

A partir de las supervisiones realizadas por el OSINFOR, entidad con potestades de supervisión y función sobre las zonas que cuentan con títulos habilitantes, puede concluirse que el mayor problema de tala ilegal se observa en Loreto, específicamente en comunidades nativas, las cuales, debido al “desconocimiento en la valorización de los costos de los árboles en pie [...], reciben pagos por debajo de lo que deberían costar. Entonces, por ahí se concentra el problema en la región Loreto” (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Un monitor ambiental indígena y vigilantes ambientales del pueblo Kichwa² manifestaron que:

[han] visto cómo decenas de tablones bajaban por el río Napo en dirección a Iquitos. Desde donde están parados, son al menos tres días hacia la capital de la región. Están acostumbrados a ser testigos

2 Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios (BDPI) del MINCUL, “el pueblo Kichwa se encuentra compuesto por aquellos descendientes de pueblos indígenas amazónicos que fueron ‘quechuzados’ por misioneros, desde el siglo XVI”.

Los cuatro grandes grupos que componen el pueblo Kichwa se ubican en tres departamentos del país: los kichwa del río Napo y los de los ríos Pastaza y Tigre, asentados en el departamento de Loreto; los kichwa lamistas o de Lamas, en el departamento de San Martín; y los kichwa que han sido conocidos como santarrosinos, en el departamento de Madre de Dios. según el MINCUL, en el año 2017, la población de las comunidades del pueblo Kichwa se estima en 71 311 personas.

de cómo la impunidad se esconde en los rincones de esta parte de la Amazonía (Romo, 2019).

El equipo de monitores kichwa de las localidades Vista Hermosa, Nuevo Libertador y Santa Elena del Tamboryacu (afluente del Napo) detectó un caso de tala en la parte media del río Napo. Es importante señalar que, según lo manifestado en un reporte publicado en Mongabay Latam:

estas comunidades que hace unos años fueron estafadas por malos madereros y que las involucraron en presuntos delitos de lavado de madera. Como en los documentos consta que los dirigentes de las comunidades firmaron las autorizaciones para la extracción, el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) les impuso multas que suman S/ 1 565 172 (USD 474 294) [...] (Romo, 2019).

La estafa de madereros a comunidades indígenas es un delito común. Según el OSINFOR, el mayor volumen de extracción no autorizada proviene de las comunidades nativas y entre 2018 y 2019 alcanzaron los 195 000 m³, es decir, más de 6900 camiones de madera. “Las comunidades del Tamboryacu, con la triste experiencia de estafa que habían vivido, no podían permitir que les vuelva a suceder algo similar” (Romo, 2019).

Adicionalmente, dicho reportaje señala que los vigilantes ambientales obtuvieron alrededor de 4000 reportes de monitoreo durante el patrullaje, los cuales, según manifiestan, fueron entregados a la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) de Loreto para sustentar las denuncias por tala ilegal, deforestación y minería ilegal.

Por su parte, la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI) ha reportado acciones contra la tala ilegal en los siguientes lugares (MINAGRI, 2019):

- En la zona de Nauta, la FEMA Loreto decomisó 21 023 m³ de la especie capinurí y lupuna, 40 m³ de la especie capirona y 395 008 m³ de la especie tornillo.

- En Nauta, específicamente aguas arriba del río Marañón, en la quebrada Gasparito, se incautaron 900 trozas de madera de la especie bolaina.
- En Contamana, provincia de Ucayali, se advirtió la apertura de una vía forestal y la FEMA Loreto decomisó 50 829 m³ de la especie bolaina, así como 89 296 m³ de la especie capirona y 0.377 m³ de la especie quinilla.
- En la zona de Iquitos-Maynas, la FEMA Maynas decomisó 11 830 m³ de la especie tornillo, 2896 m³ de la especie papelillo, 30 530 m³ de la especie cumala, 154 211 m³ de la especie capinuri, así como 81 520 m³ de la especie capirona y 5384 m³ de la especie lupuna.
- En la zona de Punchana-Maynas, la FEMA Maynas decomisó con un volumen de 23 760 m³ de la especie punchana.
- En el distrito de Mazán, provincia de Maynas, la FEMA Maynas decomisó 395 008 m³ de la especie tornillo.
- En el puerto de Yurimaguas se incautaron 13 750 pt³ de madera.
- En el río Itaya se decomisaron 149 trozas de madera de la especie cumala.

4.1.2. Región Madre de Dios

Madre de Dios está geográficamente dividida en tres provincias: Tahuamanu, Manu y Tambopata. Según las entrevistas, las dos primeras están siendo afectadas principalmente por el tráfico ilegal de madera (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

De acuerdo con un reporte generado a partir del MAAP, en Madre de Dios “se evidenció tala ilegal, incluso tocones con árboles aserrados (especie de tornillo), caminos para el traslado de la madera a un río cercano, y campamentos abandonados” (Finer, Castañeda, et al., 2020). A través del uso de drones y otras tecnologías, en dicho reporte se han identificado los siguientes espacios afectados:

3 Pies tablares.

- Concesión de Conservación Los Amigos, afectada por la tala. Esta concesión es administrada por la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA) y está destinada a actividades de investigación, educación, ecoturismo y servicios ambientales.
- Concesión Maderera Forestal Lagarto SAC-MADEFOL, afectada por la tala.
- Concesión Forestal de Castaña Sara Hurtado Orozco B, afectada por la deforestación.

Por su parte, la CMLTI ha reportado acciones —de la FEMA, SUNAT, Aduanas, OSINFOR, Policía Nacional y Gobierno Regional de Madre de Dios— contra la tala ilegal en los siguientes lugares (MINAGRI, 2019):

- En la provincia de Tahuamanu se incautaron 209 052 m³ de la especie shihuahuaco, azúcar huayo y pashaco; y 20 224 pt de copaiba, sapotillo, cedro y quillabordón. La existencia de tala ilegal en toda la zona de Tahuamanu ha sido corroborada durante las entrevistas.
- En el distrito de Inambari, provincia de Tambopata, se incautaron 4440 pt de shihuahuaco.
- En la localidad de Shiringayoc, bajo la modalidad contrabando, se incautaron 75 970 m³ de productos maderables con un valor aproximado de S/ 558 751.
- En la carretera Iñapari-Iberia (Interoceánica), provincia de Tahuamanu (altura del km 6) se incautaron 4 132 917 pt de producto forestal maderable.
- En el km 56.5 del distrito de Las Piedras, provincia de Tambopata, se incautaron 426 629 pt de producto forestal maderable. Asimismo, el Ministerio Público halló madera abandonada —extraída sin ninguna autorización— en el Centro Poblado Alegría ubicado en el distrito de Las Piedras (entrevista virtual, 14 de agosto de 2020).
- En los puestos de control de Unión Progreso, Palmeras y Planchón, se identificaron 878 m³ de productos maderables que se trasladaban

sin guía de remisión o que carecían de los requisitos mínimos establecidos. Estos estaban valorizados, aproximadamente, en S/ 957 149.

- En la maderera Canales Tahuamanu SAC, ubicada en el distrito de Iñapari, provincia de Tahuamanu, se incautaron 2 633 800 pt de producto forestal maderable.
- En las zonas de Shiringayoc y sudadero, la FEMA evidenció deforestación.
- En las laderas del río Pariamanu, el MINCUL evidenció deforestación.
- En las laderas del río Madre de Dios, la DICAPI evidenció deforestación.
- En una concesión maderera cercana a San Lorenzo, la Policía Nacional y la ACCA evidenciaron tala ilegal y hallaron centros de acopio y maquinaria pesada.

Otro espacio afectado por la tala ilegal de madera, según una de las entrevistas, es la Reserva Comunal Amarakaeri y la zona de amortiguamiento, donde existen actividades de minería y tala ilegal de madera. En relación con la mencionada reserva se ha obtenido la siguiente información:

El Gobierno Regional está promoviendo la reapertura de las trochas, de las carreteras que van a conectar desde Kosñipata, Salvación, Nuevo Edén hasta Colorado, bordeando todo el río Madre de Dios; entonces, es una potencial amenaza, fuerte, que no está tan lejos, ya está bastante cercano, entiendo que cuando una vez abren, ahí entran todos los madereros, entonces, ahí tiene que haber bastante presencia de las autoridades como SERFOR, el mismo SERNANP, para que se pueda controlar el avance de tala ilegal y no puedan meterse a la zonas que no están permitidas en la Reserva Amarakaeri (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

4.1.3. Región Ucayali

Una de las actividades económicas más importantes de la región es la extracción de recursos forestales, tan es así que desde hace varias

décadas constituye el centro de la actividad comercial de madera en el Perú, donde se sitúan las principales empresas del sector; sin embargo, “existe evidencia de que mucha de la madera proviene de zonas intangibles, áreas protegidas y sin permiso de tala; y existen indicios relevantes de una lógica sistemática de lavado de madera” (EIA y Banco Mundial, citados en Mujica, 2015, p. 11).

El estudio sobre trabajo forzoso realizado por Jaris Mujica (2015) menciona que Ucayali “es el punto más importante de transporte de madera legal e ilegal que se extrae en diversos afluentes del río Ucayali” (p. 21) y hace las siguientes precisiones:

- La región Ucayali es un importante centro de extracción y comercio de madera.
- Un porcentaje considerable de la madera extraída y comerciada es de origen ilegal.
- La cadena de valor del comercio ilegal de madera tiene varios eslabones; los tres primeros están presentes en la región Ucayali y en la ciudad de Pucallpa, y los dos primeros (extracción y preparación), en el cuadrante de trabajo de campo.
- Hay indicios de que en estos dos eslabones y en el cuadrante de trabajo de campo se producen diversas actividades ilegales.
- Estos eslabones implican varios tipos de actores; los dos primeros eslabones implican a tres tipos de actores registrados en el trabajo de campo (personal de soporte, peones y patrones).

El tráfico de productos maderables ocurre en toda la región Ucayali y la cuenca de la parte de Contamana y la parte del río Tamaya (distrito de Iparía) son los lugares donde se ha visto mayor cantidad de transporte de productos maderables por vía fluvial hasta Pucallpa (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

Además, el estudio realizado por Mujica (2015) revela la presencia de la tala ilegal en los siguientes espacios:

- En el Centro Poblado Flor de Ucayali, en la margen derecha del río Utuquinía, a siete horas de navegación en deslizador de

Pucallpa, se ha advertido la presencia de asentamientos ilegales de trabajadores de la madera (Aguas Blancas), así como de actividades relacionadas con el narcotráfico (Santa Sofía). El territorio forestal de Aguas Blancas está invadido por personas que ocupan campamentos ilegales en los que se extrae madera.

- El Centro Poblado Nuevo Utuquinía, ubicado a veinte minutos en bote de motor de Flor de Ucayali, tiene una alta presencia de aserraderos (formales y no formales) y campamentos visibles desde el río. Aquí se advierte la presencia de colonos dedicados a la extracción de madera y a actividades agrícolas.
- El Centro Poblado José Olaya, a treinta minutos a pie de Nuevo Utuquinía o a veinte minutos por vía fluvial, tiene una amplia área dispersa de campamentos y aserraderos. También se advierte la presencia de colonos dedicados a la extracción de madera y a actividades agrícolas.
- En la cuenca del río Utuquinía la tala es una actividad recurrente y está vinculada a los eslabones de extracción (tala y transporte hacia los aserraderos) y preparación (aserradero y transporte hacia zonas de venta) de madera. La extracción es de baja escala, pues se extraen volúmenes de madera relativamente bajos; no obstante, esa madera alimenta el circuito comercial de Pucallpa y es insertada, mediante intermediarios, al comercio de volúmenes mayores. Los actores involucrados en estas actividades son el personal de soporte, los peones y el patrón o jefe. La población local e indígena, así como las personas que migran de otras regiones del país, son grupos atractivos para los explotadores madereros, pues constituyen la mano de obra central, barata y explotable, la cual muchas veces es sometida a explotación laboral y trabajo forzoso.

Tanto en Flor de Ucayali, Nueva Utuquinía y José Olaya, en los eslabones de extracción y preparación de madera se señala la presencia del sistema de patronaje, que implica dinámicas de peonaje por endeudamiento (a través del adelanto de dinero, la retención de documentos, retención de pago, préstamos), y, en menor medida, por las explotaciones familiares. Asimismo, en estos centros poblados se ha observado la presencia de modalidades de exploración —patronazgo y explotación familiar—

hacia los indígenas o colonos, así como migrantes provenientes de centros poblados aledaños o de las regiones de Loreto o San Martín (Mujica, 2015, pp. 31-32).

Mujica añade que en Nueva Utuquinía y José Olaya existe una considerable cantidad de aserraderos y campamentos, así como de trabajadores que no residen permanentemente en la zona y que viven en condiciones precarias (2015, p. 32).

Por su parte, el MAAP ha identificado la ramificación de un camino forestal que ingresa a la Reserva Comunal El Sira y que se superpone con un permiso forestal obtenido luego de la creación de la ANP. Cabe enfatizar que, según la legislación vigente, no está permitida la extracción forestal maderable al interior de la Reserva Comunal El Sira (Finer, Paz et al., 2019).

También se ha identificado la construcción de carreteras sin ningún permiso en la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul (límite de las regiones amazónicas de Loreto y Ucayali), las cuales, hasta 2016, sumaban 47 kilómetros de recorrido. Estas son vías que facilitan la extracción ilegal y el tráfico ilegal de madera. Por su parte, en la localidad de Sepahua, situada al sur de la región Ucayali, se ha estimado la deforestación de 136 hectáreas debido a actividades de tala (López, 2016).

4.2. PRINCIPALES RUTAS DE LA MADERA

En una de las entrevistas realizadas para este diagnóstico se indicó que son principalmente tres las rutas de comercio ilegal de madera: en el sur, de Madre de Dios hacia Cusco; y en el norte, de Loreto hacia Contamana (Ucayali) y de Bagua (Amazonas) hacia Chiclayo (Lambayeque). En estas rutas las autoridades competentes han realizado incautaciones durante el estado de emergencia declarado por el Estado peruano debido a la crisis generada por el coronavirus (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

Al respecto, el documento *Actores, aprovechamiento de madera y mercados en la Amazonía peruana* (Mejía et al., 2015) ha identificado

los centros de producción y los circuitos de la madera. En ese sentido, considerando que en este estudio se ha visto que la ilegalidad se encuentra en todos los eslabones de la cadena de producción y que es legalizada y mezclada con la madera de procedencia legal a través de diversos mecanismos, se tomarán en cuenta las rutas de la madera legal identificadas en el citado texto.

4.2.1. Región Loreto

Iquitos, que es el principal puerto de fluvial de Loreto, no cuenta con una vía terrestre hacia las principales ciudades del Perú, por ello, la madera extraída de esta región es transportada hacia Pucallpa (región Ucayali), donde es transformada y movilizadada por la carretera Federico Basadre. Los circuitos identificados desde Loreto son los siguientes (Mejía, et al., 2015, pp. 38-39):

- Circuito Islandia - Caballo Cocha - Iquitos - Pucallpa: la cuenca del Yavarí.
- Circuito Alto Amazonas - San Martín - Cajamarca - Libertad - Lambayeque - Piura.

4.2.2. Región Madre de Dios

En Madre de Dios se ha identificado madera procedente de Loreto, lo cual llama la atención ya que no existe conexión fluvial ni terrestre entre ambas regiones. Sin embargo, hay una hipótesis que señala que la madera es legalizada o blanqueada a través de reexpediciones, lo cual explicaría el hallazgo de la madera procedente de Loreto en la región Madre de Dios (Mejía, et al., 2015, p. 41).

Mejía et al. (2015) advierten que solo el 4% de la madera producida en Madre de Dios se queda en Puerto Maldonado, mientras que el gran porcentaje restante es transportado a través de los siguientes circuitos (p. 41):

- Circuito Tambopata - Cusco - Ica/Lima.
- Circuito provincia de Tambopata - Arequipa - Puno - Moquegua - Tacna.
- Circuito Tahuamanu - Puno - Moquegua.

4.2.3. Región Ucayali

Sobre esta región Mejía et al. indican que

Los circuitos de transporte de madera son terrestres y fluviales, por lo cual se puede apreciar un vasto comercio en diferentes lugares, aunque la mayoría de los intermediarios y transformadores están en su capital Pucallpa, lugar donde se concentran las principales industrias de transformación primaria y secundaria (p. 41).

El principal centro de destino de la madera producida en Ucayali es Lima, específicamente Villa María, Villa Salvador y otros puntos en Lurín. Asimismo, los circuitos identificados son los siguientes:

- Circuito Bajo Ucayali - Pucallpa - Lima - Callao.
- Circuito Alto Ucayali - Pucallpa - Lima.
- Circuito de la carretera Federico Basadre: Puerto Inca - Padre Abad - Lima.

Adicionalmente, en la entrevista realizada el 17 de agosto de 2020, también se ha evidenciado tráfico de productos forestales maderables en las siguientes rutas:

- Puerto Inca (región Huánuco y límite con Ucayali) - La Merced - La Oroya - Lima.
- Puerto Inca (región Huánuco y límite con Ucayali) - Tingo María - Lima.

4.3. DESTINOS INTERNACIONALES

De acuerdo con la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (2021), el Perú ha experimentado, desde finales de la década de 1990, un alza en la demanda de productos madereros, especialmente de la caoba, debido al cada vez más débil mercado de Bolivia y Brasil, como principales competidores en la oferta. Esta situación conllevó mayor interés en el mercado para satisfacer la demanda, lo que no siempre supuso el respeto de los conductos formales.

No obstante, esta demanda internacional parte de una demanda nacional que, según indica la CMLTI (2003), se basa en una economía feudal de pequeños extractores que venden el producto extraído a grandes empresarios, a precios ínfimos. Lograr este proceso implica que:

[...] en pequeña escala los madereros o extractores informales entran en zonas no autorizadas como áreas protegidas, tierras de comunidades nativas, concesiones forestales, etc., con todo un contingente de mano de obra y maquinarias, lo cual demanda un alto nivel de inversión y motiva una rápida extracción además de tratar de cortar la mayor cantidad de árboles con el fin de recuperar el capital mucho más rápido. Hay que añadir además que la mano de obra en el bosque es barata y no cuenta con ningún beneficio social ni reconocimiento de derechos laborales por parte de las empresas (CMLTI, 2003, p. 10).

Los principales mercados internacionales a los que se exporta la madera legal —pero también buena parte de la ilegal— incluyen Estados Unidos, México, República Dominicana y Hong Kong, saliendo, principalmente, del puerto del Callao (CLMTI, 2003).

En este contexto, se identifican las siguientes rutas:

- Los circuitos asociados a la región Loreto tienen como principales destinos México y Estados Unidos.
- Los circuitos asociados a la región Madre de Dios tienen como principales destinos China, Estados Unidos y Europa.
- Los circuitos asociados a la región Ucayali tienen como destino principal China.

Finalmente, de acuerdo con la oferta maderable, la producción de madera en trozas se compone, sobre todo, de las especies *Virola sp.* (cumala), *Maytenus laevis* (capinuri), *Calycophyllum spruceanum* (capirona), *Chorisia sp.* (lupuna) y *Cedrelinga cateniformis* (tornillo) (SBS et al., 2018, p. 34). Sin embargo, existe una gran cantidad de especies forestales que son taladas y traficadas de manera ilegal.

5. PRINCIPALES ESPECIES MADERABLES EXTRAÍDAS

El Sistema de Información Gerencial del OSINFOR (SIGO), a partir de las acciones de supervisión y fiscalización realizadas sobre zonas con títulos habilitantes, ha identificado a las especies forestales maderables con mayor volumen injustificado en metros cúbicos a escala nacional, tal como se indica en la siguiente tabla.

Tabla 10. Principales especies forestales con volumen injustificado (2015-2019)

N°	NOMBRE CIENTÍFICO	VOLUMEN INJUSTIFICADO (M ³)
1	<i>Cedrelinga cateniformis</i>	214 443.504
2	<i>Virola sp.</i>	198 076.506
3	<i>Clarisia biflora</i>	189 700.156
4	<i>Chorisia integrifolia</i>	121 289.836
5	<i>Calycophyllum spruceanum</i>	114 052.901
6	<i>Maquira coriacea</i>	89 106.361
7	<i>Virola sebifera</i>	74 996.611
8	<i>Coumarouna odorata</i>	70 824.295
9	<i>Hura crepitans</i>	50 370.897
10	<i>Copaifera reticulata</i>	49 420.462

Fuente: OSINFOR, s.f.

De otro lado, las especies forestales maderables con mayor volumen extraído, proveniente de árboles no autorizados (títulos habilitantes), durante el periodo 2015-2019 fueron las siguientes:

Tabla 11. Principales especies forestales extraídas provenientes de árboles no autorizados (2015-2019)

Nº	NOMBRE CIENTÍFICO	VOLUMEN NO AUTORIZADO (M ³)
1	<i>Cedrelinga cateniformis</i>	156 319.262
2	<i>Virola sp.</i>	106 045.878
3	<i>Chorisia integrifolia</i>	82 060.429
4	<i>Clarisia biflora</i>	71 200.134
5	<i>Maquira coriacea</i>	66 096.604
6	<i>Virola sebifera</i>	54 775.160
7	<i>Coumarouna odorata</i>	53 508.273
8	<i>Calycophyllum spruceanum</i>	46 599.932
9	<i>Virola albidiflora</i>	45 881.278
10	<i>Bursera graveolens</i>	45 461.782

Fuente: OSINFOR, s.f.

A partir de la información institucional obtenida para la elaboración del diagnóstico respecto a las especies forestales extraídas provenientes de árboles no autorizados en las regiones Loreto, Madre de Dios y Ucayali, se observa que, en el periodo 2015-2019, Loreto fue la región con mayor volumen no autorizado de especies forestales extraídas, seguida por Madre de Dios y Ucayali.

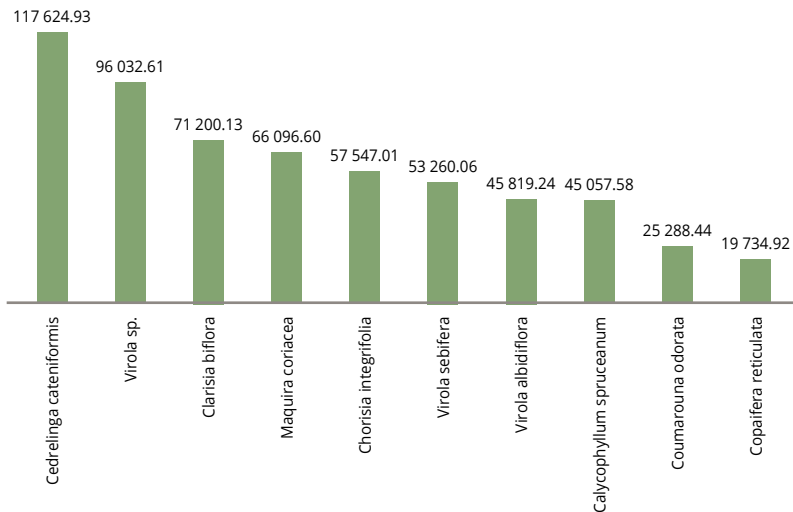
La especie forestal que más se ha extraído sin autorización en Loreto corresponde al tercer lugar en el caso de Madre de Dios, mientras que la segunda especie más extraída en Loreto se ubica en octava posición entre las diez principales de Ucayali; cabe acotar que la diferencia en los volúmenes es considerable.

5.1. REGIÓN LORETO

Luego de evaluar el consolidado de las especies forestales extraídas de árboles no autorizados (dentro del título habilitante) en Loreto durante el periodo 2015-2019, teniendo en cuenta solamente las diez principales especies, se advierte un número considerable de volumen no autorizado de las especies *Cedrelinga cateniformis*, *Virola sp.* y *Clarisia biflora* (OSINFOR, 2020).

Adicionalmente, se ha señalado que la lupuna, el cedro, la caoba y la bolaina son extraídas de los bosques inundables de Loreto (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020). Asimismo, en la ANP Pacaya Samiria se identificó la extracción ilegal del cedro y la caoba (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020). Es importante señalar que esta información no necesariamente corresponde a las zonas con títulos habilitantes.

Gráfico 1. Principales especies forestales extraídas provenientes de árboles no autorizados en Loreto (2015-2019)

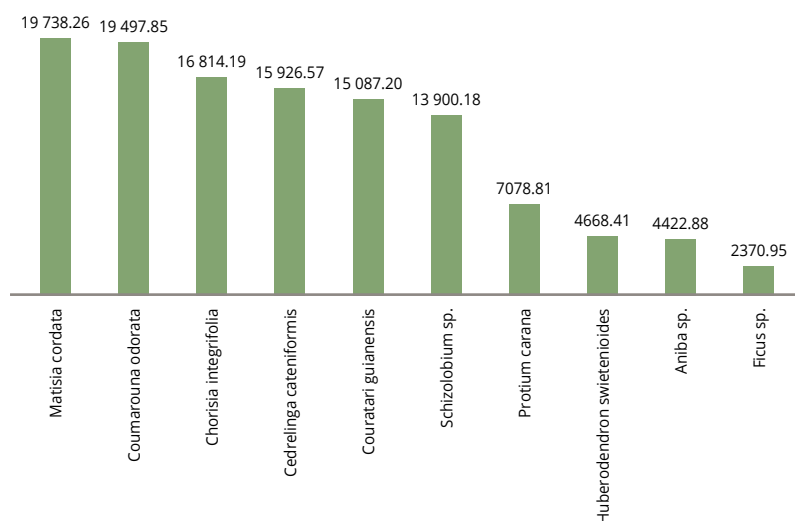


Fuente: OSINFOR, s.f.

5.2. REGIÓN MADRE DE DIOS

Tras evaluar el consolidado de las principales especies forestales extraídas de árboles no autorizados en Madre de Dios durante el periodo 2015-2019, se advierte que el volumen no autorizado es homogéneo en relación con la *Matisia cordata* y la *Coumarouna odorata* (OSINFOR, 2020).

Gráfico 2. Principales especies forestales extraídas provenientes de árboles no autorizados en Madre de Dios (2015-2019)

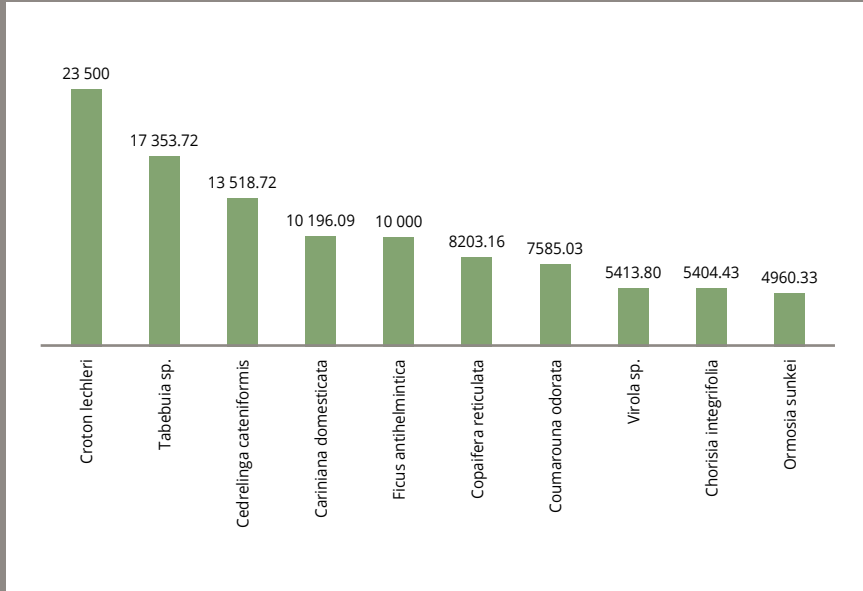


Fuente: OSINFOR, s.f.

5.3. REGIÓN UCAYALI

Luego de evaluar el consolidado de las principales especies forestales extraídas de árboles no autorizados en Ucayali durante el periodo 2015-2019, se advierte que el mayor volumen extraído proveniente de árboles no autorizados corresponde a las siguientes especies: *Croton lechleri*, *Tabebuia sp.* y *Cedrelinga cateniformis* (OSINFOR, 2020).

Gráfico 3. Principales especies forestales extraídas provenientes de árboles no autorizados en Ucayali (2015-2019)



Fuente: OSINFOR, s.f.

6. CAUSAS DE LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

Las causas de los fenómenos criminales de tala ilegal y tráfico ilegal de productos forestales maderables obedecen a factores sociales estructurales, factores de riesgo institucionales y a una débil respuesta del Estado, según se detalla a continuación:

● Factores sociales estructurales

La Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021-2025 (ENLTI) señala que los altos niveles de pobreza y la ausencia de oportunidades sostenibles en las zonas donde se realizan las extracciones no autorizadas son causas estructurales de la tala ilegal. Esta actividad ilícita es consecuencia de problemas estructurales

socioeconómicos como el desempleo; la migración andina hacia las regiones amazónicas; la escasa inversión en infraestructura productiva, vial, energética y de servicios básicos en el ámbito local; la ausencia de instituciones públicas en las zonas más alejadas del país, especialmente en zonas amazónicas de difícil acceso; la pobreza y la extrema pobreza; la informalidad de las economías rurales; el difícil acceso a capitales de inversión que permitan generar una industria local —formal— de transformación primaria y secundaria; y la demanda nacional e internacional (Pautrat, 2006).

Respecto a la migración de la población andina a las regiones amazónicas, se advierte que los fenómenos de minería ilegal, la trata de personas y el trabajo forzoso (fenómenos conexos de la tala ilegal) también presentan rutas de zonas andinas hacia zonas amazónicas. Por ejemplo, el Plan Regional contra la Trata de Personas de Madre de Dios 2018-2021 ha identificado que algunas personas de la provincia de Quispicanchi (Cusco) se transportan —o en algunos casos de trata de personas son transportadas mediante engaños— al centro poblado Mazuko en el sector de Inambari (Madre de Dios). Otros destinos son Huaypetue, Delta 1 y 2, Boca Colorado, La Pampa, Laberinto, Mega 11-12-13-14-15, Planchón, Malinowski, Mavila y Alerta; todos ellos en la región Madre de Dios (MINJUSDH, 2018, pp. 37, 40).

Un gran porcentaje de esta población migrante se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza y carece de oportunidades para acceder a un trabajo formal. Por tanto, muchos de quienes emigran hacia la Amazonía (especialmente, jóvenes) se dedican al comercio informal, al transporte local y a la extracción maderable ilegal. También los ribereños y los colonos que radican en las zonas se dedican a la extracción de madera esporádicamente (durante unos meses), dependiendo de la estacionalidad del aprovechamiento, y el resto del año realizan otras actividades (Pautrat, 2006).

En lo concerniente a la demanda del mercado, las cifras indican que las maderas finas y duras son altamente requeridas en el mercado internacional; por su parte, en el mercado nacional existe demanda de maderas duras y blandas.

● Factores institucionales

Otras de las principales causas que constituyen factores de riesgo son:

La alta disponibilidad de bosques sin derechos asignados y sin adecuada vigilancia, la existencia de un gran número de pequeños productores madereros que no cuentan con mecanismos que permitan su acceso formal al bosque y que generan presión de extracción maderable, la inadecuada gestión del patrimonio forestal en lo político, lo institucional y el cumplimiento de la normatividad; el cambio de uso para agricultura que deforesta y es fuente de madera ilegal y finalmente por la tolerancia del mercado a la madera de origen ilegal (MINAGRI, 2019, p. 8).

En relación con los pequeños productores, mencionados tanto en el estudio realizado por el Banco Mundial como en la Memoria 2018 de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, se ha observado que la informalidad de la actividad forestal afecta directamente su capacidad de ser sujetos de crédito en el sistema financiero, lo cual, sin duda alguna, dificulta su ingreso a la industria formal. En ese sentido, De Soto, citado en el estudio del Banco Mundial, menciona que:

[...] las grandes dificultades y altos costos de la formalización impiden a los pequeños empresarios sobrevivir de manera legal en un mercado donde la informalidad domina. Tal es el caso de la existencia de un sistema paralelo de comercio de madera ilegal que afecta directamente la viabilidad económica y sostenibilidad de las concesiones forestales. La limitada asistencia técnica y financiera que acoge a los amplios sectores de madereros informales y facilite los procesos de adecuación a la ley forestal constituye también una causa del tráfico de maderas. Esta misma escasez de apoyo técnico y medidas promocionales adaptadas a las posibilidades de trabajo de las Comunidades Nativas las hace vulnerables a negociaciones desventajosas que culminan con la sobre explotación y sustracción de sus recursos (Pautrat, 2006).

La ENLTI identifica como una causa importante de la tala ilegal a la sobrerregulación o la ausencia de esta, situación que impide el cumplimiento de la normativa en general, problema que se agudiza en los pequeños productores. Los trámites engorrosos y lentos, la demora en la aprobación de planes y permisos y la lejanía de las oficinas de las agencias gubernamentales son factores que colocan al extractor forestal en la disyuntiva de elegir, por un lado, una alternativa legal, costosa, lenta y engorrosa para aprovechar la madera, o, por otro lado, una opción célere —debido a la evasión de trámites legales—, más rentable —gracias a la omisión de pago de impuestos— y eficiente —ya que pueden empezar la tala antes del otorgamiento de los permisos correspondientes— (Louman et al., 2002, citados en Pautrat, 2006).

Otras causas del fenómeno de la tala ilegal y su comercio asociado son las dificultades para implementar las normas del sector forestal y la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de dicha implementación; las debilidades en el proceso de otorgamiento, monitoreo, supervisión, sanción y remediación; las duplicidades y los vacíos de funciones entre los organismos sectoriales presentes en el mismo ámbito; el conflicto de intereses entre las funciones de un mismo organismo dedicadas unas a la fiscalización y, otras, a la promoción; las debilidades administrativas y legales en las entidades regionales y locales encargadas de la gestión ambiental; los recursos limitados para la investigación científica y para la valoración económica de los recursos naturales y servicios ambientales; la limitada capacidad para el monitoreo de los sitios; la ausencia de una política de prevención; y las dificultades y la falta de recursos para fiscalizar administrativamente y para investigar y sancionar penalmente el delito, así como los delitos conexos de corrupción y crimen organizado (Contreras- Hermosilla, 2002; Andaluz, 2005).

Sobre este último punto, diversos estudios afirman que la corrupción es una causa transversal que afecta gravemente al sector forestal y debilita la intervención del Estado sobre acciones como la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables. Incluso, es

concebida como una fuente de activos ilícitos y “el principal factor que permite la comercialización de la madera ilegal, la cual puede llegar al mercado a través de documentación falsa o incluso sin ninguna documentación” (SBS et al., 2018).

Lo anteriormente señalado merma la institucionalidad y la capacidad del Estado para realizar acciones de prevención y control efectivas. Sumado a ello, como se ha observado, la demanda de la madera, las dificultades para implementar efectivamente el marco normativo existente, la cantidad de bosques desprotegidos, la excesiva burocracia estatal, los costos que implica la obtención de autorizaciones y permisos, el difícil acceso a créditos o financiamiento para insertarse en el mercado formal, la insuficiente dotación de recursos, la normalización de acciones de tala ilegal y tráfico ilegal de madera, el difícil acceso geográfico y los diversos problemas estructurales (pobreza, falta de oportunidades para acceder a un empleo formal, la migración, entre otros) son factores que influyen en la expansión del fenómeno de la tala ilegal de productos forestales maderables y su comercio asociado.

La Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal ha manifestado que la tala y el comercio ilegal de madera se manifiestan como todo un sistema estructurado y no como hechos aislados o coyunturales. Así pues, las causas de este problema son las siguientes: la deficiente gobernanza; un marco legal e institucional engorroso, complicado y hasta contradictorio, que eventualmente se convierte en incentivos perversos; la escasa o nula inversión en el desarrollo de sistemas de transformación competitivos; personal poco capacitado; la escasa o nula inversión en capacitación e investigación forestal; y la ausencia de una política de protección a los productos forestales que esté alineada con los tratados internacionales (CMLTI, 2017).

La SBS et al. (2018) han desarrollado una relación de componentes de riesgos de lavado de activos y financiamiento al terrorismo, los cuales reafirman las causas de la tala ilegal y el tráfico asociado descritas anteriormente:

Tabla 12. Causas sociales de la tala ilegal

CATEGORÍA	COMPONENTES INDIVIDUALES
Alta informalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Informalidad transversal en el sector forestal • Menores costos de la tala ilegal respecto a la legal en el proceso de preoperación (permisos y planeamiento) • Escasez de oferta de madera legal
Factores socioeconómicos que favorecen la tala ilegal	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de carreteras en zonas de frontera y ANP • Ausencia de actividades económicas alternativas para las comunidades nativas • Pobreza de poblaciones aledañas al bosque • Comunidades con deudas por sanciones o imposibilidades de planes de manejo para tala legal
Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Débil sistema de supervisión forestal en los puestos de control por incapacidad o corrupción • Gran cantidad de inventarios forestales sobredimensionados • Corrupción de funcionarios de la autoridad nacional • Corrupción de funcionarios públicos en GORES • Corrupción de autoridades encargadas de la represión • Corrupción de fiscalizadores • Corrupción de regentes • Corrupción de supervisores en puestos de control • Corrupción de supervisores en centros de acopio • Corrupción de funcionarios públicos en aduanas • Corrupción privada en las comunidades nativas • Corrupción privada en las empresas

Fuente: SBS et al., 2018.

Tabla 13. Amenazas para el sector forestal. Primera parte

CATEGORÍA	COMPONENTES INDIVIDUALES
Deficiente marco normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente marco normativo (vacíos legales y sobre-regulación) • Falta de adecuación del marco normativo a la realidad local
Poca capacidad de gestión y recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de recursos para difundir y aplicar sanciones • Inexistencia de un inventario nacional forestal • Falta de zonificación forestal • Falta de capacidad técnica de funcionarios públicos • Malas condiciones laborales que no atraen al personal idóneo • Deficiente supervisión de los bosques • Autoridad competente no verifica in situ la tala en el bosque • Débil sistema de trazabilidad • Débil sistema de verificación de procedencia de la madera en aduanas
Desarticulación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> • Desarticulación entre los organismos del Estado que regulan el sector
Falta de liderazgo de las autoridades forestales	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de liderazgo y decisión de la autoridad nacional (SERFOR) • Falta de liderazgo y decisión de la autoridad regional • Inexistencia de un plan nacional forestal

Fuente: SBS et al., 2018.

Adicionalmente, el citado texto ha establecido una serie de amenazas para el sector forestal:

Tabla 14. Amenazas para el sector forestal. Segunda parte

CATEGORÍA	COMPONENTES INDIVIDUALES
Tala selectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Percepción sobre tala ilegal
Cambio de uso	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio de uso de la tierra para agricultura que genera extracción de madera ilegal • Cambio de uso de la tierra para cultivo de coca que genera extracción de madera ilegal • Cambio de uso de la tierra para ganadería que genera extracción de madera ilegal • Tráfico de tierras en la Amazonía que genera extracción de madera ilegal
Demanda de madera ilegal	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de aserraderos que incentivan o facilitan el tráfico de madera ilegal • Presencia de depósitos que incentivan o facilitan el tráfico de madera ilegal • El consumidor promedio no tiene conciencia sobre el origen ilícito de la madera
Ingresos generados por la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos generados por la corrupción que son invertidos en el sector forestal maderero
Ingresos generados por el narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos generados por el narcotráfico que son invertidos en el sector forestal maderero
Ingresos generados por otros ilícitos	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos generados por la minería ilegal que son invertidos en el sector forestal maderero • Ingresos generados por la trata de personas que son invertidos en el sector forestal maderero • Ingresos generados por otras actividades ilícitas que son invertidos en el sector forestal maderero
Presencia de terrorismo en zonas de bosque	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de la organización terrorista Sendero Luminoso • Presencia de organizaciones terroristas en la zona de frontera con Colombia

Fuente: SBS et al., 2018.

7. IMPACTOS SOCIOECONÓMICOS E INSTITUCIONALES DE LA TALA Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

La tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables traen consigo un daño al ambiente, pero, también, un perjuicio económico, social e institucional que se presenta con menor o mayor gravedad dependiendo de cuál sea la zona de afectación, las cuales suelen abarcar gran parte del territorio nacional puesto que el Perú es un país con gran biodiversidad y superficies boscosas.

7.1. IMPACTOS SOCIALES

El impacto de la tala ilegal implica la deforestación y la afectación considerable del ecosistema, lo cual genera cambios en el hábitat natural de un importante número de especies y ello produce, además, perjuicios sociales con graves consecuencias para las poblaciones nativas de estos territorios.

Por un lado, tenemos las consecuencias ecológicas, como la contaminación ambiental y la pérdida de biodiversidad principalmente y, por otro lado, el perjuicio a las poblaciones locales que ven disminuidas sus posibilidades de desarrollo. Todo ello hace de la tala ilegal una amenaza para el paradigma del desarrollo sostenible (Osorio, 2010, p. 86).

Los perjuicios sociales afectan directamente a las poblaciones que se encuentran dentro de la cadena de producción de madera ilegal, muchas de ellas, pueblos indígenas protegidos por diversos instrumentos internacionales como el Convenio Núm.169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, los Objetivos para el Desarrollo del Milenio, el Informe del Foro Permanente de Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y los Informes de los Relatores Especiales (Pautrat, 2006).

La situación de los pueblos indígenas varía: algunos de ellos habitan territorios de bosque amazónicos con millones o cientos de miles de hectáreas de bosques y otros involucran miles o cientos de hectáreas; estos últimos son los casos más vulnerables al deterioro de sus medios de vida. Existen, al menos, cinco grandes territorios con millones o cientos de miles de hectáreas de bosques amazónicos vírgenes que albergan a pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial: Pano, Cacataibo, Isconahua y Huaorani.

Los impactos negativos de la deforestación sobre los medios de vida de los pueblos indígenas incluyen la pérdida de bosques, la dislocación, la interrupción de los patrones y corredores migratorios de la biodiversidad y los humanos, la reducción de la disponibilidad de vida silvestre, la exposición a contactos no autorizados, entre otros. Asimismo, la deforestación anula el control de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales mientras que el suministro de estos recursos disminuye, con el consecuente empobrecimiento de los territorios indígenas y la migración y la exposición al contacto con poblaciones no indígenas.

Algunos de los impactos sociales generados por el fenómeno de la tala ilegal y el comercio asociado son los siguientes:

- Invasiones de extractores informales en reservas del Estado para pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, tierras de comunidades nativas, propiedad privada y concesiones forestales.
- Enfrentamientos y amenazas a la integridad física y existencia pacífica de las poblaciones indígenas y colonas. Además de conflictos sociales y económicos entre pequeños madereros.
- Deterioro de la calidad de vida de las personas. Desposesión de los usuarios del bosque de recursos claves para su sobrevivencia.
- Pobreza y segregación por la persistencia de sistemas de trabajo forzado, explotación. Ello incluye el engaño y la estafa al hacer a las comunidades firmar contratos ilegítimos, carentes de valor jurídico, pero de los cuales se valen para extraer la madera y extorsionar para conseguir las facturas de la comunidad.

- Amenazas y atentados contra la vida e integridad de funcionarios, comuneros y pobladores locales.
- En algunos casos, hay superposición de derechos de uso sobre una misma tierra, generada por la presencia de diversas actividades económicas, tales como concesiones forestales sobre tierras de comunidades nativas, territorios o reservas indígenas o predios privados; y superposición con otras actividades extractivas (minería, castaña, agricultura, entre otras) (Pautrat, 2006).

Según la Defensoría del Pueblo (2020), hasta setiembre de 2020, se registraron los siguientes conflictos socioambientales vinculados al problema de la tala ilegal:

Tabla 15. Conflictos socioambientales vinculados a la tala ilegal

LUGAR	CASO
Amazonas, distrito de El Cenepa, provincia de Condorcanqui	Comunidades nativas awajún de El Cenepa exigen a taladores y mineros ilegales de nacionalidad peruana y ecuatoriana el cese de sus actividades y el retiro inmediato de su territorio.
Junín, distrito de San Martín de Pangoa, provincia de Satipo	La comunidad nativa de Meantari, perteneciente al pueblo indígena Ashaninka, denunció que el 3 de febrero un grupo de personas (aproximadamente sesenta) ingresaron a su comunidad de manera violenta, portando armas y amenazándolos de muerte, obligándolos a retirarse de su territorio. Miembros de este grupo se encontrarían vinculados a actividades de extracción de madera ilegal.

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2020.

En un ámbito más específico, la tala ilegal de ciertos espacios promueve la migración de comunidades cuya subsistencia depende, en gran medida, de los recursos naturales. Así, por ejemplo:

El caso de la comunidad Ashaninka permite apreciar los efectos sociales de la tala ilegal. Se trata de un grupo indígena de unas 70 000 personas, cuyas tierras se extienden desde Ucayali hasta el estado

de Acre en Brasil. Los Ashaninkas mantienen un estilo de vida de subsistencia y tienen la costumbre de migrar periódicamente a un sector diferente para permitir la regeneración de la tierra que ocupan, de manera que constantemente sufren los embates de la actividad de tala ilegal, que afecta seriamente su estilo de vida (CMLTI, 2017, pp. 24-36).

En las alertas tempranas emitidas por la Unidad de Monitoreo Satelital (UMS)⁴ del SERFOR también se evidencia el constante reporte e identificación de actividades de aprovechamiento de tierras no autorizadas, en las cuales los espacios acondicionados sin permisos previos para la agricultura representan un número considerable. No obstante, en estos casos debe precisarse si tales hechos ocurren por un tema de subsistencia ante la carencia de servicios.

En Loreto, por ejemplo, se registró el denominado caso Walter Ríos, en el cual un exfuncionario municipal del distrito de Fernando Lores, quien, según el líder *Apu* de la comunidad nativa de Santa Elena (ubicada en el sector del río Tamboryacu afluente del río Napo), fue visto “en una plataforma contigua o balsa improvisada bajaba cerca de 150 trozos de madera tornillo y marupá. Se le pidió a Ríos detenerse, pero la madera continuó su camino” (Romo, noviembre de 2019). Cuando fue interrogado por los monitores, el exfuncionario presentó un plan operativo, dio coordenadas y afirmó que tenía permiso para extraer árboles del bosque.

Sin embargo, los pobladores de Santa Elena, Vista Hermosa y Nuevo Libertador [comunidades del sector del río Tamboryacu afluente del río Napo] ya habían sido sorprendidos precisamente por confiar. Entre el 2012 y el 2015, las tres comunidades le dieron permiso a un intermediario maderero para extraer diversas especies de sus bosques y, frente a las autoridades forestales, en los documentos oficiales, la comunidad figuraba como la titular de los planes operativos (Romo, noviembre de 2019).

4 Alertas tempranas de deforestación y quema de vegetación obtenidas a través de la Unidad de Monitoreo Satelital (UMS). Información remitida por SERFOR mediante Oficio D000119-2020-MINAGRI-SERFOR-DE.

En Ucayali, en el periodo 2018-octubre de 2019, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) recibió 58 denuncias, de las cuales siete están vinculadas a la actividad forestal (MINAM, diciembre de 2019).

De otro lado, el trabajo forzoso, la explotación humana, la vinculación con otras actividades ilícitas (punto que se desarrollará en el capítulo III), la ausencia de contratos de trabajo legales y la exposición a enfermedades y accidentes asociados a la extracción, transporte y transformación de la madera son algunas de las consecuencias de la informalidad e ilegalidad del sector Forestal (Pautrat, 2006).

7.2. IMPACTOS ECONÓMICOS

La tala ilegal y el comercio ilegal de productos forestales maderables están asociados a las economías sumergidas, por tanto, generan evasión y defraudación fiscal, desvalorización de la madera en pie, depredación del capital forestal y el incumplimiento de los pagos por derecho de aprovechamiento forestal (Pautrat, 2006).

Entre las pérdidas económicas, se han registrado las siguientes:

- El aumento de la informalidad.
- El abandono de títulos habilitantes por la convivencia con grupos terroristas.
- La salida de dinero de la economía legal.
- Una menor recaudación para el Estado.
- La distorsión en los precios que afecta la competitividad del mercado maderero.
- La disminución de incentivos para la inversión (SBS et al., 2018, p. 61).

En efecto, la tala ilegal genera la pérdida de capital producida por una actividad informal que escapa al control del Estado y, en segundo lugar, la pérdida del potencial económico del bosque que pone en peligro

la inversión privada que el Estado promueve mediante concesiones forestales otorgadas de acuerdo con la legislación vigente.

Esta preocupación se puede reflejar en las iniciativas tomadas por el Estado para luchar contra la tala ilegal; una de ellas es el Decreto Supremo 019- 2004-AG, que crea una Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, la cual menciona de manera especial la amenaza a las dos especies forestales de mayor valor comercial: la caoba y el cedro; no obstante, es sabido que en el Perú se comercializan más de 100 especies forestales de las más de 2500 que existen (Lao, 1969).

7.3. IMPACTO INSTITUCIONAL

A partir de lo señalado en este capítulo, resulta evidente que la tala ilegal de productos forestales maderables y el comercio asociado, conforme se ha mostrado en un estudio realizado para el Banco Mundial (Pautrat, 2006), transgrede el principio de autoridad del Estado, la institucionalidad del sector forestal y la sostenibilidad económica, pues existe una economía ilegal paralela y se evaden impuestos; altera y desalienta el proceso de formalización que implementa el Estado peruano; desalienta la inversión privada en planes de manejo; atenta contra la seguridad pública y el orden interno, pues se desarrolla dentro de contextos ilegales como el narcotráfico, el tráfico de armas e incluso el terrorismo; y genera otras actividades ilícitas como la corrupción, el lavado de dinero, el tráfico de armas y la extorsión, algunas de ellas vinculadas al crimen organizado o a redes criminales que operan internacionalmente.

Todos estos problemas dificultan la implementación de las normas aprobadas en el sector forestal y obstaculizan el trabajo de prevención, fiscalización y control, la investigación penal de los ilícitos penales, así como la remediación ambiental, sobre todo porque estas actividades se realizan en zonas geográficas que, en muchos casos, son de difícil acceso y donde la presencia del Estado es esporádica o nula debido a los limitados recursos económicos y humanos del sector.

8. TALA Y TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19

Durante la pandemia de la COVID-19, el fenómeno de la tala ilegal y el comercio asociado ha continuado operando en el Perú, aunque, ciertamente, con limitaciones para el transporte de la madera debido al estado de emergencia declarado por el Estado peruano.

Según lo manifestado en las entrevistas, la deforestación ha tenido un incremento en estos últimos meses y uno de los factores que la han exacerbado es la migración de las personas hacia el campo debido a la pandemia. Aun así,

para tala ilegal, no ha habido tanta presión porque tampoco han estado moviéndose los camiones. Y cuando se dio la reactivación económica, ahí un poco que han empezado. Sobre todo, en la parte del norte, de algarrobo por la zona de Lambayeque (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

Otro de los entrevistados señaló que, debido a la pandemia, la presión en el bosque ha aumentado, pues las personas que usualmente de dedicaban al comercio legal de los productos del bosque han incurrido en actividades extractivas ilegales (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020). “[Durante la pandemia], La tala ilegal no se ha detenido. Nosotros hemos tenido intervenciones de productos forestal maderable y en rolliza. Han seguido los delitos cometiéndose en tiempo de cuarentena”, indicó el director de la Dirección de Gestión Ambiental del Gobierno Regional de Ucayali (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020).

En esa misma línea, el gerente regional de la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y de Fauna Silvestre de Loreto precisó que el tráfico ilegal de madera se ha incrementado debido al cierre de los puestos de control por el estado de emergencia decretado (entrevista virtual, 18 de agosto de 2020).

Adicionalmente, se han identificado algunas situaciones específicas ocurridas durante la pandemia:

- El Gobierno Regional de Loreto recibió una donación de veinte ataúdes que fueron elaborados con madera incautada producto de las acciones de interdicción contra la tala ilegal en Loreto. Dicha donación tiene como objetivo beneficiar a los familiares de las víctimas de la COVID-19 (SPDA, 2020).
- Al día salen aproximadamente cuarenta camiones de madera de Ucayali, región que comercializa el mayor volumen de madera del país. La pandemia ha impedido que el personal del OSINFOR verifique la legalidad de estos cargamentos en los últimos meses (García, 2020).

De hecho, la tala ilegal continúa desarrollándose, incluso con mayor libertad que antes, debido al aislamiento y a la falta de supervisión continua que predominaba antes de la pandemia. Ello porque el personal de las instituciones públicas también cumplió con el aislamiento obligatorio y porque la falta de protocolos y suministros de bioseguridad representan una exposición a la COVID-19.

Así también lo evidencian las distintas notas de prensa del SERFOR en las cuales se informa sobre el decomiso o la incautación de madera de origen ilegal, de extracciones no autorizadas o con documentación obtenida irregularmente. Un ejemplo de ello es las 73 000 pt de madera inmovilizados en agosto de 2021, gracias a un operativo conjunto entre el SERFOR, el MINAGRI, la FEMA, la SUNAT y la Policía Nacional del Perú (SERFOR, 2020). Esta madera ilegal provenía de Huánuco y fue encontrada en 52 paquetes de madera aserrada en contenedores en los Terminales Portuarios Peruanos, lista para ser exportada a China (Agencia Agraria de Noticias, 2020).

Finalmente, las FEMA, a través de sus redes sociales, han reportado frecuentemente las diversas intervenciones a escala nacional en las que se han inmovilizado o incautado, en tiempos de pandemia,

miles de pies tablares de madera. Todo ello es una señal de que el fenómeno de la tala ilegal y del tráfico ilegal de productos forestales maderables ha seguido vigente aún en el contexto de la COVID-19.

En lo que respecta a la deforestación, si bien en junio de 2020 el MINAM reportó una reducción de un 28% durante el aislamiento social obligatorio en comparación con 2019, los resultados de 2020 fueron los peores registrados hasta la fecha. Según el portal oficial Geobosques, la tasa de deforestación durante 2020 alcanzó las 203 272 ha, la más alta en los últimos veinte años, superando en 54 846 ha a 2019.





CAPÍTULO



LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES: ENFOQUE AMBIENTAL



Según los datos ofrecidos por el MINAM, casi el 60% del territorio nacional (cuya superficie es de 1 285 215,9 km²) está cubierto por bosques ubicados en la costa, sierra y selva. Sin embargo, en los últimos años, la superficie de bosques ha ido decreciendo notablemente, pues ha pasado de 68 897 926 hectáreas en 2015 a 68 274 160 hectáreas en 2019 (MINAM, s.f.b).

El Perú, conocido como un *país de bosques*, se encuentra entre los primeros lugares con bosques primarios en el mundo, de acuerdo con el ranking mundial. Además, es uno de los países más megadiversos, pues concentra el 70% de la biodiversidad del planeta, cuya gran parte se encuentra precisamente en los bosques amazónicos (MINAM, s.f.a).

La totalidad de bosques en el Perú son tropicales debido a su cercanía con la línea ecuatorial (MINAM, s.f.a); Loreto, Madre de Dios y Ucayali, como se ha visto antes, son las regiones que concentran más del 76% de la superficie de bosques amazónicos (SBS et al., 2018).

Del total de hectáreas registradas en 2018, “más de 16 millones [...] han sido designadas como bosques de producción permanente, aproximadamente 15 millones de hectáreas, declaradas como ANP y reservas territoriales; mientras que las comunidades nativas amazónicas cuentan con aproximadamente 10 millones de hectáreas” (MINAGRI, 2019, p. 8).

Por su parte, el Perú registra 75 ANP de administración nacional que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), 25 Áreas de Conservación Regional y 147 Áreas de Conservación Privada, cuya extensión es de 22 645 810.51 ha. Todos estos espacios son administrados por el SERNANP y están protegidos por el Estado, puesto que son elementales para la conservación de la diversidad biológica y concitan el interés cultural, paisajístico y científico, así como la sostenibilidad del país (MINAM, s.f.b).

Las cualidades de los bosques y su contribución con el equilibrio del medio ambiente son fundamentales, toda vez que son proveedores de alimentos, medicinas y materias primas (servicio de suministro).

Asimismo, regulan el clima, purifican el agua y el aire, regulan el ciclo del agua, contribuyen con la formación del suelo y evitan las erosiones de los suelos (servicio de regulación). Además, albergan a especies de flora y fauna y, por supuesto, a poblaciones cuya cultura nos enriquece (servicios culturales) (MINAM, s.f.b).

Sobre este último punto debemos añadir que “los bosques amazónicos húmedos son hábitat de más de 50 pueblos originarios, cuya cultura enriquece la cultura nacional y mundial” (MINAM, s.f.a).

Sin embargo, diversas actividades extractivas como la tala ilegal están generando la pérdida de bosques y, con ella, un daño ambiental grave y muchas veces irreversible sobre la vida y la salud de las personas, las especies de flora y fauna y otros recursos naturales como el agua, el suelo y el aire.

1. IMPACTOS ESPECÍFICOS EN LOS BOSQUES

En las entrevistas realizadas para este diagnóstico hay unanimidad al sostener que los impactos son de gran escala e incluyen “la pérdida de biodiversidad y la desertificación de los suelos, principalmente” (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020) y la afectación de los ecosistemas bajales (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020); inclusive se ha obtenido una respuesta categórica referente a que la afectación es a “todo, suelo, agua, aire, todos los componentes” (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020). De hecho, la directora general de Información y Ordenamiento Forestal y Fauna Silvestre del SERFOR estima que los impactos se trasladan a todo el ecosistema forestal “porque para tala ilegal sacan la madera como sea. Hacen caminos como sea y extraen lo que les interesa. Obviamente, si sacas un shihuahuaco tienes pérdida de hábitats, fragmentación del hábitat” (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

Si entendemos que los delitos ambientales afectan integralmente a la naturaleza y al medio ambiente, podremos determinar impactos específicos relacionados con cada delito ambiental; en este caso, la tala ilegal tiene una relación directa con los siguientes fenómenos:

1.1. DEFORESTACIÓN O PÉRDIDA DE BOSQUES

La deforestación es “la conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra independientemente si es inducido por humanos o no” (FAO, 2020, p. 7). Asimismo, esta fuente precisa que la deforestación:

- Incluye la reducción permanente de la cobertura de copa por debajo del umbral mínimo de 10%.
- Incluye áreas de bosque convertidas a la agricultura, pastoreo, embalses, minería y zonas urbanas.
- El término excluye específicamente áreas donde los árboles han sido removidos como resultado de la extracción o tala, y donde se espera que el bosque se regenere de forma natural o con la ayuda de medidas silvícolas.
- El término también incluye áreas donde, por ejemplo, el impacto de las alteraciones, la sobreutilización o las condiciones ambientales cambiantes afectan al bosque hasta el punto de que no puede sostener una cobertura de copa por sobre el umbral del 10 por ciento (FAO, 2020).

En el periodo 2015-2019 se produjo la pérdida de superficie de los bosques debido a causas naturales, pero también antrópicas (causadas por el hombre), como la tala ilegal de productos forestales maderables. En ese sentido, mientras que en 2015 se registró la pérdida de 177 566 ha, en 2018 fue de 155 766 ha (MINAM, s.f.b). Sin embargo, como se ha indicado, en 2020 se reportó un cambio en la tendencia y la deforestación se elevó hasta 203 272 ha, cifra que constituye el récord en lo que va del presente siglo.

Esta situación ha afectado principalmente a las tres regiones con mayor superficie de bosques. En ese sentido, el MINAM, a través del Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques, presenta la siguiente información:

● En la región Loreto

La región Loreto en 2015 registraba una superficie de bosque amazónico de 35 130 376 ha, mientras que en 2019 dicha cantidad se redujo a 35 024 802 ha. Se advierte que la pérdida de bosques desde 2001 hasta 2019 ha sido de 453 421 ha.

● En la región Madre de Dios

La región Madre de Dios en 2015 registraba una superficie de bosque amazónico de 7 969 956 ha, mientras que en 2019 dicha cantidad se redujo a 7 884 366 ha. Se advierte que la pérdida de bosque desde 2001 hasta 2019 ha sido de 231 111 ha.

● En la región Ucayali

La región Ucayali en 2015 registraba una superficie de bosque amazónico de 9 422 279 ha, mientras que en 2019 dicha cantidad se redujo a 9 298 397 ha. Se advierte que la pérdida de bosque desde 2001 hasta 2019 ha sido de 123 882 ha.

Una de las principales causas de la deforestación es la extracción ilegal de madera y algunas de sus consecuencias son “la pérdida de la biodiversidad genética, perturbando y eliminando el hábitat de especies de flora y fauna; con la consiguiente destrucción del paisaje y bellezas escénicas” (Pautrat, 2013, p. 41).

La deforestación es considerada el principal problema que ocasiona la tala ilegal, que se produce por la construcción de vías (trochas) al interior de los bosques con la finalidad de ejercer actividades de extracción de productos forestales maderables (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020) o para otros fines (minería ilegal, caza de especies de fauna silvestre, etc.), así como para la instalación de campamentos principalmente en las regiones de Loreto, Madre de Dios y Ucayali, tal como se ha señalado en el capítulo I.

1.2. DEGRADACIÓN DEL BOSQUE

La degradación del bosque consiste en la reducción de su capacidad para producir bienes y servicios (FAO, 2015). A diferencia de la deforestación, que consiste en la pérdida o eliminación del bosque, la degradación implica que un bosque *ya no funciona bien*, de manera que se convierte en una versión reducida de lo que solía ser (Hancock, 2019). Sin embargo, la degradación podría tornarse en deforestación.

La tala es la principal causa de la degradación de los bosques, según se afirma en un artículo publicado en 2015 (Smith y Schwartz, 2015), lo que genera una afectación en los árboles y en la fauna, así como la contaminación del aire, ya que tanto la deforestación como la degradación son fuentes de CO².

1.3. PÉRDIDA DEL VALOR ECONÓMICO DEL BOSQUE

Uno de los impactos ambientales identificados por un estudio elaborado para el Banco Mundial es la pérdida de valor económico del bosque debido a la extracción selectiva de especies con alto valor comercial (maderas finas) en el mercado nacional e internacional (Pautrat, 2006)

Esta situación, además de afectar a las especies forestales protegidas y cuya extracción está expresamente prohibida por el Estado peruano, genera la pérdida de especies forestales no maderables como plantas medicinales, frutos, raíces, semillas, entre otras, las cuales también tienen un alto valor en el mercado y son utilizadas por la población local para su alimentación, vivienda o vida cotidiana.

Al respecto, en las entrevistas, la tala selectiva ha sido reconocida como un problema que se está suscitando desde hace varios años y que trae como consecuencia, además de la pérdida del valor económico del bosque, la deforestación (Lucetty Ullilen, jefa del OSINFOR, entrevista virtual, 15 de agosto de 2020). En ese sentido, en la ANP de Pacaya Samiria, los entrevistados expresaron lo siguiente respecto a la tala ilegal:

[...] afecta no solamente a la reserva con sus ecosistemas, sino a la población local. Te voy a dar un ejemplo, me gusta más dar ejemplos; esta población, para que venga aprovechando la taricaya, no es que venga aprovechando desde ahorita, son más de 40 años que vienen trabajando, primero, en la recuperación de los ecosistemas en Pacaya Samiria. Antes encontrabas, en promedio, por hectárea en cuerpos de agua, media taricaya, ahora encuentras más de siete taricayas por hectárea, Más de 30 años tuvieron que pasar de recuperación para que recién pudiera hacerse el aprovechamiento sostenible. Entonces, estas actividades ilegales afectan también a ellos, que ellos vienen observando, cuidando, aprovechando, invirtiendo en la conservación y pues también a nosotros nos afecta por los ecosistemas (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020).

Del mismo modo, otro entrevistado vincula la tala ilegal con la pérdida de valor del bosque de manera indirecta pues considera que:

[...] en cierto modo al destruir un hábitat, muchas de estas especies empiezan a trasladarse a otros espacios y también es otra debilidad porque, de alguna u otra forma, el comunero vive del bosque, el bosque, sino digamos, que vive en Loreto, satisface sus necesidades a través del bosque. Creo que, por ahí, el componente más fuerte, sin duda, es el bosque, porque ya cambiaría todo el hábitat y todo el concepto ecosistémico que existe en las áreas ya comienza a afectarse (entrevista virtual, 18 de agosto de 2020).

2. IMPACTOS EN LOS RECURSOS NATURALES Y LA BIODIVERSIDAD

2.1. IMPACTOS EN EL SUELO (ALTERACIÓN DE LAS PROPIEDADES FÍSICAS, QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS)

Diversos estudios afirman que la degradación y la erosión del suelo son algunas de las causas de la deforestación producida, entre otras actividades, por la tala ilegal.

Una de las consecuencias más extremas de la erosión el suelo es la desertificación, que es una de las más graves amenazas para la

población humana (Encina e Ibarra, s.f.), pues implica la pérdida de la fertilidad de la tierra.

En una entrevista realizada para este diagnóstico, los especialistas de la Reserva de Pacaya Samiria señalan que los componentes más afectados por la tala ilegal son el suelo y la fauna, pues

estos ecosistemas muchos de ellos dependen de la flora en esos espacios y si tú comienzas a cortar estas especies que son las más cotizadas, como la capirona, entonces, estás afectando a estos ecosistemas de bajiales; en el suelo, el tema hidrográfico porque comienza a ver más el tema de desbarrancamiento en los suelos (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020).

En esa misma línea, el gerente general de Desarrollo Forestal y Fauna Silvestre de Loreto manifiesta que “dentro de esos componentes, sin duda, el componente suelo es el que más se afecta, porque ya conlleva una especie de desertificación” (entrevista virtual, 18 de agosto de 2020).

2.2. IMPACTOS EN EL AGUA (ALTERACIÓN DE LAS PROPIEDADES FÍSICAS, QUÍMICAS Y BIOLÓGICAS)

Los bosques de la Amazonía tienen una relación directa con la seguridad hídrica de la región Suramérica, que es amenazada directamente por la deforestación. En efecto, los bosques recargan la humedad de los árboles, regulan el caudal de los ríos, liberan agua almacenada durante sequías e incluso son considerados como un sistema invisible que surte y regula el agua en el continente (Restrepo, 2019).

El estudio *Crecimiento exponencial de la precipitación inducido por el bosque a lo largo de las líneas de viento climatológicas sobre el Amazonas* advirtió que los bosques humedecen las corrientes de viento que pasan por la selva y se convierten en ríos de aire, una especie de precipitaciones que generan lluvia, nieve, granizo, etc. (Restrepo, 2019). Por consiguiente, los bosques tienen un rol importante en la generación de agua.

“La vegetación permite que el agua entre al suelo, salga de él y vaya a la atmósfera. Los bosques tropicales son excepcionalmente eficientes para controlar estos flujos de agua y, con ello, de los caudales extremos de los ríos”, afirma el citado estudio realizado en Colombia (2019). Por tanto, la deforestación de los bosques, además de generar sequías e inundaciones, podría impactar en la disminución de las lluvias.

En el mismo sentido, un entrevistado sostuvo que uno de los impactos más resaltantes está relacionado con “la escasez de recursos hídricos, como puede verse, por ejemplo, en estas épocas de lluvia por la zona de Manu hay bastantes inundaciones, pero en la época de sequía, la sequía es abrupta” (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

Por otro lado, la deforestación ocasionada por la extracción ilegal de especies forestales maderables y otras actividades como la agricultura tiene un impacto negativo sobre el agua, toda vez que produce la sedimentación y la colmatación acelerada de los arroyos, los lagos y los ríos. (Encina e Ibarra, s.f.).

2.3. IMPACTOS EN EL AIRE (CONTAMINACIÓN OCASIONADA POR LA QUEMA DE BOSQUES Y POR PRODUCTOS QUÍMICOS)

Es sabido que la deforestación es uno de los factores de la contaminación atmosférica y del aceleramiento del calentamiento global. Para este diagnóstico se entrevistó al coordinador del Programa Pro-Bosques del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, quien considera que la tala ilegal, especialmente en la acción de quema de bosques, tiene implicancias climáticas debido a la emisión de gases de efecto invernadero (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

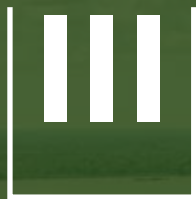
Entretanto, un estudio realizado en Bolivia expone que la desaparición de los árboles genera la liberación del dióxido de carbono que han consumido, lo que a su vez produce la contaminación del aire y la disminución del oxígeno, todo lo cual contribuye con el efecto invernadero.

“[Los] cambios en el régimen de precipitación y en la temperatura del aire, contaminación de la atmósfera” (Encina e Ibarra, s.f.) son una consecuencia de la deforestación.

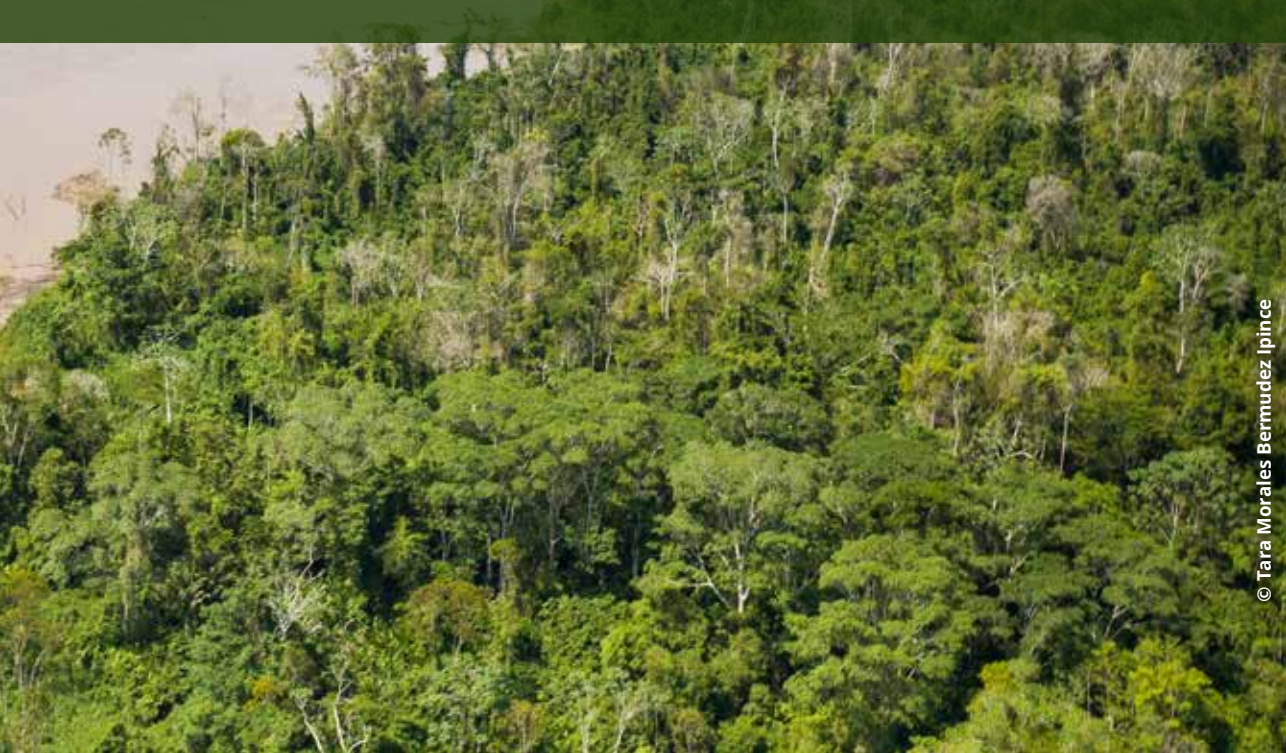
Al respecto, la Interpol (s.f.) considera que “la tala ilegal contribuye directamente al cambio climático. Se estima que representa un 17% de las emisiones de carbono mundiales, más que todo el tráfico mundial aéreo, ferroviario, marítimo y por carretera combinado”.



CAPÍTULO



LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO DE ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES DESDE EL ENFOQUE JURÍDICO: MARCO NORMATIVO NACIONAL



PARTE I: DE LA TRAZABILIDAD A LA INTERDICCIÓN

1. ANTECEDENTES

1.1. LEY DE COLONIZACIÓN DE TIERRAS DE MONTAÑA (1898)

Con esta norma se reafirma la voluntad del Estado de promover la colonización en la selva o la montaña, al establecer incentivos a la ocupación y la transformación de los terrenos adjudicados en áreas de uso agrícola, las cuales se diferencian de las tierras con recursos boscosos. Se reconoce la necesidad de contar con una normatividad especial que defina las condiciones para su aprovechamiento y conservación.

1.2. LEY DE MONTAÑA, LEY 1220 (1909)

Define como tierras de montaña a aquellos terrenos situados en la zona fluvial (territorio regado por los ríos directamente o indirectamente y que van a desembocar en el río Amazonas) que constituyen la región de los bosques. Asimismo, explica que, por regla general, las tierras de montaña son de dominio público, pero se pueden conceder a los particulares para su explotación y aprovechamiento, pero se exceptúan las zonas que se reserva el Gobierno para estudiar y determinar su aplicación.

1.3. LEY DE EXPLOTACIONES FORESTALES Y DEL SERVICIO FORESTAL, LEY 8928 (1939)

Dispositivo legal que impuso el tributo al transporte y a la comercialización de recursos forestales maderables. Disponía que las maderas en troncos o aserradas, provenientes de los bosques del territorio nacional y que se destinaban a los centros de consumo utilizando las autovías de penetración a la montaña, pagarían un impuesto por pie cuadrado, el cual sería destinado a un fondo para el Servicio Forestal del Perú.

1.4. LEY DE EXPLOTACIÓN FORESTAL POR COLONOS, LEY 10315 (1945)

A través de esta ley, el Estado peruano dispuso que todos los colonos pudieran explotar y comercializar libremente la madera proveniente de los bosques que colonizaran. El Gobierno, en ese entonces a cargo del presidente José Luis Bustamante y Rivero, también otorgó beneficios a los colonos europeos para que pudieran formar cooperativas y, de este modo, mantener y aumentar el rendimiento de los aserraderos del Estado, que era lo que se buscaba en esos años para avanzar en el proceso de la república y su expansión desde la zona de la sierra hacia la selva.

1.5. LEY DEL SERVICIO FORESTAL Y DE CAZA, DECRETO LEY 14552 (1963)

En 1963, se inició la institucionalización del servicio forestal, con la premisa de que la actividad forestal tenía un desarrollo y un interés significativo para la economía del Estado. A través de este dispositivo legal, se institucionalizaron la administración forestal y el Servicio Forestal y de Caza como organismo de derecho público interno, anexo al Ministerio de Agricultura. El objetivo de esta creación fue la protección, la conservación, el fomento y el aprovechamiento racional y permanente de los bosques y terrenos forestales de la nación, así como también de la vida silvestre. Asimismo, este decreto ley estableció, en su artículo 14, la denominación *Reservas Forestales* para las regiones de la selva que comúnmente eran denominadas *montaña*, a las cuales se les dio un carácter temporal; ello a diferencia de la denominación *Bosques Nacionales*, que eran establecidos con carácter definitivo por el Estado, con fines de protección o producción permanente de madera y productos forestales secundarios.

1.6. LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE, DECRETO LEY 21147 (1975)

A través de esta ley se van sentando las bases normativas de la política forestal del país hasta nuestros días. Sus aspectos más resaltantes son:

- Las tierras con capacidad de uso mayor forestal no pueden ser utilizadas con fines agropecuarios.
- Se establece una definición de bosques: comunidades vegetales naturales en las que predominan determinadas especies leñosas referidas a determinada superficie de suelo, así como las plantaciones forestales.
- Los trabajadores de empresas dedicadas a la extracción de recursos y productos forestales tendrían una participación no menor del 33% de la renta anual de dichas empresas.
- Se crea la Policía Forestal del Perú.
- Se establece la regulación de unidades de conservación (para protección, conservación y aprovechamiento de fauna silvestre, así como las que tengan especial significado por su valor histórico, paisajístico y científico), hoy denominadas ANP.
- Se establecen las formas de extracción con fines comerciales: contratos de hasta 100 000 hectáreas; permisos para comunidades nativas; contratos de extracción forestal a pequeños extractores, no mayores de 1000 hectáreas (de 2 a 10 años-programas de reforestación); y contratos de extracción forestal para productos diferentes de la madera.
- Las principales características de los contratos de extracción forestal se pueden clasificar en dos: i) menores a 1000 hectáreas, en los que el titular era un pequeño extractor, no contaba con estudio de factibilidad técnico-económica, el pago era por volumen extraído y era de hasta dos años renovables, hasta un máximo de diez años; y ii) mayores a 1000 hectáreas, en los que el titular era cualquier persona natural o jurídica, se contaba con estudio de factibilidad técnico-económica, se realizaba pago por volumen extraído y era por un tiempo de 10 años renovables.

1.7. LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE, LEY 27308 (2001) Y SU REGLAMENTO, DECRETO SUPREMO 014-2001-AG

En el año 2000, se emitió la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que entró en vigor el 6 de abril de 2001. A través de este dispositivo, se establecieron las siguientes categorías de ordenamiento forestal:

- Bosques de producción: superficies boscosas aptas para la producción permanente y sostenible de madera y otros servicios forestales. Se clasifican en bosques de producción permanente (áreas con bosques naturales primarios que se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento “preferente” de la madera) y bosques de producción en reserva (bosques naturales primarios que el Estado mantiene en reserva para su futura habilitación mediante concesiones).
- Bosques para aprovechamiento futuro: superficies que, por sus características, se encuentran en proceso de desarrollo para ser puestas en producción permanente de madera y otros servicios forestales. Se clasifican en: i) plantaciones forestales: aquellas logradas mediante el establecimiento de cobertura arbórea en áreas de capacidad de uso mayor forestal; ii) bosques secundarios: superficies pobladas por especies pioneras, formadas por pérdida de bosque primario; y iii) áreas de recuperación forestal: tierras sin cubierta vegetal o escasa cubierta arbórea que requieren forestación y reforestación para reincorporarlas a la producción.
- Bosques en tierras de protección: superficies que sirven para preservar los suelos y mantener el equilibrio hídrico. En estas se promueve el ecoturismo y la recuperación de la flora y fauna.
- Áreas Naturales Protegidas: superficies necesarias para la conservación de la diversidad biológica.
- Bosques en tierras de comunidades nativas y campesinas: se encuentran dentro del territorio de dichas comunidades.

- Bosques locales: cuyo acceso para el aprovechamiento se da mediante autorizaciones y permisos a las poblaciones rurales y centros poblados.

1.8. DECRETO LEGISLATIVO 1090 (2008)

Mediante este decreto legislativo, se aprobó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2008, como parte de las exigencias contenidas en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de Norteamérica. Esta norma se derogó mediante el artículo 1 de la Ley 29382, publicada el 19 de junio de 2009, en el marco de las protestas que se originaron en la ciudad de Bagua y que constituyeron el llamado Baguazo, conflicto social que ocasionó varias víctimas, entre ellas, efectivos policiales y comuneros.

Como bien señala Che Piu (2019), la elaboración de este decreto no respetó los principios de transparencia, participación y concertación, que orientan la gestión pública y, particularmente, la ambiental, y que son recogidos por la Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, Ley General del Ambiente y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Asimismo, cuatro artículos de este decreto resultaron inconstitucionales porque vulneraban la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que forma parte del bloque de constitucionalidad del Estado peruano.

2. INSTRUMENTOS NORMATIVOS VIGENTES

Nuestro ordenamiento jurídico cuenta con normas de todo rango, desde la Constitución hasta las resoluciones directorales, las cuales regulan la actividad forestal, por lo que podría resultar tedioso e infructuoso detenernos en cada una de ellas. En este orden de ideas, resulta relevante para este diagnóstico señalar que nuestra carta magna, además de promover el uso sostenible de los recursos naturales, también obliga a su conservación. Por esta razón, en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en tanto norma de desarrollo constitucional, se han

reservado las condiciones para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con la finalidad de evitar su sobreexplotación.

Es precisamente dentro de los alcances de la Constitución y su norma de desarrollo constitucional que la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece los criterios y los mandatos para el ordenamiento, el otorgamiento a particulares y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y fauna silvestre.

Efectivamente, en 2011 se emitió una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763), que entró en vigor el 30 de setiembre de 2015, con la dación de sus cuatros reglamentos, los que, en conjunto, pueden ser considerados como las normas más importantes sobre la materia:

- Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión forestal.
- Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión de fauna silvestre.
- Decreto Supremo 020-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales.
- Decreto supremo 021-2015-MINAGRI, que aprueba el reglamento para la gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas.

El objetivo de la Ley 29763 es promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de la fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y la 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. Asimismo, esta ley busca impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, así como generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad.

En esta norma destaca la visión respecto al manejo forestal, de acuerdo con el impacto de la actividad y el recurso, así como la gestión descentralizada, a diferencia de la ley antecesora. También se otorgan mayores prerrogativas y nuevas opciones a los pequeños usuarios del bosque.

Otra de las novedades en este dispositivo legal es el cambio de denominación de los llamados consultores forestales, quienes eran los asesores técnicos para el manejo forestal y de fauna silvestre; así pues, se da paso a la creación de la figura del regente forestal y de fauna silvestre (artículo 23). Al respecto, se señala que la regencia es una licencia otorgada exclusivamente por el SERFOR a los profesionales que elaboran, suscriben e implementan los planes de manejo en títulos habilitantes, quienes, además, serán responsables solidarios legales de la correcta implementación de los planes de manejo y emisión de guías de transporte.

Asimismo, se hace una nueva clasificación de las modalidades de acceso al uso y manejo de los recursos del bosque, que serán denominados títulos habilitantes:

- Títulos habilitantes en tierras de dominio público: concesiones forestales, autorizaciones forestales, contratos de sesión en uso y bosques locales.
- Títulos habilitantes en tierras de propiedad privada: permisos forestales, predios privados y tierras comunales, y autorizaciones.
- Títulos habilitantes para acceso a los recursos forestales.
- Títulos habilitantes para plantaciones y sistemas agroforestales.
- Títulos habilitantes para el acceso y el manejo forestal comunitario.

También se recoge el concepto de trazabilidad para el recurso forestal, definido en el reglamento como el “Mecanismo que consiste en asociar sistemáticamente un flujo de información con un flujo físico de productos, de manera que se pueda identificar y monitorear en un momento determinado el origen legal de dichos productos”. Este

puede ser uno de los aportes más importantes de la norma en lo que respecta a la gestión de bosques y combate eficaz contra la tala ilegal, pues lo que se busca es hacer un seguimiento a los flujos de madera desde el bosque hasta el consumidor final, pasando por la unidad de transformación primaria y secundaria.

Finalmente, este conjunto normativo establece que el SERFOR es el punto focal nacional que recibe denuncias de infracciones y delitos en materia forestal y de fauna silvestre; asimismo, sienta las bases y da los lineamientos generales para la adecuada gestión del recurso forestal.

3. SISTEMA DE GESTIÓN DEL RECURSO FORESTAL

Sin duda alguna, la gestión eficiente de los recursos forestales se sustenta en una adecuada legislación; en instituciones con atribuciones para definir, implementar y controlar el acceso, el aprovechamiento, el uso y la distribución de tales recursos; en reglas claras de adquisición y derechos de tenencia, concesión o propiedad de la tierra; en procesos simples y claros de licenciamiento, entre otros.

Un correcto sistema de gestión del recurso forestal se constituye en el instrumento más poderoso para la protección del bosque, en particular, y del medio ambiente, en general. Precisamente, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha sentado las bases para la gestión eficaz de los recursos forestales, puesto que ha instituido un marco jurídico funcional que cuenta con los siguientes elementos clave:

3.1. LOS TÍTULOS HABILITANTES

Son derechos dados por el Estado para que las personas (naturales o jurídicas) o las comunidades aprovechen formalmente los recursos del bosque a cambio de cumplir con ciertas condiciones determinadas por el mismo Estado. Estos derechos son concesiones en tierras o bosques públicos que pueden ser maderables o no maderables. Las

concesiones no maderables incluyen las de ecoturismo, conservación y productos diferentes de la madera, como castaña, shiringa, aguaje, ungurahui, tara, algarroba, etc. También se pueden otorgar derechos sobre predios privados para que se aprovechen los recursos del bosque y a las comunidades nativas para que puedan manejar bosques en el modo *cesión en uso*.

Los títulos habilitantes sobre fauna silvestre también son fiscalizados por el OSINFOR. Ejemplos de ello son las concesiones de áreas de manejo de fauna silvestre y las autorizaciones para zoológicos, centros de rescate y centros de custodia temporal, que son otorgados en el marco de la legislación forestal.

3.2. EL REGENTE FORESTAL

Todo título habilitante debe contar con un regente, excepto aquellos que se implementan mediante declaraciones de manejo. Conforme al artículo 23 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el regente “es responsable de dirigir las actividades en aplicación del plan de manejo aprobado, para garantizar la sostenibilidad del recurso forestal”. Se añade que:

es responsable solidario con el titular o poseedor del título habilitante de la veracidad del contenido del plan de manejo y de su implementación, así como de la correcta emisión de las guías de transporte forestal. El SERFOR, en coordinación con las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre, administra y conduce el Registro Nacional de Regentes Forestales y de Fauna Silvestre.

La licencia es otorgada por el SERFOR por un plazo de cinco años. Se denomina regencia forestal a aquella que se establece para actividades de manejo y aprovechamiento forestal, y debe estar inscrita y vigente en el Registro Nacional de Regentes Forestales y de Fauna Silvestre a cargo del SERFOR.

Los deberes más importantes del regente forestal son los siguientes:

- Elaborar, suscribir e implementar los planes de manejo, informes de ejecución y guías de transporte de acuerdo con lo previsto en el Reglamento.
- Responder solidariamente con el titular por la veracidad de los datos técnicos consignados y la información omitida en los documentos que suscriba.
- Tener y mantener actualizado el Libro de Registro de Actos de Regencia y los documentos que lo respaldan.
- Informar al SERFOR y a la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) sobre el cese de sus actividades como regente.
- Participar en la inspección, el control, la supervisión y la fiscalización de las áreas regentadas.

3.3. UNIDADES DE ORDENAMIENTO FORESTAL

Son instrumentos de gestión territorial para el acceso ordenado a los recursos forestales establecidos por el SERFOR en coordinación con los gobiernos regionales y locales. Las unidades de ordenamiento forestal, así como los títulos habilitantes, se inscriben en el catastro nacional forestal y se clasifican en:

- Bosques de producción permanente: requieren un expediente elaborado por el SERFOR o la ARFFS que se aprueba por la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios (DGAAA) del MIDAGRI.
- Bosques locales: se incorporan al ordenamiento forestal de manera automática.
- Bosques en reserva: siguen el mismo procedimiento que los bosques de producción permanente.
- Bosques protectores: siguen el mismo procedimiento que los bosques de producción permanente.
- Bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas: se incorporan automáticamente con el otorgamiento del permiso de aprovechamiento por la ARFFS.

- Bosques en predios privados: se incorporan automáticamente al titularse el predio.

3.4. PLAN DE MANEJO FORESTAL

Es el instrumento de gestión forestal aprobado por la ARFFS que constituye la herramienta dinámica y flexible para la implementación, el seguimiento y el control de las actividades de manejo forestal; tiene carácter de declaración jurada y es requisito indispensable para el inicio de operaciones de cualquier título habilitante forestal.

Los niveles de planificación son nivel alto, medio y bajo, según la extensión del área, la intensidad de aprovechamiento, el impacto de las operaciones, la mecanización, entre otros. Entretanto, los tipos de planes de manejo forestal son:

- Plan General de Manejo Forestal (PGMF): es formulado para toda el área y periodo de vigencia del título habilitante; corresponde al nivel alto de planificación.
- Plan de Manejo Forestal Intermedio (PMFI): es formulado para toda el área y periodo de vigencia del título habilitante; corresponde al nivel medio de planificación.
- Plan Operativo (PO): es el principal instrumento de planificación forestal de corto plazo. Tiene una vigencia de uno a tres años operativos y corresponde a los niveles alto y medio de planificación.
- Declaración de Manejo (DEMA): es un instrumento de planificación simplificada de corto o mediano plazo; corresponde al nivel bajo de planificación. No requiere ser suscrito por un regente forestal.

3.5. GUÍA DE TRANSPORTE DE PRODUCTOS FORESTALES (GTF)

El formato de este documento lo establece el SERFOR, que ampara la movilización de productos forestales en estado natural o como producto de primera transformación. Tiene carácter de declaración jurada y es emitida, según sea el caso, por el titular del derecho o por

el regente, el representante del gobierno local y el regente o el titular del centro de transformación y la ARFFS, puesto que son los firmantes responsables de la veracidad de la información que contiene.

Mediante Resolución de Dirección Ejecutiva 122-2015-SERFOR-DE se aprobó el formato de guía de transporte forestal, que contiene hasta cuarenta ítems que deben ser llenados para la correcta identificación y la consiguiente trazabilidad del producto forestal trasladado.

3.6. LIBRO DE OPERACIONES FORESTALES

Conforme al artículo 171 del Reglamento para la Gestión Forestal, el Libro de Operaciones Forestales es el documento que registra información para la trazabilidad de los especímenes, los productos y los subproductos forestales. Para poder movilizar cualquier recurso forestal es requisito indispensable que la información se encuentre consignada en este documento. Existen dos tipos de libros de operaciones forestales:

- Libro de operaciones de los títulos habilitantes: registra obligatoriamente la información sobre la ejecución del plan de manejo.
- Libro de operaciones de centros y otros: donde los titulares de los centros de transformación, lugares de acopio, depósitos y centros de comercialización de productos, subproductos y especímenes forestales registran y actualizan obligatoriamente la información de ingresos y salidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 121 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

3.7. CENTRO DE TRANSFORMACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA, LUGARES DE ACOPIO, DEPÓSITOS Y CENTROS DE COMERCIALIZACIÓN

Los centros de transformación son las instalaciones industriales o artesanales, fijas o móviles, de procesamiento del recurso forestal. Por su parte, los depósitos o lugares de acopio son establecimientos

en donde se almacenan especímenes, productos o subproductos en estado natural o con proceso de transformación primaria; mientras que los centros de comercialización son los aquellos que comercializan estos productos. Son autorizados por la ARFFS y sus principales obligaciones son:

- Ingresar y procesar productos cuyo origen legal esté sustentado;
- Mantener el libro de operaciones o registro de ingresos y salidas actualizado;
- Brindar a la autoridad competente la información y la documentación que le sea solicitada;
- Facilitar las acciones de control e inspección; y
- Cumplir con lo señalado respecto a la acreditación del origen legal del producto forestal.

3.8. CERTIFICACIÓN FORESTAL

Es el proceso que acredita un manejo forestal socialmente beneficioso, ambientalmente responsable y económicamente viable. Implica una evaluación por parte de un certificador independiente que asegura que un bosque o una plantación están manejándose de acuerdo con los criterios ecológicos, sociales y económico-productivos pactados internacionalmente.

Si bien es cierto que el Estado promueve la certificación forestal, la decisión de acceder a ella es voluntaria. Asimismo, puede darse en alguno de estos niveles:

- Certificación de Manejo Forestal.
- Certificación de la Cadena de Custodia.
- Certificación de Madera Controlada.
- Otros reconocidos por el SERFOR.

3.9. INVERSIÓN DE CARGA DE LA PRUEBA

El artículo 126 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre contiene un precepto muy valioso para fines de la implementación, el cumplimiento y la aplicación efectiva de las normas de gestión forestal, al imponer la inversión de la carga de la prueba respecto del origen del producto:

Toda persona está obligada, ante el requerimiento de la autoridad forestal, a acreditar el origen legal de cualquier producto o espécimen de especie de flora y fauna silvestre. Toda persona que posea, transporte y comercialice un producto o espécimen de especies de flora o fauna silvestre cuyo origen lícito no pueda ser probado ante el requerimiento de la autoridad es pasible de decomiso o incautación de dicho producto o espécimen, así como de la aplicación de las sanciones previstas en la presente Ley y su reglamento, independientemente del conocimiento o no de su origen ilícito.

De esta manera, se supera uno de los grandes escollos vinculados con la tala ilegal, que es la demostración del origen ilegal de la madera para el inicio de las acciones administrativas y penales. Al invertirse la carga de la prueba —lo que de ninguna manera puede verse como una imposición arbitraria—, se busca que el poseedor o el transportista se aseguren de conocer el origen legal de esta y no invoquen el desconocimiento para evadir sus responsabilidades. Es muy importante dejar establecido que esta inversión de la carga de la prueba es válida únicamente en sede administrativa; en un proceso penal, que incluye la investigación preliminar, esta le corresponde al Ministerio Público en su condición de titular del ejercicio público de la acción penal.

4. SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN CONTROL Y SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Una adecuada gestión del recurso forestal implica, además, que las funciones de control y sanción estén debidamente acotadas y definidas, así como las entidades encargadas de implementarlas. En este caso, la Ley de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre y sus reglamentos son

un buen ejemplo de complemento normativo, aunque algunas veces no logran este objetivo por completo; sin embargo, el esfuerzo por adaptar el articulado del reglamento al contenido de la citada ley resulta ser óptimo.

Como establece el reglamento, la función de supervisión consiste en realizar acciones de seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y técnicas, derivadas de los títulos habilitantes. Por su parte, la función de control comprende acciones de vigilancia, monitoreo e intervención de carácter permanente respecto del recurso forestal. Los funcionarios públicos entrevistados para este diagnóstico comprenden claramente que el cumplimiento de las regulaciones forestales, “pasa por un tema de supervisión y fiscalización de los planes operativos. El cumplimiento de eso tiene que estar detrás la autoridad competente que somos nosotros” (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020).

Finalmente, la función fiscalizadora y sancionadora implica la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas, de intervenir y de imponer multas y medidas administrativas ante el probable o probado incumplimiento de la normatividad sobre la materia.

Conforme al artículo 145 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la potestad fiscalizadora y sancionadora en materia forestal les corresponde a las autoridades regionales en cada competencia territorial. Sin embargo, cuando las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre están vinculadas a los procedimientos administrativos a su cargo, estas competencias recaen en el SERFOR.

4.1. AUTORIDADES COMPETENTES

El reglamento señala que las autoridades competentes para realizar acciones de fiscalización, supervisión, control y sanción son:

- SERFOR: controla, supervisa, fiscaliza y sanciona a los exportadores, importadores y titulares de actos administrativos distintos de los

títulos habilitantes; además, cumple con los actos administrativos que tiene a su cargo.

- **OSINFOR:** supervisa, fiscaliza y sanciona a los titulares de los títulos habilitantes, siempre que la conducta infractora suponga el incumplimiento de las condiciones previstas en el título otorgado, los planes de manejo u otros documentos de gestión vinculados a dicho título. También tiene a su cargo la supervisión en bosques locales.
- **ARFFS:** controla el patrimonio y supervisa el cumplimiento de las obligaciones legales, administrativas o técnicas contenidas en los actos administrativos a su cargo, distintos de los títulos habilitantes y los planes de manejo aprobados en el ámbito de su competencia territorial. Fiscaliza y sanciona el incumplimiento de las disposiciones establecidas en dichos actos administrativos. Además, cumple la función de control y vigilancia en las zonas de amortiguamiento de las ANP.

4.2. INFRACCIONES

El Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Ambiental y de Fauna Silvestre, aprobado por el Decreto Supremo 007-2021-MIDAGRI, señala que existen tres tipos de infracciones vinculadas a la gestión del patrimonio forestal: leves, graves y muy graves.

Las infracciones leves están mayormente relacionadas a faltas de índole administrativa, como no entregar o presentar información o documentación legalmente exigible en el plazo previsto, no contar con el libro de registro de actos de regencia o no inscribir la plantación en el Registro Nacional de Plantaciones Forestales.

Se consideran infracciones graves los actos realizados con el objetivo de evitar la trazabilidad del producto, los actos de supervisión y control y el acceso a la información; así como el incumplimiento de compromisos, obligaciones o condiciones establecidas en los títulos habilitantes, planes de manejo u otros actos administrativos.

Las infracciones muy graves comprenden una gama más grande de probabilidades y van desde la provocación de incendios forestales; la tala, la extracción o el desbosque no autorizado; la adquisición y comercialización de productos forestales extraídos sin autorización o provenientes de centros no autorizados; el falseamiento de información, entre otros.

Como manifiesta un entrevistado, cuando se identifica una infracción se inicia un Procedimiento Administrativo Único (PAU), a través del que se tipifican las infracciones sobre la base de los criterios descritos (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

4.3. SANCIONES

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre prevé dos tipos de sanciones: amonestación y multa, dependiendo de la gravedad de la infracción.

- La amonestación consiste en una sanción escrita aplicada al infractor primario, a quien se insta a que cumpla con la medida correctiva que se disponga y a que no incurra en nuevas contravenciones. Se impone una sola vez y solo se aplica para infracciones consideradas como leves.
- La multa constituye una sanción que consiste en el pago de una suma de dinero, según sea la infracción cometida:
 - De 0.10 hasta tres UIT por la reincidencia de una sanción leve, luego de ser sancionado con amonestación.
 - De 3 hasta 10 UIT si la infracción es considerada grave.
 - De 10 hasta 5000 UIT cuando la infracción imputada es considerada muy grave.

El monto de la UIT corresponde al valor vigente a la fecha en que el obligado cumpla con el pago. Los criterios aplicables para la determinación de la multa se rigen por el principio de proporcionalidad y consideran, entre los más importantes, la gravedad de los daños generados, los beneficios obtenidos por el infractor, la afectación y la

categoría de amenaza de la especie, la conducta procesal del infractor, la reincidencia, la reiteración y la subsanación voluntaria anterior a la notificación de la infracción.

Juntamente con la sanción impuesta, se pueden aplicar diversas medidas complementarias:

- Decomiso.
- Paralización de la actividad.
- Clausura temporal.
- Clausura definitiva.
- Inhabilitación temporal.
- Inhabilitación definitiva.
- Inmovilización de bienes.

Asimismo, dentro del procedimiento sancionador, e incluso antes de iniciarse este, está permitida la aplicación de medidas cautelares o precautorias para asegurar la eficacia de la sanción o en salvaguarda de los recursos forestales. Estas medidas se denominan provisorias.

Las autoridades con función sancionadora también pueden dictar medidas correctivas para revertir el daño producido, restituir los recursos afectados, prevenir otros daños o exigir el cumplimiento de una obligación. Se incluyen como tales a las labores silviculturales, las medidas de prevención o mitigación de riesgo y los procesos de adecuación de planes de manejo.

Estas sanciones, así como las medidas provisorias, correctivas o complementarias, son independientes entre sí y de las acciones civiles o penales que se puedan interponer, según sea el caso; también lo son de la caducidad del título habilitante, que en la práctica es también una medida sancionatoria, pero que se da por las siguientes razones:

- Por la presentación de información falsa en los planes de manejo de los títulos habilitantes.

- Por la extracción o la movilización de recursos forestales y de fauna silvestre no autorizadas.
- Por el cambio no autorizado de uso de la tierra.
- Por causar severos perjuicios que pongan en grave riesgo al ambiente y la biodiversidad, de acuerdo con la normativa vigente.
- Por el no pago del derecho de aprovechamiento a los cuales se encuentran sujetos, dentro de los plazos establecidos en el reglamento de la presente ley o en el título respectivo.
- Por la realización de actividades distintas de las otorgadas en virtud del título habilitante.
- Por el incumplimiento de los compromisos de inversión acordados para el otorgamiento del título habilitante, en los casos que corresponda, salvo que se demuestre que fue causado por hechos fortuitos o de fuerza mayor.

4.4. DESTINO DE LOS PRODUCTOS DECOMISADOS, INCAUTADOS O ABANDONADOS

Los productos, subproductos o especímenes forestales pueden transferirse a título gratuito a entidades públicas para fines educativos, culturales y sociales; así como en casos de necesidad pública debido a desastres naturales. Sin embargo, si los bienes están deteriorados o no aptos para su uso, corresponde la destrucción del producto.

Es preciso acotar que no se acepta la devolución de productos abandonados que se hayan encontrado en áreas autorizadas por título habilitante.

La legislación nacional cumple con establecer reglas relativamente claras respecto a la propiedad de los bosques y sus productos forestales; a los organismos públicos encargados de supervisar, fiscalizar y controlar al sector forestal; a los procesos de otorgamiento, renovación y cancelación de títulos habilitantes; a las reglas sobre la trazabilidad del producto forestal, y a la tipificación de conductas

ilícitas. Sin embargo, el gran problema no se encuentra en la regulación normativa sino en la aplicación efectiva de las leyes, especialmente, como veremos en el desarrollo de este diagnóstico, en la aplicación de la ley penal y las consecuencias jurídicas del delito con la subsiguiente determinación judicial de la pena.

En conclusión, el SERFOR, el OSINFOR y la ARFFS cumplen las funciones de supervisión, control, fiscalización y sanción. El procedimiento administrativo sancionador es independiente de los procesos civiles o penales que se puedan iniciar por la realización de la misma acción, en caso de que esta cause un daño patrimonial o cumpla con la acción típica prevista en el Código Penal.

Asimismo, existen tres tipos de infracciones: leves, graves y muy graves. Las sanciones son amonestación y multa; sin embargo, también se prevé la imposición de medidas cautelares, complementarias, provisorias, correctivas y complementarias, así como la caducidad del título habilitante.

4.5. ACTORES DE LA FISCALIZACIÓN FORESTAL

Como se ha señalado, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha nombrado al SERFOR, al OSINFOR y a la ARFFS como las autoridades competentes en materia de fiscalización, supervisión y control de las actividades vinculadas a la explotación forestal. Sin embargo, además de estas instituciones existen otros actores que tienen competencias específicas y coadyuvan al cumplimiento de los objetivos planteados en la mencionada ley. Así pues, las competencias específicas de cada una de ellas en el ámbito fiscalizador son las siguientes:

- **El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR)**

El SINAFOR está integrado por los ministerios, los organismos y las 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. Describiremos ampliamente al SINAFOR en el capítulo IV.

El Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS) también es parte de esta entidad.

● **El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)**

Es la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre. Conforme al artículo 14 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Sus principales funciones son:

- Planificar, ejecutar, apoyar, supervisar y controlar la política nacional forestal y de fauna silvestre.
- Formular, proponer, conducir y evaluar los planes, las estrategias y los programas para la gestión sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.
- Gestionar y promover el uso sostenible, la conservación y la protección de los recursos forestales y de fauna silvestre.
- Conducir, en el ámbito de su competencia, planes, programas, proyectos y actividades para implementar los compromisos internacionales asumidos por el Perú, en materia del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

Mediante la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1220 del 24 de setiembre de 2015, se establecieron tres funciones adicionales, fundamentales para el proceso de fiscalización y sanción:

- Desarrollar acciones de evaluación del patrimonio forestal de la nación que permitan obtener la evidencia probatoria objetiva sobre su estado de afectación que dará sustento para el desarrollo de los procesos de fiscalización y sanción.
- Realizar el seguimiento y la supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación.

- Aprobar el Plan Anual de Evaluación y Seguimiento del cumplimiento de la legislación vigente en materia forestal y de fauna silvestre, de obligatorio cumplimiento por parte las autoridades con competencias en materia forestal.

Con la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo 1319, publicado el 5 de enero de 2017, se añadieron dos funciones más, referidas a la emisión de opiniones técnicas en las materias comprendidas en el ámbito del SINAFOR; y en relación con las competencias asignadas a las autoridades administrativas de ámbito nacional, regional y local, en materia forestal y de fauna silvestre.

● **Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)**

Se creó mediante el Decreto Legislativo 1085 del 28 de junio de 2008. Es un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y sujeto a las políticas y a la estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales y a las políticas que el MINAM establezca sobre servicios ambientales. Es la instancia encargada de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, otorgados por el Estado a través de diversas modalidades de aprovechamiento reconocidas por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Sus funciones son las siguientes:

- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes y de los planes de manejo respectivos.
- Verificar que el establecimiento de la cuota de exportación anual de especies protegidas cumpla con el ordenamiento jurídico interno y los convenios internacionales.
- Supervisar las inspecciones físicas que realice la autoridad competente para aprobar el plan operativo anual en zonas designadas para la extracción de cualquier especie protegida

en los convenios internacionales. De ser el caso, debe participar en ellas.

- Cumplir con los programas de evaluación quinquenal como mínimo, para lo cual dispondrá la realización de auditorías a los planes generales de manejo.
- Dictar, en el ámbito de su competencia, las normas o los reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo, así como aquellas que se refieran a obligaciones o derechos contenidos en los títulos habilitantes.
- Declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes, en caso de que estos o la legislación forestal vigente se incumpla.
- Ejercer su potestad sancionadora dentro del ámbito de su competencia, por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.
- Realizar labores de formación y capacitación a diversos actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, sobre asuntos de su competencia.

El desempeño del OSINFOR puede ordenarse considerando tres momentos de gestión o vida institucional: a) el OSINFOR en el INRENA (2004-2008), b) el OSINFOR adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (primera gestión: 2008-2010); y c) el OSINFOR desde el año 2010 en adelante (segunda gestión).

El rol que desarrolla esta instancia en el circuito de institucionales forestales se centra en cuatro de sus objetivos institucionales:

- Constituirse en una institución acorde con el reto de la supervisión y la fiscalización del sector forestal y de fauna silvestre.
- Implementar un marco regulatorio sólido que genere seguridad jurídica y predictibilidad, y que se constituya en un desincentivo para conductas ilegales.

- Realizar procedimientos administrativos de supervisión, fiscalización y sanción.
- Llevar a cabo las actividades complementarias a su rol como Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA): fortalecimiento de capacidades, implementación de incentivos y mejora del conocimiento y la información.

● **Gobiernos regionales**

El artículo 189 de la Constitución establece que el territorio de la república se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. Asimismo, conforme al artículo 197 de la carta magna, se define que las regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; por ende, les corresponde, dentro de su jurisdicción, la coordinación y la ejecución de los planes y los programas socioeconómicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, de acuerdo con la ley.

Ahora bien, el artículo 4 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que los gobiernos regionales tienen la finalidad esencial de fomentar el desarrollo regional de manera integral y sostenible, mediante la promoción de la inversión pública y privada y el empleo, además de garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y los programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Su misión es organizar y conducir la gestión pública regional de acuerdo con sus competencias exclusivas, compartidas y delegadas, como parte de las políticas nacionales y sectoriales, para contribuir al desarrollo integral y sostenible de la región. En ese sentido, algunas de sus competencias exclusivas son:

- Facilitar los procesos orientados a los mercados internacionales para la agricultura, la agroindustria, la artesanía, la actividad forestal y otros sectores productivos, de acuerdo con sus potencialidades.

- Promover el uso sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.

Respecto a su rol como ARFFS, debemos señalar que la Ley 29763 establece, en su artículo 19, la competencia de los gobiernos regionales y sus funciones en concordancia con la política nacional forestal:

- Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, la conservación y la protección de la flora y la fauna silvestre.
- Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y las políticas forestales y de fauna silvestre regionales.
- Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a escala regional, en coordinación con los gobiernos locales.
- Promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización.
- Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.
- Diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.

Sin duda, el papel que desempeñan los gobiernos regionales en cuanto a la lucha contra la tala ilegal es preponderante. Con la activación del proceso de descentralización y transferencia de facultades se ha intentado concluir con este largo proceso, que aún no termina, y el resultado es que los principales centros de extracción de recursos forestales maderables —Loreto, Ucayali y Madre de Dios— gozan de autonomía en cuanto a la administración y el control de aquellos que se encuentran en sus territorios.

Los resultados no están siendo muy alentadores, ya que los constantes cambios de dirección y gestión en los gobiernos regionales tornan difíciles la creación y el sostenimiento de planes estratégicos, lo que propicia decisiones y diseños populistas, con poco estudio, en desmedro de los recursos naturales del Estado; asimismo, ello evidencia actividades ilícitas desarrolladas desde el seno de las autoridades regionales.

En cada gobierno regional se ha previsto la creación de una Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS), que es la organización territorial regional de gestión, administración y control público de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Asimismo, en las regiones se constituye un Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS), que es un espacio de participación ciudadana de los usuarios del bosque, comunidades locales, productores, gobiernos locales, representantes de la sociedad civil y otras instituciones públicas o privadas que desarrollen actividades dentro de una determinada UGFFS, y que, entre otras acciones, deberán contribuir con las actividades de administración, control y supervisión que realicen los organismos competentes en materia forestal.

● **Ministerio del Ambiente (MINAM)**

El MINAM formó parte del grupo intergubernamental que diseñó el proceso de implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, lo que evidencia su importancia como principal actor del sector forestal. Sus funciones son, entre otras, establecer, por resolución ministerial, los bosques de producción a propuesta del SERFOR, así como aprobar la zonificación forestal en coordinación con la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. Asimismo, se encarga de emitir una previa opinión vinculante, cuando el SERFOR autorice el cambio de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, en tierras de dominio público con cobertura boscosa.

- **Ministerio Público**

Apoya al SERFOR, al OSINFOR y a las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre en sus funciones de control, supervisión y fiscalización. El Ministerio Público, como titular de la acción penal, actúa en materia de prevención de los delitos ambientales vinculados al uso de los recursos forestales y de fauna silvestre. En este misterio, los delitos de tala ilegal y tráfico ilegal de productos forestales maderables están a cargo de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental (FEMA).

- **Policía Nacional del Perú (PNP)**

Mediante su dirección especializada colabora con las autoridades administrativas en la prevención, la investigación y la atención de las denuncias por las infracciones.

- **Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT)**

Apoya las acciones de control de la autoridad competente según el marco legal, dentro del ámbito de su competencia.

- **Fuerzas Armadas (FF.AA.)**

Actúan en coordinación con las autoridades competentes en la prevención y el control de las actuaciones realizadas dentro de los cincuenta kilómetros de frontera, en zonas de emergencia o en cualquier otro lugar del territorio nacional donde se requiera, de conformidad con las normas vigentes.

- **Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (DICAPI)**

Dentro del ámbito de sus competencias territoriales, actúa en la prevención y el control de actividades que atentan o contravienen lo dispuesto en la ley.

- **Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

Actúa de oficio o por denuncia en el caso de infracciones previstas en Ley General del Ambiente.

5. LA LEY DE INTERDICCIÓN CONTRA LA TALA ILEGAL - DECRETO LEGISLATIVO 1220

La interdicción es un instrumento jurídico de lucha contra los delitos ambientales relativamente reciente en nuestro ordenamiento legal. El primer antecedente es el decreto de urgencia 012-2010-MINAM, pues entre las medidas dispuestas para combatir la minería ilegal en Madre de Dios prohibió el uso de dragas bajo sanción de decomiso e inutilización de estas.

Esta norma origina una discusión sobre la legitimidad del Estado para autorizar acciones de esta naturaleza, ya que se cuestiona su capacidad para intervenir en actividades económicas o limitarlas mediante normas que afecten derechos fundamentales al trabajo, la libre empresa y la propiedad. Este cuestionamiento, que se acentuó con la emisión del decreto legislativo 1100, que regula la llamada interdicción para la minería ilegal, ha sido resuelto por el Tribunal Constitucional (expediente 00316-2011-AA), que declaró que el citado decreto legislativo sobre interdicción de la minería superaba el test de proporcionalidad y, por lo tanto, no podía ser declarado inconstitucional.

Es así como esta autorización constitucional abre paso a la incorporación de esta institución en otros sectores vulnerables como el forestal y el pesquero; y, de esta manera, permite declarar de “necesidad pública, interés nacional y de ejecución prioritaria” las acciones de interdicción contra la tala ilegal y el tráfico de productos forestales maderables”. En una entrevista realizada para este diagnóstico, se señaló que “la interdicción ha sido una de las acciones más radicales que ha tenido Loreto, porque ha conllevado tener personas que han sido culpadas y a las 24 o 48 horas estaban ya en prisión” (entrevista virtual, 18 de agosto de 2020). Por su parte, un fiscal especializado afirmó que “definitivamente, aportan bastante las interdicciones” (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

La promulgación del Decreto Legislativo 1220, que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal, incorpora también la figura de la interdicción como una vía represiva destinada a desincentivar la actividad a través de acciones coercitivas de naturaleza real como el decomiso especial y la destrucción y la reducción de valor comercial de la madera, con la finalidad de salvaguardar el patrimonio forestal. Esta norma de interdicción destaca porque clarifica los procedimientos y define conceptos dejados de lado en el Decreto Legislativo 1100.

Un aspecto positivo de la norma es que en su artículo 4 define a la interdicción como la acción

mediante la cual el Ministerio Público afecta mediante acciones coercitivas de naturaleza real, los objetos sobre los que recae el delito y/o los instrumentos vinculados a la tala ilegal y a las actividades descritas en el artículo 310-A del Código Penal, que recaen sobre productos o especímenes forestales maderables de origen ilegal.

La interdicción se enfoca principalmente en cuestiones de naturaleza real, es decir, en los instrumentos y objetos de la conducta ilícita y no necesariamente en el comportamiento delictivo del actor.

Se trata entonces de un mecanismo de acción rápida y eficaz que busca garantizar la seguridad ciudadana, la conservación del patrimonio forestal, el cumplimiento de las formalidades tributarias y el desarrollo de las actividades económicas forestales sostenibles; además, es independiente de las acciones civiles, administrativas o penales que podrían originarse, pues se justifica solamente por la posesión de instrumentos útiles para la comisión del delito forestal (maquinaria y equipo de desbosque) o de objetos sobre los que recae el delito (productos forestales maderables) y se ejecuta inmediatamente.

En la ejecución de estas acciones de interdicción se observan, nuevamente, las ventajas de un sistema de trazabilidad bien estructurado, pues la norma invierte la carga de la prueba al sostener expresamente que “los productos forestales maderables cuyo origen lícito no pueda ser probado ante el requerimiento de la autoridad

competente" serán objetos sobre los que recae el delito y pueden ser sometidos a interdicción. La autoridad estatal ya no está obligada a probar ni acreditar la ilicitud del producto forestal; por el contrario, es su poseedor quien debe acreditar la licitud por cualquiera de los mecanismos de trazabilidad existentes.

Finalmente, las acciones de interdicción pueden ser ordinarias y extraordinarias, dependiendo de su complejidad, y se orientan preferentemente a aplicar el decomiso especial y, de manera residual, a la destrucción de los instrumentos u objetos del delito.

PARTE II: EL DELITO DE TALA ILEGAL

1. CONVENIOS APLICABLES

Los delitos contra los bosques, en particular, y la protección ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales, en general, son una preocupación constante para el derecho internacional, por lo que, a pesar de que no existe un acuerdo multilateral expreso respecto a los delitos forestales o de tala ilegal, sí se han diseñado e implementado diversos instrumentos vinculados con estos delitos. Por ello, resulta relevante su consideración en este diagnóstico. Una lista más detallada de los convenios puede verse en la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021-2025, aprobada mediante Decreto Supremo 013-2021-MIDAGRI.

1.1. CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES)

La CITES es un tratado vinculante que actualmente cuenta con 183 países miembros, entre ellos, el Perú, que forma parte de ella desde su suscripción en 1975. Como su nombre lo indica, la CITES es el

principal instrumento internacional para mantener la sostenibilidad de especies de flora y fauna silvestre, incluyendo productos forestales; asimismo, busca controlar y regular el comercio internacional de especies protegidas y reprimir las operaciones ilícitas que las afecten.

Esta convención es importante respecto al delito de tala ilegal porque insta a las partes a que establezcan sanciones para el circuito general del tráfico ilícito de especies protegidas, que se inicia con la extracción del producto y termina con su exportación.

1.2. CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL (CONVENCIÓN DE PALERMO)

La referencia a este acuerdo es importante porque, tal como se ha observado en el capítulo I, la tala ilegal es un delito que moviliza miles de millones de dólares y que requiere una estructura organizada de criminalidad para su realización. Pero no solo se trata de eso, ya que la tala ilegal incluye, además, un circuito económico que trasciende las fronteras nacionales, pues los destinatarios últimos de los recursos forestales están fuera del país.

Finalmente, nuestro ordenamiento penal castiga a quienes cometen delitos base (artículo 310 tala ilegal y 310-A comercio ilegal) con una pena privativa de la libertad mínima de cuatro años, lo que hace que automáticamente se consideren delitos graves para los efectos de este acuerdo. De hecho, la Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 15 de noviembre de 2000 esta:

Firmemente convencida de que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional constituirá un instrumento eficaz y el marco jurídico necesario para la cooperación internacional con miras a combatir, entre otras cosas, actividades delictivas como el blanqueo de dinero, la corrupción, el tráfico ilícito de especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, los delitos contra el patrimonio cultural y los crecientes vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los delitos de terrorismo (subrayado nuestro).

1.3. CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA

Es el primer acuerdo global que busca la conservación de la biodiversidad, su uso sostenible y la participación justa y equitativa de los beneficios obtenidos por la explotación de estos recursos. En tal sentido, el objetivo es proteger todo tipo de ecosistemas, incluidos los bosques.

Por tanto, se espera que los Estados parte adopten medidas para rehabilitar y restaurar los ecosistemas degradados y apliquen de manera efectiva las leyes que sobre la materia dispongan en su ordenamiento jurídico.

1.4. ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL PERÚ-ESTADOS UNIDOS (ANEXO)

Este acuerdo fue suscrito el 12 de abril de 2006 y puesto en ejecución mediante decreto supremo 009-2009-MINCETUR. En el Anexo 18.3.4 sobre el manejo del sector forestal del Capítulo Ambiental del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y Estados Unidos se establece que

Las Partes reconocen que el comercio relacionado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre, incluido su tráfico, socavan el comercio de productos provenientes de fuentes de tala legal, reducen el valor económico de los recursos naturales y debilitan los esfuerzos para promover la conservación y el manejo sostenible de recursos. Asimismo, se comprometen a combatir el comercio asociado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre y reconocen que el buen manejo del sector forestal es crucial para promover el valor económico y el manejo sostenible de los recursos forestales. Más aun, cada Parte se compromete a tomar acción en el marco de este Anexo para mejorar la gestión del sector forestal y promover el comercio legal de los productos madereros (decreto supremo 013-2021-MIDAGRI, 2021).

2. LEGISLACIÓN PENAL COMPARADA EN PAÍSES LIMÍTROFES

Una característica común de la mayoría de los países de América del Sur es el área amazónica que poseen. Esta particularidad geográfica ha conllevado que todas las legislaciones de los países de la región hayan abordado la problemática de protección punitiva forestal en sus respectivos ordenamientos, con distinciones de orden sistemático y político criminal.

2.1. BOLIVIA

El Código Penal de Bolivia tipifica la destrucción de bosques (tala ilegal) como una agravante al delito de daño simple. La vigente Ley Forestal 1700 del 12 de julio de 1996 es la que se centra los delitos forestales.

Entonces, a través de esta norma especial, este país abarca la protección punitiva de sus recursos naturales forestales. La fórmula jurídica penal propuesta por la ley boliviana contiene los mismos delitos que nuestro catálogo penal, solamente que ordenados de manera distinta.

2.2. BRASIL

El Código Penal de Brasil, aprobado mediante Decreto Ley 2.848 del 7 de marzo de 1940 y modificado por la Ley 9.777 del 26 de diciembre de 1998, tipifica los incendios forestales causados por el hombre y el daño a los bosques mediante plagas inducidas. Sin embargo, es con la Ley 9.605 del 12 de febrero de 1998 —Ley de Delitos Ambientales y la sección dos— que Brasil diseña su sistema punitivo para perseguir conductas ilícitas contra los recursos naturales forestales e incorpora a su catálogo penal las modalidades delictivas relacionadas con el delito de tala ilegal y tráfico ilegal de productos forestales.

La legislación punitiva brasileña ha recurrido a diversas figuras delictivas para proteger sus recursos naturales forestales. La mencionada Ley de Delitos Ambientales tipifica conductas similares a

las descritas en el tipo penal peruano. Así pues, respecto a los delitos contra los bosques o formaciones boscosas, el diseño peruano, con la finalidad de cubrir estas modalidades delictivas, queda reducido a un solo artículo penal que, en comparación con el brasileño, no abarca las diversas modalidades que se establecen como delictivas. De este modo, aparecen figuras en el modelo brasileño, como la prohibición de uso de globos y explosivos que puedan provocar incendios forestales (muy usados con fines festivos), la protección especial que se brinda a los bosques de conservación permanente y la modalidad culposa que es reprimida en la mayoría de sus tipos penales; ello difiere de la legislación penal peruana, en la cual solo se admite la modalidad dolosa para la represión penal.

Asimismo, el modelo brasileño reprime, en sus tipos penales, las conductas delictivas relacionadas con el tráfico ilegal de productos forestales maderables y determina el requerimiento de exhibición de documentos autorizados para el traslado, la comercialización y la adquisición del producto forestal maderable.

2.3. COLOMBIA

El Código Penal de Colombia, aprobado mediante la Ley 599 del año 2000, aborda los delitos contra los bosques en el Título XI De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, Capítulo único de los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente.

El modelo punitivo forestal colombiano también reprime la modalidad culposa, pero solamente en ciertos tipos ambientales. Sin embargo, debemos acotar que este no ha sido metodológico al ordenar los tipos penales que se encuentran en el Código Penal, ya que solo cuenta con un solo apartado referente a los delitos ambientales, en el cual se entremezclan los delitos contra el ambiente (contaminación y minería ilegal) y los delitos contra los recursos naturales.

Respecto a los tipos penales forestales con los que cuenta el Código Penal colombiano, es posible asociar su artículo 328 con los alcances del delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables

configurado en la ley peruana, aunque aquel no llega a enumerar la variedad de verbos rectores (transformar, acopiar, almacenar, transportar) y, por ende, no se centra en las modalidades delictivas con las que sí cuenta nuestro modelo punitivo forestal. En el mismo sentido, el artículo 331 abarcaría las modalidades de tala ilegal, con énfasis en la protección de ecosistemas naturales; ilícito que en nuestro modelo se encuentra en artículo 310 del Código Penal.

Un elemento innovador en la legislación ambiental colombiana se encuentra en la Ley 1333 del 21 de julio del 2009, que establece el procedimiento sancionatorio ambiental y recoge la novísima forma de la inversión de la carga de la prueba. En efecto, en este dispositivo legal se establece que “el infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales”.

2.4. ECUADOR

El Código Orgánico Integral Penal de Ecuador, publicado el 10 de febrero de 2014, aborda los delitos contra los bosques en el Capítulo Cuarto, denominado Delitos contra el ambiente y la naturaleza o Pachamama, como delitos contra la biodiversidad.

El modelo penal forestal ecuatoriano merece un comentario adicional, ya que es el único en Sudamérica que ha incluido categorías de protección y reconocimiento de derechos ambientales desde la Constitución, norma fundamental que contempla la naturaleza jurídica supraindividual de los derechos ambientales —los denominados derechos de la naturaleza “Pachamama”— y alberga intereses de grupo, incluidos aquellos colectivos y difusos. Sin duda, nos encontramos ante un nuevo enfoque ecocéntrico que ha influido al resto de la normativa ambiental ecuatoriana existente hasta la fecha.

En cuanto a los tipos penales existentes en el citado código, se observa el énfasis puesto en la protección de las ANP, así como en los recursos naturales forestales con los que cuenta Ecuador. Ello es similar, en lo referente a la protección, a los tipos penales reconocidos en el artículo

310, 310-A y 313 —delito contra los bosques o formaciones boscosas, tráfico de productos forestales maderables y alteración del ambiente, respectivamente— de la normativa peruana. Asimismo, respecto a los incendios forestales y de vegetación, el Código ecuatoriano alberga la modalidad culposa en la que pudieran incurrir los comuneros o los pequeños agricultores. De este modo, se establece el sesgo de protección punitiva para estos casos tan recurrentes en los últimos años.

Finalmente, no podemos pasar por alto la declaratoria de imprescriptibilidad que ha determinado la Constitución Política del Ecuador, recogida por el Código Orgánico Penal, el cual señala lo siguiente:

Artículo 16°. Ámbito temporal de aplicación. Los sujetos del proceso penal y las o los juzgadores observarán las siguientes reglas: [...]

4. Las infracciones de agresión a un Estado, genocidio, lesa humanidad, crímenes de guerra, desaparición forzada de personas, peculado, cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito y las acciones legales por daños ambientales son imprescriptibles tanto en la acción como en la pena.

De este modo, se ratifican el mandato constitucional y las condiciones expuestas por el legislador ecuatoriano, lo cual se condice con el enfoque ecocentrista antes mencionado.

3. ANÁLISIS DE LOS DELITOS CONTRA LOS BOSQUES O FORMACIONES BOSCOSAS Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES EN EL PERÚ

3.1. CONSIDERACIONES GENERALES DE LOS DELITOS FORESTALES

La tala ilegal o clandestina es una denominación genérica que se otorga a un conjunto de delitos ambientales vinculados con la producción, la extracción, el transporte, el procesamiento, la compra o la venta de

madera, con vulneración de las leyes nacionales que rigen la gestión forestal, sin importar si se trata de conductas de pequeña o gran escala. También se incluyen como tala ilegal la violación de las normas administrativas, la corrupción pública o privada para la obtención de títulos habilitantes, entre otras.

En esta misma línea, los organismos multilaterales relacionan la definición de tala ilegal con el marco legal nacional respectivo, agrupando las ofensas que las leyes nacionales puedan prever alrededor de productos, ubicaciones y prácticas ilegales. Así, se estima que “las operaciones ilegales en el sector forestal tienen lugar cuando se extrae, transporta, elabora, compra o vende madera infringiendo leyes nacionales” (FAO, citado en CMLTI, 2017), por lo que la “tala ilegal constituye todo aprovechamiento de los recursos maderables en contravención de las normas que rigen la extracción forestal” (Banco Mundial, citado en CMLTI, 2017).

Si bien es cierto que esta definición trata de ser lo más extensa posible para abarcar la mayor cantidad de conductas ilícitas y evitar vacíos de punibilidad, también constituye, precisamente, uno de los primeros problemas jurídicos a los que nos enfrentamos al momento de conceptualizar el delito, pues produce una línea divisoria muy fina entre la infracción administrativa y el ilícito penal que aún no ha sido totalmente zanjada por los operadores jurídicos.

Si a lo anterior le sumamos el carácter fragmentario y de *ultima ratio* del derecho penal, encontramos la respuesta a esa aparente contradicción en los textos especializados cuando señalan que el derecho penal ambiental es más bien secundario, pues la pena debe ser una respuesta a aquella lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado especialmente grave y no a cualquiera o toda afectación a estos bienes jurídicos. Una visión coherente con esta perspectiva la tiene uno de los entrevistados:

En un momento el Código Penal establecía los delitos, pero no comprendía, por ejemplo, toda la extracción ilegal, sino únicamente de las especies protegidas, especialmente protegidas. Eso lo que hacía

era reducir el ámbito de casos penales, que debían ir al ámbito penal y dejaba ciertos casos al ámbito administrativo. Lo que se hizo fue eliminar esa barrera, eliminar que toda extracción ilegal se constituya en delito. Lo que tenemos, si no me equivoco, son alrededor de 26 000 casos ambientales, más o menos, y creo que cerca de 15 000 corresponden a temas forestales. O sea, nos hemos llenado de casos penales y seguramente muchos de ellos son casos menudos, porque se generan carpetas, seguramente de investigación por detención de un motocar con carbón en el norte, por algunos puntos en la Amazonía. O sea, cargas, volúmenes pequeños, carga de trabajo, y no te permite [...] concentrarte en casos relevantes, importantes, y dejar algunos otros en la esfera administrativa solamente. Porque tenemos un doble esfuerzo ahorita, todo genera un procedimiento sancionador en la vía administrativa y todo genera una investigación en el ámbito penal, y ahí hay un doble esfuerzo del Estado, que quizás deba repensarse con el objetivo de que la Fiscalía y el Poder Judicial se enfoquen en los casos que sí ameriten para lograr una sanción de ellos (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

Y es precisamente esta idea la que nos lleva al segundo problema que surge cuando se analizan los llamados delitos ambientales, pues estos tienen impactos mucho más graves que los que se pueden considerar en el momento mismo de la acción ilícita. Sus consecuencias para el medio ambiente pueden ser imprevisibles y recién se observarán años o décadas después del suceso criminal, lo que muchas veces podría ocasionar daños irreparables e irreversibles.

Sin embargo, esta invocación al principio de intervención mínima en las investigaciones por delito contra los bosques o formaciones boscosas limita la intervención del Estado en su poder de coerción penal, pues se establece que el derecho penal debe sancionar conductas antisociales de lesividad intolerables y no cualquier conducta, conforme lo han manifestado en las entrevistas realizadas para este diagnóstico los propios magistrados del Ministerio Público. Esta característica de *ultima ratio* del derecho penal ha sido recogida en sentencias del Tribunal Constitucional (expediente 12-2006-PI/TC). Asimismo, de acuerdo con lo que ha señalado nuestra jurisprudencia penal, en la

aplicación de la norma penal no basta la antijuricidad formal, sino que debe existir la vulneración del bien jurídico. En ese sentido, para la materialización de un delito se requiere que el sujeto activo haya cometido un hecho lo suficientemente grave como para ser objetivo de represión penal y no un simple desliz disciplinario (recurso de nulidad 2012-3004-Cajamarca, 13 de febrero de 2014, fundamento jurídico quinto; y recurso de nulidad 3763-2011-Huancavelica, 29 de enero de 2013, fundamento jurídico sétimo).

De hecho, existe una fuerte corriente de opinión en la dogmática penal que promueve un modelo sancionatorio para estas conductas especialmente lesivas que facilite la persecución penal a través de aceptar normativamente la denominada *responsabilidad objetiva*, que, por cierto, está proscrita en nuestra norma y constituye una garantía fundamental del proceso penal.

La justificación esgrimida por quienes sostienen esta posición es que el establecimiento de responsabilidad penal sin prueba de elementos subjetivos de culpabilidad facilita la labor de los órganos persecutorios y judiciales, además de erigirse en un factor disuasivo determinante; aunque admiten que se trata de una posición radical y que en caso de que la legislación nacional no lo permita, la solución es crear un sistema de infracciones administrativas complementario al sistema penal.

Por otra parte, existen posiciones contrarias a la *administrativización* del derecho penal en materia ambiental, como la adoptada por el profesor alemán Bernd Schünemann (2002), quien le asigna a la esencia del derecho la tarea de proteger la conservación de las bases de subsistencia de la humanidad con los medios más energéticos que posee, es decir, el derecho penal. Sin esas bases, la subsistencia humana no podrá existir, y, por ende, tampoco el derecho:

Antes bien, habría que oponerse enérgicamente a toda sustitución del derecho penal del medio ambiente por el derecho administrativo, ya que en el ámbito ecológico, en el que el derecho penal representa el máximo ético [...], no se puede prescindir de la fuerza formadora [...]

o de su efecto preventivo general de integración [...] el derecho penal tiene su lugar más indicado en la defensa de las bases de subsistencia, no solo de la sociedad actual, sino también de la sociedad futura (Schünemann, citado en Peña Cabrera Freyre, 2013, p. 60).

En esta oportunidad, parece que nuestra legislación sí ha encontrado una solución plausible, un punto intermedio, al incorporar como elemento típico del delito la ausencia de autorización, de modo tal que quien realiza la acción típica sin autorización comete delito, sin necesidad de acreditar el peligro o el daño al medio ambiente o las motivaciones para la realización de la acción, que resultan irrelevantes.

En todo caso, conforme a lo señalado para el diagnóstico de minería ilegal, hay que insistir en que el derecho penal ambiental es un actor secundario en el combate a los delitos ambientales. Primero, porque sería inútil una represión penal si no va acompañada de una adecuada reparación e indemnización en el ámbito administrativo y civil; y segundo, porque la mejor y más eficaz legislación del medio ambiente es la preventiva, gestionada por los distintos órganos de la Administración Pública en sus distintos niveles. Así parece entenderlo el representante de la oficina desconcentrada de Puerto Maldonado del OSINFOR, cuando afirma que la intervención del Estado debe priorizarse en la prevención, “después de la prevención se tiene que ver la fiscalización y, en último caso, con la intervención y sanción ¿por qué prevención? Porque antes de aplicar las cosas, primero se tiene que, como dije inicialmente, difundir la norma” (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

En el mismo orden de ideas, otro entrevistado es más drástico en su posición:

Lo mismo me sucede en el Código Penal en la parte de delitos ambientales, no me sirve porque eminentemente me trata de delitos consumados, [...] no me responde a un tema de prevención; y, ojo, el tema de prevención no lo pongo yo, el título preliminar, el primerito del Código Penal te dice “este código es eminentemente preventivo”. Entonces, ¿de qué estamos hablando? No me sirve; la forma como

estoy tratando a los delitos en el Perú en materia ambiental es pésima (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Finalmente, un tercer problema presente en el delito de tala ilegal tiene que ver con la determinación de los niveles de autoría y participación. Si bien es cierto que se trata de uno de los aspectos menos visibles en este delito, no deja de ser importante, pues, como acertadamente señala uno de los entrevistados:

Yo considero que se debe trabajar en dos aspectos: por un lado, efectivamente, se tiene que sancionar a los responsables, pero debemos identificar adecuadamente a estos responsables. Porque quien incentiva o quien financia las actividades ilegales no necesariamente es el propio titular, quien finalmente es el que está a la vista de todas las autoridades del OSINFOR o de la Fiscalía, de la Policía. Quien realiza, incentiva estas actividades, generalmente es una tercera persona: un empresario, una financista [...] entonces, ahí han estado involucrados seguramente algunos funcionarios y, entonces, lo que debemos [hacer] es identificar a esos funcionarios y a los empresarios que están detrás y lograr sancionarlos, porque si no logramos eso, lo que va pasar es que, y es lo que ha pasado, ellos buscan las modalidades, en un tiempo se aliaron con concesionarios para blanquear madera, en otro tiempo se aliaron con bosques locales, después con permisos, ahora en comunidades y así van a seguir buscando las formas. Entonces, las normas más graves van a recaer seguramente en el transportista o el titular del título habilitante y con eso no logramos cambiar el grado en todos estos años (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

En este contexto, si la política criminal no considera estos criterios, las normas penales no surtirán los efectos deseados y quedarán simplemente como un elemento aislado sin ningún carácter orgánico. Lamentablemente, la percepción manifestada por uno de los entrevistados respecto a este tema es que “no hay una política criminal alrededor de los delitos ambientales” (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

3.2. DELITOS CONTRA LOS BOSQUES O FORMACIONES BOSCOSAS

El artículo 310 del Código Penal prevé que

será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones.

Considerando este tipo base, el delito contra los bosques o formaciones boscosas —también denominado tala ilegal porque incluye el verbo “talar” en sus presupuestos— lleva en su redacción, como lo hacen algunos países de la región, presupuestos que hacen referencia a un delito de daños, cuyos verbos rectores son destruir, quemar, dañar y talar, sin que se cuente con un permiso o autorización válida.

3.2.1. Bien jurídico

El bien jurídico protegido del delito de tala ilegal por su sistematización en el ordenamiento jurídico penal es el medio ambiente que, como bien señalan Rodríguez Ramos et al.,

se trata de intereses colectivos (bienes jurídicos colectivos que superan la dicotomía tradicional de intereses públicos y privados), de contenido poliédrico (polifacético, sincrético e inclusive sintético) en el sentido de afectar a otros bienes jurídicos tradicionales pero desde una perspectiva más abstracta y compleja) (1999, p. 164).

Por su parte, Ipenza precisa que:

Un delito ambiental, en sentido dogmático, es definido como una conducta (acción u omisión) descrita en la ley penal, que ha sido considerada contraria al ordenamiento que pretende proteger el bien jurídico Ambiente, a través de una amenaza punitiva (pena).

Son delitos ambientales todas aquellas conductas que causan o pueden causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente, a sus

procesos ecológicos o a sus componentes tales como el agua, el suelo, el aire, la flora y la fauna silvestre (2018, pp. 27-28).

El Tribunal Constitucional, en el expediente 0048-2004-PI/TC, citando a Andaluz Westreicher, ha definido al medio ambiente como “el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúa en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos” (fundamento 27). El mismo Tribunal, en otra causa, sostiene que el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado se resume en:

[...] la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente [...] natural y armónico [y] el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado que entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos [...]; siendo este último el de mayor contenido, pues el Tribunal explica que este se decanta a su vez en dos manifestaciones adicionales, en la medida que [...] participa tanto de las propiedades de los derechos reaccionales —libertad negativa (de no dañar el medio ambiente)— como de los derechos prestacionales —libertad positiva (evitar, proteger y/o reparar los daños inevitables que se produzcan)— (expediente 3343-2007, fundamentos 4 y 5).

Así pues, dado su carácter de derecho fundamental de naturaleza colectiva, su tutela tiene efectos que no se agotan en la individualidad de una determinada persona, sino que, por el contrario, trascienden a la toda la comunidad humana, actual y futura; razón por la que su titular exclusivo es la sociedad en pleno y el garante de su preservación y sostenibilidad es el Estado.

En todo caso, no se debe perder de vista que el delito de tala ilegal tiene un solo objeto de protección: la evitación de un daño al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental. Este es el criterio que parece haber adoptado el legislador peruano siguiendo la tendencia esbozada en el delito de contaminación ambiental, a la cual se suma la precisión de que

no se trata de cualquier afectación al medio ambiente, sino solo aquella que es producida con ocasión de la realización de un acto

de tala (destruir quemar o dañar total o parcialmente un bosque o plantación) sin contar con la autorización respectiva.

Por ello, es importante señalar que, a pesar de que el tipo penal no contiene una referencia expresa al ambiente o medio ambiente, su ubicación sistemática y bien jurídico protegido importa la presunción jurídica, sin posibilidad de prueba en contrario. En suma, basta con precisar que la realización de esta actividad de tala sin contar con autorización para ello constituye una afectación o riesgo real al ambiente y, por tanto, puede ser sancionada penalmente.

3.2.2. Tipicidad objetiva

● Sujeto activo y pasivo

El sujeto activo del delito contra los bosques o formaciones boscosas puede ser cualquier persona pues no se requiere ninguna condición específica.

En cuanto a la determinación del sujeto activo, no existe consenso en la doctrina nacional en lo que se refiere a un determinado caso: cuando el autor del delito tiene un permiso, pero realiza la acción típica sin respetar las condiciones otorgadas por su título habilitante para operar sobre el bosque o la formación boscosa. Al respecto, algunos autores consideran que no existe delito puesto que uno de los elementos del tipo es no contar con permiso; no obstante, en el caso mencionado, el sujeto sí tiene un título habilitante, pero ha actuado fuera de los límites de este. Otros autores asumen que esta conducta sí resulta típica, pues actuar por encima de lo permitido equivale a actuar sin autorización.

Dada la dimensión delictiva de daño a un bosque o formación boscosa, lo usual es que intervengan varias personas, por lo que su responsabilidad penal se tendrá que determinar con las reglas de la intervención delictiva. Si están involucradas dos o más personas pueden ser reputadas como coautoras, aunque en general aplican las reglas generales de autoría y participación de los sujetos en la comisión del delito.

El sujeto pasivo del delito será la colectividad, ya que al tutelarse como objeto del delito los bosques o formaciones boscosas, se está tutelando finalmente un bien jurídico de naturaleza difusa (medio ambiente).

El delito contra los bosques o formaciones boscosas perjudica los servicios ambientales que estos prestan al entorno natural, tales como la captación y la filtración del agua, la mitigación de los efectos del cambio climático, la generación de oxígeno y la asimilación de los diversos contaminantes, la protección de la biodiversidad, la retención de suelo, el refugio de fauna silvestre, la belleza escénica, entre otros más. Por ende, no solamente resultan perjudicadas con la comisión de este tipo de delitos las personas que cuentan, dentro de su entorno natural, con un bosque o una formación boscosa afectada que les brinda sus servicios ambientales, sino que, en realidad, el sujeto pasivo es toda la colectividad.

● Elementos del tipo penal

Los verbos rectores que realizan la conducta típica de este tipo penal son cuatro: destruir, quemar, dañar o talar. El verbo rector “dañar” abarca a las otras tres conductas típicas, pues hace referencia a toda afectación relevante de los servicios ambientales que prestan los bosques o formaciones boscosas. Entretanto, el verbo rector “destruir” se refiere a un daño más grave, pues implica la eliminación del bosque o formación boscosa. Por su parte, los verbos rectores “quemar” y “talar” aluden al daño que se realiza por medio de fuego o con el procedimiento de cortar el árbol desde su base, respectivamente.

Tal como lo señala expresamente el tipo penal, el daño, la destrucción, la quema o la tala del bosque o formación boscosa puede ser total o parcial. La determinación del grado de afectación implicará acudir no solamente a técnicas de inspección presencial (en las que se deben determinar la especie, la calidad y la antigüedad de la superficie boscosa), sino también al uso de cualquier medio tecnológico que permita verificar el grado de avance de deforestación en el área.

Es por ello que los fiscales en materia ambiental, conforme lo han señalado en las entrevistas realizadas, para verificar la consumación del delito en mención se valen de los informes de monitoreos de imágenes satelitales, los cuales deberán contrastarse con lo comprobado *in situ* en el área depredada. En este punto, se deben remarcar la importancia y la utilidad de los informes técnicos emitidos por las entidades administrativas, que se constituyen en piezas probatorias indispensables en la investigación criminal forestal, pues a través de ellos se logran pronunciamientos técnicos sobre las denuncias iniciadas, en los que se puede determinar el grado de afectación existente sobre los recursos naturales.

Otro aspecto relevante para la determinación de la existencia del delito tiene que ver con la condición o calidad del área investigada, la cual, sobre la base del informe fundamentado que emita la ARFFS, deberá especificar si tiene calidad de bosque o formación boscosa. Para efectos de la interpretación del tipo penal, se entiende por bosque al ecosistema en el que predominan especies arbóreas en cualquier estado de desarrollo, cuya cobertura de copa supera el 10% en condiciones áridas o semiáridas o el 25% en circunstancias más favorables, conforme a la definición contenida en el artículo 5 del Reglamento para la Gestión Forestal.

En cuanto a su extensión, como ya se mencionó anteriormente, se debe tomar como criterio la definición dada por la FAO, que señala que debe considerarse como bosque a las “tierras que se extienden por más de 0,5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 5 metros y una cubierta de dosel superior al 10 por ciento”. Asimismo, la definición del bosque, o de tierras forestales, se basa en la estructura de la formación (porcentaje de cubierta arbórea, altura de las especies leñosas) y su superficie. Las otras tierras boscosas reagrupan las formaciones arbustivas y los barbechos forestales.

El tipo penal no limita la acción ilícita a las formaciones boscosas naturales, pues también prevé que la comisión puede darse en plantaciones, que, según la definición del artículo 11 de la Ley 29763,

son ecosistemas forestales constituidos a partir de la intervención humana mediante la instalación de una o más especies forestales, nativas o introducidas, con fines de producción de madera o productos forestales diferentes a la madera, de protección, de restauración ecológica, de recreación, de provisión de servicios ambientales o cualquier combinación de los anteriores.

Para este elemento del tipo penal también resultan particularmente valiosos los informes fundamentados emitidos por los gobiernos regionales y las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre, dada su importancia para la verificación del incumplimiento de normas administrativas que debieron considerarse, ya que, si bien es cierto que no constituyen un requisito de procedibilidad —como se ha señalado en el decreto supremo 007-2017-MINAM—, su emisión resulta obligatoria para estos entes estatales.

● **Tipicidad subjetiva**

Solo se admite el dolo como modalidad comisiva; por tanto, se excluyen las conductas culposas en los delitos de tala ilegal.

Para los fines de este diagnóstico es suficiente considerar que el dolo es entendido como conocimiento y voluntad de realización del tipo penal, mientras que la culpa se define como la omisión de un deber de cuidado.

El dolo exigido recae sobre el conocimiento de los elementos del tipo penal, mas no sobre la existencia de la propia norma penal, de normas administrativas o de la necesidad de contar con autorización para realizar la acción de talar.

Son admisibles el error de tipo y el error de prohibición y, además, podrían encontrarse conductas protegidas por el error de comprensión culturalmente condicionado, regulado en el artículo 15 de nuestro Código Penal, que opera en aquellos casos en los que la realización de la acción típica es imputada a una persona que, por su cultura o valores originarios, no puede comprender la condición ilícita de tal conducta.

● Sanción

Nos encontramos ante un delito cuya penalidad está constituida por dos penas principales: la pena privativa de la libertad y la prestación de servicios comunitarios. A esta modalidad de conminación se le denomina *penas conjuntas*, de modo que al momento de determinarse judicialmente la pena que se aplicará al caso concreto, se deberán incluir todas las penas previstas.

La previsión legal para este delito establece una pena privativa de la libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y la prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas. Asimismo, se admiten los distintos tipos de tentativa y grados de consumación del delito.

3.3. DELITO DE TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

El artículo 310-A del Código Penal prevé que

el que adquiere, acopia, almacena, transforma, transporta, oculta, custodia, comercializa, embarca, desembarca, importa, exporta o reexporta productos o especímenes forestales maderables, cuyo origen ilícito, conoce o puede presumir, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años y con cien a seiscientos días-multa.

3.3.1. Naturaleza jurídica

Mientras que el delito de tala ilegal, sancionado por el artículo 310 del Código Penal, se circunscribe a las actividades asociadas con el apeo sin autorización de los árboles ubicados en un bosque o plantación, el delito de tráfico ilegal contempla todas las actividades posteriores a la tala misma de estos productos.

Mediante esta tipificación penal, nuestra legislación ha buscado cerrar el circuito ilícito y evitar cualquier espacio de impunidad, consciente de que la industria ilegal de los productos madereros implica varios eslabones, uno de los cuales es la tala indiscriminada de los árboles

y otro, no menos importante, los actos propios de comercialización, transformación y venta de los especímenes forestales maderables protegidos por la legislación nacional. Es en estas circunstancias cuando se advierte el ingreso de los productos maderables de procedencia ilícita al mercado, cuya actuación no solo produce una sustancial afectación a los recursos forestales, sino también a la hacienda fiscal, pues se trata de mercadería que está fuera del control tributario.

3.3.2. Bien jurídico

El bien jurídico protegido por la norma es el medio ambiente, conforme a lo señalado para el artículo anterior. En este caso, al considerarse dentro del tipo penal como objeto del delito a especímenes forestales maderables de origen ilícito, también se presume la afectación al medio ambiente, sin necesidad de probar el daño o la puesta en peligro del bien jurídico.

3.3.3. Tipicidad objetiva

● Sujeto activo y pasivo

En cuanto a los sujetos, cualquier persona puede ser autor del delito de tráfico de productos forestales maderables. Si varias personas intervienen en la realización de la conducta típica deberán ser sancionadas de acuerdo con las reglas generales de la intervención delictiva. En general, operan todas las consideraciones señaladas para el tipo base.

● Elementos del tipo

En la cadena de actividades ilícitas asociadas al delito de tala ilegal, el tipo penal ha buscado abarcar los diversos pasos implicados en la comercialización de los recursos forestales maderables después de su extracción. La conducta típica del delito de tráfico ilegal de productos forestales maderables contiene varias acciones alternativamente realizables: adquirir, acopiar, almacenar, transformar, transportar, comercializar, ocultar, custodiar, vender, embarcar, desembarcar, importar, exportar o reexportar.

Las conductas relacionadas con el tráfico propiamente dicho son el transporte, la venta y la comercialización. Llama la atención que en una redacción de conductas tan extensa no se hayan incluido la compra, la oferta y el suministro del producto forestal ilícito, acciones que, si bien pueden ser comprendidas dentro de otras, podrían generar vacíos de punibilidad, dada la redacción del tipo penal.

En efecto, si observamos el tipo penal de minería ilegal, este contiene, en su fórmula típica, la posibilidad de sancionar *otros actos similares*, cosa que no se observa en este artículo. Ello puede llevar a un criterio de interpretación totalmente válido en el sentido de que, al estar frente a una descripción de conductas *numerus clausus* o cerrada, no se admite la analogía con otras conductas similares, prohibidas por el derecho penal.

Nuevamente, y al igual que con el tipo de minería ilegal, tampoco parece prudente tener un catálogo cerrado de conductas, por lo que podría incorporarse en la fórmula típica la expresión *acto similar* para incluir actividades no identificadas o que en algún momento puedan cobrar una importancia que actualmente no se prevé. No obstante, si en el tipo penal se incluye a una mayor cantidad de acciones, se reduce el riesgo de incurrir en vacíos de punibilidad o interpretaciones normativas inacabables respecto a lo que la norma entiende como conducta típica.

Las conductas típicas vinculadas a la importación y la exportación comprenden una serie de actividades ilícitas a través de las fronteras; sin embargo, hay que anotar con la mayor precisión posible que la conducta consiste en exportar un producto forestal de origen ilícito. No se exige que este proceso se realice vulnerando los requisitos de aduana o control de fronteras, con clasificaciones erróneas, con clasificaciones en exceso, con la declaración de valores diminutos o volúmenes menores, etc. En estos casos, además del delito de tráfico ilegal de especies maderables, existe un concurso con los delitos de defraudación de rentas de aduanas, falsedades, entre otros.

Uno de los pasos más complejos en la cadena ilícita es la transformación del producto, pues comprende los procesos de manufactura para disimular el origen del material empleado, de tal forma que resulte muy difícil distinguir si el producto final fue elaborado en su totalidad con materiales obtenidos legalmente.

El objeto material del delito está constituido por los productos o los especímenes forestales maderables; esto es, aquellos de los que se puede obtener madera. Sin embargo, no se debe perder de vista que estos productos deben ser ilícitos. Evidentemente, si se está frente a un producto de procedencia lícita, cualquier acto de tenencia, transformación, transporte o comercialización compartirá esta misma condición de licitud. Además, el sujeto activo debe estar en una situación tal que le permita conocer o cuando menos sospechar o presumir dicha ilicitud.

Este aspecto, que puede ser problemático al momento de investigar y sancionar estas conductas, termina siendo ampliamente superado al haberse incorporado normativamente los mecanismos que aseguran la trazabilidad del recurso forestal, lo que en la práctica permite a los partícipes del circuito comercial de la madera conocer el origen del producto.

Para la determinación de la ilicitud del recurso forestal resultan particularmente valiosos los informes fundamentados emitidos por los gobiernos regionales y las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre, dada su importancia para la verificación del incumplimiento de normas administrativas que debieron tenerse en cuenta, pues, a pesar de que no constituyen un requisito de procedibilidad —como ya lo ha señalado el decreto supremo 007-2017-MINAM—, su emisión resulta obligatoria para estos entes estatales.

● **Tipicidad subjetiva**

Solo se admite el dolo como modalidad comisiva; por ende, se excluyen las conductas culposas. Además, la descripción típica hace referencia

al conocer o, al menos, a *poder presumir*. Es lo que en doctrina se llama *dolo eventual*, que rebaja el estándar probatorio al mínimo posible, en el cual no se requiere el conocimiento cierto y concreto de la ilicitud del origen del recurso forestal, sino que es suficiente con que se haya podido sospechar para incurrir en la conducta típica.

Concurren las demás consideraciones referidas al tipo subjetivo del delito de tala ilegal, aunque la posibilidad de incurrir en error de comprensión culturalmente condicionado es menos probable.

● **Sanción**

El delito tiene una penalidad que está constituida por dos penas principales: la pena privativa de la libertad y la imposición de días-multa. A esta modalidad de conminación se le denomina *penas conjuntas*, de modo que al momento de determinarse judicialmente la pena que se aplicará al caso concreto, se deberán incluir todas las penas previstas.

La previsión legal para este delito establece una pena privativa de la libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años y con cien a seiscientos días-multa. Se admiten los distintos tipos de tentativa y grados de consumación del delito.

3.4. AGRAVANTES ESPECÍFICAS Y DELITOS DE FACILITACIÓN DE LA TALA ILEGAL

Según lo establecido por el Código Penal, las agravantes y los delitos de facilitación de la tala ilegal son los siguientes:

● **Artículo 310-B. Obstrucción de procedimiento**

El que obstruye, impide o traba una investigación, verificación, supervisión o auditoría, en relación con la extracción, transporte, transformación, venta, exportación, reexportación o importación de especímenes de flora y/o de fauna silvestre, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años.

La pena será privativa de libertad no menor de cinco años ni mayor de ocho años para el que emplea intimidación o violencia contra un funcionario público o contra la persona que le presta asistencia, en el ejercicio de sus funciones.

- **Artículo 310-C. Formas agravadas**

En los casos previstos en los artículos 310, 310-A y 310-B, la pena privativa de libertad será no menor de ocho años ni mayor de diez años, bajo cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Si se comete el delito al interior de tierras en propiedad o posesión de comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, reservas indígenas; o en reservas territoriales o reservas indígenas a favor de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario, áreas naturales protegidas, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente.
2. Si como consecuencia de la conducta prevista en los artículos correspondientes se afecten vertientes que abastecen de agua a centros poblados, sistemas de irrigación o se erosione el suelo haciendo peligrar las actividades económicas del lugar.
3. Si el autor o partícipe es funcionario o servidor público.

- **Artículo 314. Responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos**

El funcionario público que sin observar leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes, por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, autoriza el otorgamiento, renovación o cancelación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de la obra o actividad a que se refiere el presente Título, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años, e inhabilitación de un año a siete años conforme al artículo 36 incisos 1, 2 y 4. El

servidor público que sin observar leyes, reglamentos, estándares ambientales vigentes se pronuncia favorablemente en informes u otro documento de gestión sobre el otorgamiento, renovación o cancelación de autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante en favor de la obra o actividad a que se refiere el presente Título, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de siete años, e inhabilitación de un año a siete años conforme al artículo 36 incisos 1, 2 y 4. La misma pena será para el funcionario público competente para combatir las conductas descritas en el presente Título y que, por negligencia inexcusable o por haber faltado gravemente a sus obligaciones funcionales, facilite la comisión de los delitos previstos en el presente Título.

- **Artículo 314-B. Responsabilidad por información falsa contenida en informes**

El que, conociendo o pudiendo presumir la falsedad o la inexactitud, suscriba, realice, inserte o hace insertar al procedimiento administrativo, estudios, evaluaciones, auditorías ambientales, planes de manejo forestal, solicitudes u otro documento de gestión forestal, exigido conforme a ley, en los que se incorpore o avale información falsa o inexacta, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años, e inhabilitación de uno a seis años, conforme al inciso 2 y 4 del artículo 36. Será reprimido con la misma pena todo aquel que, hace uso de un documento privado falso o falsificado o conteniendo información falsa como si fuese legítimo, con fines de evadir los procedimientos de control y fiscalización en materia forestal y de fauna silvestre relativos al presente Título, incluyendo los controles tributarios, aduaneros y otros.

3.5. ITER CRIMINIS Y LA TRAZABILIDAD

Una de las grandes ventajas de la trazabilidad es que permite separar nítidamente las diferentes etapas del aprovechamiento del recurso

forestal, de tal manera que es posible identificar si toda la cadena de valor se realizó cumpliendo con la normativa exigida para tal fin o, en su defecto, si en algún momento existió una desviación o vulneración de las normas. Por consiguiente, será factible determinar si existió un ilícito penal, así como el momento mismo de la comisión del delito.

Los *modus operandi* del comercio ilegal de madera incluyen las diversas formas en que las redes criminales explotan los recursos forestales, desde el aprovechamiento o la extracción del recurso forestal maderable, pasando por el transporte y la transformación, y terminando con la exportación de este recurso. Durante este proceso, se evidencian diversas modalidades mediante las cuales operan las organizaciones criminales, las personas naturales o las personas jurídicas relacionadas con el comercio ilegal de madera.

Para el director de Gestión Ambiental de la Región Ucayali, “el tema de tala ilegal más va por la gente que transporta, comercializa o adquiere productos sin la documentación correspondiente” (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020). Entonces, se advierte que muchas de estas conductas delictivas consisten en operar con permisos o GTF con información falsa, inventarios que no corresponden a los volúmenes y especies reales de los productos forestales maderables, planes de manejo con información falsa, transacciones ilegales, contrabando, vulneración a los controles de exportación, entre otros supuestos.

Ipenza (2020), en un texto elaborado para Proética, explica los seis momentos del delito de tala ilegal, los cuales son explicados a continuación:

3.5.1. En las modalidades de acceso al bosque

Este primer momento delictivo está asociado a la obtención del título habilitante que puede ser una concesión forestal, permiso forestal, autorización forestal, contrato de cesión en uso, entre otros.

Un ejemplo recurrente de esta modalidad se observa cuando para la aprobación y el otorgamiento de los títulos habilitantes, el

administrado o pretitular de derechos presenta, ante la autoridad forestal competente, instrumentos de gestión forestal con información falsa. Luego, el regente forestal, de ser el caso, se encarga de formular un Plan General de Manejo Forestal, con inventario forestal falso o sobredimensionando. Seguidamente, un servidor público regional se colude con el pretitular de derechos y emite un informe técnico en el cual se obvian las condiciones reales y recomienda a su superior la aprobación del otorgamiento del derecho de aprovechamiento, pese a conocer la falsedad del informe. El funcionario forestal regional aprueba el informe técnico sin fiscalización alguna y emite la respectiva resolución. De esta manera, se autorizan la extracción y la movilización de volúmenes de madera inexistentes en la zona.

Un aspecto importante que debe considerarse es el decreto legislativo 1319 que establece medidas para promover el comercio de productos forestales y de fauna silvestre de origen legal, el cual impone a los funcionarios regionales la obligación de remitir copia autenticada de los títulos que otorgan y de los planes de manejo que aprueban en un plazo máximo de quince días hábiles de haber expedido el acto de otorgamiento u aprobación correspondiente. Se trata de un imperativo legal que busca prevenir la comisión de un delito ambiental de tala ilegal.

En este primer momento delictivo se pueden configurar las conductas delictivas descritas en los tipos penales signados en los artículos 310-B, 314 y 314-B que corresponden a los delitos de obstrucción de procedimiento, responsabilidad de funcionario público por otorgamiento ilegal de derechos y responsabilidad por información falsa contenida en informes, según sea el caso; en concurso con otros delitos conexos de falsedad documental e inducción a error a funcionario público. Del mismo modo, caben la tentativa y la complicidad en todos los tipos penales.

3.5.2. En el aprovechamiento del bosque

Luego de otorgado el título habilitante, de manera legítima o no, el titular del derecho de aprovechamiento puede proceder a la

realización de las diversas conductas delictivas. Entre ellas, las más recurrentes son la extracción del producto forestal maderable (madera rolliza) no autorizado, por no coincidir con especies autorizadas o que se encuentran en la lista CITES; la extracción del producto forestal maderable desde un área no autorizada; y la extracción del producto forestal maderable cuyo volumen no corresponde con la información del plan de manejo.

Para poder establecer aprovechamientos abusivos o ilícitos del bosque, ya sea con títulos habilitantes legítimos o ilegales —e incluso sin contar con estos—, las herramientas tecnológicas de georreferenciación satelital pueden resultar muy valiosas. Estas luego deben ser corroboradas mediante una inspección en el lugar detectado para verificar con precisión el grado de avance de la actividad ilícita, el cambio de uso de los suelos o la deforestación.

En el mismo orden de ideas, pero a partir de herramientas normativas, los planes de manejo y el libro de operaciones de títulos habilitantes son útiles para establecer las condiciones y los límites para el aprovechamiento del bosque.

En este segundo momento delictivo se pueden configurar las conductas delictivas descritas en los tipos penales signados en los artículos 310 y 310-A —delito contra los bosques o formaciones boscosas y tráfico ilegal de productos forestales maderables, respectivamente—, en concurso con delitos de falsedad documental y contra la Administración Pública.

3.5.3. En el transporte primario

En un supuesto típico de la etapa de transporte, se procede a la venta de los volúmenes autorizados a través de las GTF, en las cuales se declaran la extracción y el transporte fluvial de trozas de madera de diversas especies desde la zona de extracción hacia el destino final. Una vez emitida la GTF, esta es admitida y canjeada por la autoridad forestal, quien consigna la misma información falsa e instruye un acta que certifica falsamente haber controlado a la madera y al

transportista. Luego de que la GTF es sellada y firmada por la autoridad forestal, también se hace lo mismo en los puestos de control forestal para simular que la madera y el transportista pasaron por dicho lugar.

Como se observa, el documento fundamental para la determinación de la actividad delictiva es la GTF, la cual, al coincidir con los registros relacionados con las actividades forestales, los informes de ejecución forestal, los planes operativos, el libro de operaciones del título habilitante, entre otros, permite establecer, con el menor margen de error, el origen lícito o ilícito del producto transportado.

Otra situación bastante común en el transporte del producto forestal es que el volumen que se coloca en las GTF no coincide con el volumen físico de la madera que transportan, como lo advierte uno de los entrevistados para este diagnóstico (entrevista virtual, 26 de agosto de 2020). El Ministerio Público, la SUNAT, la Policía Nacional y la DICAPI pueden inmovilizar la madera transportada hasta por 24 horas.

En este tercer momento delictivo se pueden configurar las conductas delictivas descritas en los tipos penales signados en los artículos 310-A, 310-B, 314-B —tráfico ilegal de productos forestales, obstrucción de procedimiento y responsabilidad por información falsa contenida en informes—.

3.5.4. En el centro de transformación primaria o secundaria

En los casos tipo más comunes se ha identificado que las plantas de transformación primaria (aserraderos) reciben el producto forestal maderable sin documentación que ampare su procedencia legal o con documentación que contiene información falsa —lo que ingresa no coincide con lo consignado en las guías y demás documentos, como especies y volumen—, ya que el producto forestal maderable ha sido extraído de zonas no autorizadas. Finalmente, para evitar la detección del delito, los operarios de planta no registran los movimientos del producto forestal maderable; es decir, los ingresos y las salidas de la planta a través de los libros de operaciones.

En este caso, el estudio y la revisión del libro de operaciones resultan fundamentales, pues detallan el tránsito del producto forestal; incluso, se pueden contrastar con el SIGO para identificar a los autores del delito.

En este cuarto momento delictivo se pueden configurar las conductas delictivas descritas en los tipos penales signados en los artículos 310-A, 310-B, 314-B —tráfico ilegal de productos forestales, obstrucción de procedimiento y responsabilidad por información falsa contenida en informes—. Estos delitos normalmente se encuentran en concurso con tipos de falsedad documental y contra la Administración Pública.

3.5.5. En el depósito o comercializadora de productos de transformación primaria

El proceso de acopio y almacenamiento ilegal del producto forestal maderable (en estado natural o con primera transformación) se configura a partir de la realización de dicha actividad sin contar con la autorización de funcionamiento de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) o cuando el producto de transformación primaria es de procedencia ilegal. La comercialización o la venta ilegal del producto forestal maderable (en estado natural o con primera transformación) se producen cuando la venta no cuenta con documentos que acrediten su procedencia legal o cuando la documentación sea ilícita.

El elemento de prueba más importante para la demostración del ilícito penal es la autorización para el funcionamiento del establecimiento comercial aprobado por la ARFFS o el SERFOR, conjuntamente con el libro de operaciones, al igual que en el estadio anterior.

En este quinto momento delictivo se pueden configurar las conductas delictivas descritas en los tipos penales signados en los artículos 310-A, 310-B y 314-B —tráfico ilegal de productos forestales, obstrucción de procedimiento y responsabilidad por información falsa contenida en informes—.

3.5.6. Exportación de la madera

La exportación ilegal de madera consiste en el envío de productos forestales maderables que hayan pasado por transformación primaria o secundaria hacia los mercados internacionales. Se trata de productos de origen ilegal que, para poder cumplir con los requisitos aduaneros, utilizan documentos con información falsa.

En este sexto momento delictivo se pueden configurar las conductas delictivas descritas en los tipos penales signados en los artículos 310-A y 310-B —tráfico ilegal de productos forestales y obstrucción de procedimiento—. Además del evidente concurso con delitos aduaneros, normalmente admiten el concurso con otros delitos contra la fe pública y contra la Administración Pública.

3.6. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

3.6.1. Sentencia casatoria 389-2014-San Martín

Esta constituye la primera sentencia de la Corte Suprema de Justicia que analiza y desarrolla criterios de interpretación relativos al capítulo de delitos forestales y al derecho penal ambiental en general. En ese sentido, desarrolla definiciones del principio precautorio, así como los elementos objetivos y subjetivos del delito contra los bosques y las formaciones boscosas, de acuerdo con el artículo 310 del Código Penal.

Es importante señalar que los hechos que se investigaron en este proceso penal que llegó a la máxima instancia judicial se dieron antes de la modificación realizada por el artículo único del decreto legislativo 1237 del 26 de setiembre de 2015.

La sentencia tiene dos partes: en la primera se analiza el principio precautorio establecido en el Título Preliminar de la Ley General del Ambiente y en la segunda se desarrolla dogmáticamente el tipo penal. Ello la hace particularmente interesante, pues se refiere a los sujetos activos, al tipo subjetivo, a los verbos típicos del delito contra los bosques o formaciones boscosas e incluso señala quién es la autoridad competente para autorizar un desbosque, precisando que

es menester verificar si corresponde a la legislación anterior (Ley 27308) o a la vigente (Ley 29763).

Esta casación también ha señalado que la autorización de desbosque y la autorización de cambio de uso de tierra son actos administrativos diferentes e independientes, por lo que concluye que incluso si se cuenta con un título habilitante de cambio de uso de tierra es necesario tener un título que faculte el desbosque para realizar esta actividad.

3.6.2. Sentencias condenatorias

Durante el desarrollo del diagnóstico se han compilado algunas sentencias judiciales referidas a delitos contra los bosques o formaciones boscosas, así como respecto al tráfico ilegal de productos forestales maderables. Como se puede observar, en la mayoría de ellas se utilizan mecanismos de conclusiones anticipadas —sentencias conformadas— y terminaciones anticipadas, siendo menos las sentencias condenatorias que, por lo general, son suspendidas en su ejecución. Entonces, parece razonable concluir que los fines de la pena, al menos en su faceta preventiva general y especial, no parecen estar cumpliéndose a cabalidad, pues no desincentivan la comisión del delito.

Por otra parte, los montos de reparación civil que se obtienen en los juzgados no son cuantiosos, de manera que es razonable presumir que no se corresponden con el daño causado, más aún si se tiene en cuenta el despliegue de recursos que realiza el Estado para sancionar punitivamente a los responsables. Esta observación permite concluir que todas las pretensiones civiles solicitadas por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales deben ser sustentadas en informes de valoración económica.

Al respecto, es posible realizar algunas precisiones:

- Un proceso penal tiene aparejada una pretensión punitiva y una pretensión resarcitoria. La primera se refleja en la pena y la segunda, en la reparación civil.
- La reparación civil, conforme al Código Penal, incluye tanto la restitución del bien como la indemnización que corresponda.

- En la evaluación del daño ambiental es necesario determinar el valor económico del recurso, además del daño y su repercusión en el medio ambiente.
- Para la determinación del daño ambiental se han identificado diversas metodologías que pueden ser válidamente utilizadas. Además, el MINAM cuenta con un *Manual de Valoración Económica del Patrimonio Natural* que incluye métodos de valores de mercado, aquellos basados en preferencias reveladas y en preferencias declaradas, así como la técnica de transferencia de beneficios. Cada uno de estos elementos está suficientemente explicado y desarrollado en el referido manual y, si bien pueden ser complejos o no aplicables en todos los casos, son una primera aproximación para establecer un sistema de valoración del daño ambiental integral.
- Las reparaciones civiles diminutas parecen apuntar a una ausencia de sustento en la pretensión resarcitoria por no usar estos métodos de valoración.

Tabla 16. Conclusión anticipada

EXPEDIENTE	JUZGADO	SANCIÓN
083-2016	Juzgado Mixto Unipersonal Amazonas	Art. 310, 2 años y 9 meses de pena privativa de libertad suspendida por un año y seis meses-S/ 500 de reparación civil
97-2016	Juzgado Unipersonal de Ancón y Santa Rosa	Art. 310-A, 3 años y 5 meses de pena privativa de libertad suspendida por 2 años. 100 días-multa y S/ 10 000 de reparación civil
772-2016	Juzgado Unipersonal de Tambopata	Art.310, 2 años y 10 meses de pena privativa de libertad suspendida por 1 año y 6 meses, 30 jornadas de servicio comunitaria y S/ 4500 de reparación civil
824-2016	Juzgado Unipersonal de Tambopata	Art. 310-A, 4 años de pena privativa de libertad suspendida por 2 años y S/ 3000 de reparación civil
1446-2017	Juzgado Unipersonal de Chiclayo	Art. 310-A, 3 años y 5 meses de pena privativa de libertad suspendida por 1 año, 86 días-multa y S/ 1200 de reparación civil

Fuente: Procuraduría Pública Especializada en materia Ambiental, MINAM, s.f.c.

Tabla 17. Terminación anticipada

EXPEDIENTE	JUZGADO	SANCIÓN
269-2017	Juzgado de Investigación Preparatoria de Oxapampa	Art. 310, 3 años, 4 meses de pena privativa de libertad suspendida por 2 años, prestación de servicios comunitarios de 40 jornadas y S/ 3000 de reparación civil
1345-2018	Juzgado de Investigación Preparatoria de Lambayeque	Art. 310-A, 3 años y 4 meses de pena privativa de libertad suspendida por 1 año, 100 días-multa y S/ 4482.50 de reparación civil
5834-2017	Juzgado de Investigación Preparatoria de Lambayeque	Art. 310-A, 3 años y 4 meses de pena privativa de libertad suspendida por 2 años, 100 días-multa y S/12 500 de reparación civil
10263-2017	Juzgado de Investigación Preparatoria de Lambayeque	Art. 310-A, 3 años y 4 meses de pena privativa de libertad suspendida por 1 año y 00 días-multa
2308-2018	Juzgado de Investigación Preparatoria de Abancay	310-A, 2 años de pena privativa de libertad suspendida por 1 año, 50 días-multa y S/ 800 solidarios

Fuente: Procuraduría Pública Especializada en materia Ambiental, MINAM, s.f.c.

Tabla 18. Sentencias condenatorias

EXPEDIENTE	JUZGADO	SANCIÓN
29-2015	Juzgado Mixto de Víctor Fajardo	Art. 310, 3 años de pena privativa de libertad suspendida por 1 año y S/ 500 de reparación civil
023, 027, 033, 034 Y 045-2012	Juzgado Liquidador de Contamana	Art. 310 y 310-A, 4 años de pena privativa de libertad suspendida por 3 años y S/ 6000 de reparación civil
102-2016	Juzgado Liquidador de Ventanilla	Art. 310-A, 3 años de pena privativa de libertad suspendida por 2 años, y S/ 1000 de reparación civil
479-2012	Juzgado Unipersonal de Puno	Art. 310, 4 años de pena privativa de libertad suspendida por 2 años, 40 jornadas de prestación comunitaria y S/ 20 000 de reparación civil
1979-2009	Juzgado Liquidador de Loreto	Art. 310-A, 4 años de pena privativa de libertad suspendida por 3 años, 150 días-multa y S/ 3000 de reparación civil

Fuente: Procuraduría Pública Especializada en materia Ambiental, MINAM, s.f.c.

4. DELITOS VINCULADOS A LA TALA ILEGAL

La tala ilegal frecuentemente está asociada a una serie de ilícitos que sirven para facilitar el delito principal o para ocultar sus efectos. Si bien es posible encontrar un sinnúmero de delitos conexos —en realidad casi tantos como existen en el catálogo penal—, los más relevantes son los siguientes:

4.1. FALSEDADES DOCUMENTALES

Los delitos de falsedad documental se han tipificado en el Perú como delitos contra la fe pública, los cuales abarcan una serie de subtipos penales que van desde aquellos conocidos como falsedad material e ideológica, contenidos respectivamente en los artículos 427 y 428 del Código Penal, hasta tipos muy específicos como la omisión de declaración; la destrucción y el ocultamiento de documentos; la falsificación de sellos, timbres, marcas y contraseñas oficiales (nacionales o extranjeros); la llamada falsedad genérica e inclusive la tenencia de instrumentos para falsificar.

La falsedad material ocurre cuando se crea un documento apócrifo o se altera el contenido de un escrito auténtico, mientras que la falsedad ideológica consiste en incluir en un documento real manifestaciones contrarias a la verdad, aunque solamente se realiza en documentos públicos.

Todos estos delitos contra la fe pública son usados frecuentemente para ocultar la autenticidad, la legalidad, la cantidad, el origen, el volumen, el destino o la condición del recurso forestal, ya sea adulterando documentos genuinos, creando documentos falsos o corrompiendo a un funcionario para que consigne datos distintos en los documentos a su cargo. La falsificación de documentos no solo implica papeles; también comprende la remoción, la alteración o el borrado de marcas y sellos fijados para la trazabilidad del producto. También puede ocurrir cuando se brinda información falsa a los funcionarios gubernamentales que emiten los permisos, entre otros.

Uno de los entrevistados estima que hasta hace unos años las autoridades eran bastante permisivas con la información contenida en planes de manejo, por lo que habían proliferado los expedientes falsos, pero actualmente se han reducido considerablemente, pues en “Madre de Dios, ya no hay ese tipo de planes de manejo. En Ucayali, casi no se ha visto. En el año 2018 hubo uno que otro, pero en la zona de Loreto llama bastante la atención (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

Esta misma posición es compartida por otro entrevistado, quien confirma que “eso no es un secreto y la data da cuenta de ello, que han existido por muchos años, muchos planes de manejo con información falsa que ha permitido el blanqueo de madera” (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

En el Perú, conforme a la legislación penal, es posible que exista concurso de delitos entre cualquier delito de tala ilegal y la falsedad documental. Así pues, hablamos de concurso ideal si los delitos son realizados mediante una sola acción típica o de concurso real si concurren varios hechos punibles que deben considerarse como delitos independientes. En el primer caso, corresponderá un incremento de la pena en una cuarta parte, mientras que en el concurso real se suman las penas hasta un máximo del doble de la pena del delito más grave.

4.2. LAVADO DE ACTIVOS

Como se ha advertido en la primera parte del diagnóstico, el delito de tala ilegal también es un negocio muy lucrativo que genera importantes ganancias que requieren introducirse legalmente al sistema financiero. Hay evidencia clara y concreta a escala mundial de cómo este ilícito está ligado a la evasión de los controles y las regulaciones financieras; incluso existen legislaciones que lo consideran como fuente del lavado de activos.

En el Perú, la SBS, en el documento denominado *Evaluación sectorial de los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo del sector maderero en el Perú* se señala que

la evaluación de los riesgos de LAVFT del sector maderero arroja un nivel de riesgos medio. Los problemas de lavado de activos y financiamiento al terrorismo, a opinión de los principales actores del sector, no representan en la actualidad un problema grave (SBS et al., 2018, p. 20)

No obstante, a continuación, el mismo documento señala la necesidad de no interpretar este dato como un permiso para minimizar los esfuerzos para mitigar estos riesgos, pues en el futuro podrían representar un problema mayor.

Se llega a esta conclusión porque se ha identificado que el sector maderero tiene una gran atomización porque existen muchos actores en toda la cadena de valor, razón por la cual no se encuentra un flujo sistemático de activos ilícitos provenientes de la tala ilegal ni hacia ella.

4.3. DELITOS DE CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS

Se ha identificado que en la etapa de modalidades de acceso al bosque se encuentra el núcleo de conductas más importantes relacionadas con la tala ilegal y la corrupción de funcionarios; sin embargo, como sostiene uno de los fiscales entrevistados para este diagnóstico, “es más difícil tratar de probar una responsabilidad por parte de los funcionarios públicos que están inmersos en estas instituciones que en teoría apoyan la labor fiscal. Mucho tiene que ver la corrupción imperante en estas instituciones” (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

Incluso, existe un delito especial dentro del mismo conjunto de delitos de tala ilegal, conocido como otorgamiento ilegal de derechos, sancionado en el artículo 314 del Código Penal, el cual, previendo esta conducta, la sanciona específicamente. Sin embargo, la corrupción puede estar presente en todos los momentos de la gestión forestal, tanto en relación con la emisión de títulos habilitantes, como en los controles de la actividad e incluso en la etapa final de la operación, con la concesión de permisos de comercio o exportación. Al respecto,

la fiscal provincial de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Materia Ambiental de Madre de Dios hizo la siguiente observación:

Creo que nosotros no lo vemos tanto como el delito de corrupción, sino como el delito de información falsa, autorizaciones falsas otorgadas por funcionarios públicos, creo que ese es el principal motivo. Como les decía, encontramos guías blanqueadas, encontramos camiones que pasan sin ninguna supervisión, sin ninguna autorización y que simplemente pasaron porque a las autoridades administrativas no les dio la gana de revisarlos o se otorgaron esos permisos con la debida reglamentación del caso, simplemente porque la autoridad no quiso. No, claro que hay bastante corrupción y también tenemos casos seguidos contra funcionarios públicos y sí, yo creo que es el primer factor que hace que este delito se cometa (entrevista virtual, 14 de agosto de 2020).

Dado que la mayor parte de delitos de tala ilegal se realizan en regiones remotas del país, con poca o escasa presencia estatal, el riesgo de ser descubierto es bajo, lo que termina por convertirse en un factor que promueve la corrupción.

Además del delito de otorgamiento ilegal de derechos, se puede identificar la concurrencia de los siguientes tipos de delitos de corrupción de funcionarios: colusión, peculado, cohecho activo y pasivo, propio e impropio, tráfico de influencias, negociación incompatible, abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito y encubrimiento. En todos los casos se aplican las normas de concurso establecidas en el Código Penal que permiten el aumento o la sumatoria de penas, según se trate de concurso real o ideal.

4.4. DELITO DE EVASIÓN DE IMPUESTOS

Al ser una actividad ilícita, resulta evidente que la evasión tributaria es un delito aparejado con la tala ilegal, pues donde hay tráfico o comercio de productos ilegales, esta siempre existirá. Al respecto, no solamente se trata del pago de impuestos generales, como el impuesto a la renta o a la venta; la principal afectación en este punto

está dada con la falta de pago de tasas y aranceles propios de esta actividad, por lo que, además de ser una competencia desleal para quienes sí aportan a la economía formal del país, se termina privando de importantes ingresos no solo al Gobierno, sino fundamentalmente a las comunidades donde se encuentra el recurso forestal, lo cual socava su desarrollo económico.

4.5. DELITO DE ORGANIZACIÓN CRIMINAL

Nuestra legislación penal contempla el tipo de organización criminal como un delito autónomo que, conforme a la Ley contra el Crimen Organizado, es

aquella agrupación que cuenta con tres miembros o más, entre quienes se reparten tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que tenga carácter estable o tiempo indefinido, funcione de manera coordinada y tenga el propósito de cometer delitos.

El tipo penal no define cómo debe ser la estructura de la organización, por lo que esta puede deducirse analizando las tareas conjuntas y las actividades de sus integrantes. En todo caso, la organización criminal se estructura en torno a objetivos comunes, códigos de conducta, sistemas de toma de decisiones, relaciones entre sus miembros y entre ellos y el mundo exterior, entre otras. La doctrina señala, además, que una organización criminal se constituye en torno al secretismo y su búsqueda de impunidad mediante redes de protección y vinculaciones con el mundo formal, especialmente político y empresarial. No es infrecuente observar que los delitos forestales se asocien con la delincuencia organizada; de hecho, para algunos estudios, el tráfico y el contrabando de especies protegidas implican la participación de delincuencia organizada, tanto en su obtención como en su distribución mediante grandes envíos transoceánicos (Nellemann et al., 2014). Sin embargo, esa práctica en el Perú, conforme a las conclusiones de la SBS al estudiar el lavado de activos en el contexto de la tala ilegal, parecería que no estar consolidada.

Finalmente, uno de los espacios de mejora advertidos durante las entrevistas es que “los Fiscales de Crimen Organizado no tienen los conocimientos, directivas en materia ambiental” (entrevista virtual 17 de agosto de 2020).

4.6. DELITOS DE TRATA DE PERSONAS Y TRABAJO FORZOSO

Las actividades extractivas ilegales como la tala ilegal de madera están asociadas a la trata de personas, especialmente en la modalidad de explotación laboral (Decreto Supremo 001-2015-MINJUS, 2015), así como al trabajo forzoso. La Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación, que actualmente está siendo actualizada por el MININTER, y el Plan Nacional contra la Trata de Personas señalan que existe evidencia que demuestra que en las zonas donde se practica la tala ilegal, generalmente lugares de difícil acceso debido a su geografía y donde la presencia del Estado no es permanente, existen víctimas que están siendo explotadas.

En esa línea, diversos estudios señalan que las víctimas, algunas de ellas menores de edad, son captadas, por lo general, a través del engaño (falsas ofertas de trabajo o falsas promesas), posteriormente son trasladadas de sus lugares de origen a las regiones amazónicas y finalmente son privadas de su libertad a través de diversas modalidades (endeudamiento, sometimiento, amenazas, etc.) para realizar trabajos que involucran un alto riesgo.

Un estudio sobre el trabajo forzoso en el contexto de la minería ilegal evidencia que en las etapas de la cadena productiva de la madera los peones y el personal de soporte realizan actividades de alto desgaste energético —como talar árboles, cargar grandes troncos, y cargar y transportar madera— y viven en condiciones precarias de seguridad, salubridad y sometidos a riesgos que atentan contra la vida y la integridad. Además, se ponen de relieve “modalidades de explotación familiar y formas de patronazgo (de baja escala), que implican largas jornadas de trabajo y salarios bajos, muchas veces condicionados a una cuota de madera extraída o a la cantidad de madera colocada por el patrón” (Mujica, 2015, p. 45).

El delito de trata de personas (artículo 153 y 153-A del Código Penal) es abordado por la policía y los fiscales especializados en la materia; sin embargo, el delito de trabajo forzoso (artículo 168-B del Código Penal) es investigado por las fiscalías penales, quienes no tienen una alta especialización en la materia como sí la tienen las fiscalías especializadas en delito de trata de personas.





CAPÍTULO

IV

**LA RESPUESTA DEL
ESTADO PERUANO
DESDE EL ENFOQUE
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Entre las diversas definiciones de políticas públicas destaca la propuesta por Subirats, quien las entiende como un

conjunto de decisiones y acciones que reúne el interés de distintos grupos, entre ellos los actores sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión para buscarles una solución y beneficiarlos. Una definición operacional que nos permita visualizar y entender la política pública primero debe comprender los procesos decisionales del Estado y entender que la idea central de la política pública deriva de una decisión pública (citado en Castañeda, 2020, p. 9).

Se entiende, entonces, que las políticas públicas son un conjunto de instrumentos que orientan el accionar del Estado y priorizan diversas actividades y acciones orientadas a lograr el bienestar ciudadano y el desarrollo del país.

La naturaleza de esas políticas y su gestión pública son definidas, por distintas premisas, como un problema público de alcance nacional o territorial, una cadena de valor clara y servicios asociados a ellos, de modo que las operaciones de gasto se convierten en una intervención planificada orientada a resultados.

Una política pública puede materializarse en diferentes instrumentos de política como, por ejemplo, las políticas nacionales, que deben ser diseñadas y elaboradas a partir de la identificación de un problema público, el cual debe fundamentarse en evidencia, ser considerado por los actores políticos y requerir la intervención de las entidades gubernamentales.

Por otro lado, su implementación debe realizarse progresivamente, a través de diversos instrumentos de gestión, y de forma focalizada, atendiendo a la caracterización del problema en los distintos ámbitos territoriales. Asimismo, las políticas públicas tienen que ser evaluadas para conocer los cambios generados mediante su implementación y, a la vez, identificar y superar las debilidades de diseño o implementación para generar evidencia para la toma de decisiones como parte de la mejora continua.

En ese contexto, los evidentes problemas de naturaleza pública asociados a la tala ilegal y al tráfico ilegal de productos maderables han sido insertados en la agenda país (políticas del Acuerdo Nacional, Plan Bicentenario, Plan de Gobierno). A partir de ello se han generado diferentes instrumentos de política pública y de gestión; sin embargo, como se analizará a continuación, estos constituyen iniciativas dispersas que no necesariamente son sistemáticas o están articuladas entre sí y que no abordan estos fenómenos criminales de forma integral, interinstitucional y multidisciplinaria, desde los ejes de la prevención, el control y la fiscalización, la investigación y la sanción del delito, y la restauración o la remediación ambiental.

Adicionalmente, en este capítulo se abordarán temas vinculados a las principales políticas referentes a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos maderables, los espacios de coordinación interinstitucional (sistemas, comisiones, etc.), los actores gubernamentales con funciones y competencias en la materia, así como la relación interinstitucional, entre estos. Finalmente, se describirán los espacios de mejora y las brechas en el sector forestal.

1. INSTRUMENTOS QUE DEFINEN LINEAMIENTOS GENERALES QUE ORIENTAN EL ACCIONAR DEL ESTADO: LA VISIÓN DE FUTURO

La tala ilegal y el tráfico ilegal de madera, así como las economías sumergidas vinculadas a ellos, constituyen un problema de carácter nacional que requiere una respuesta urgente e integral y que incluya a todas las entidades gubernamentales competentes en los tres niveles de gobierno, a las entidades privadas, a la sociedad civil y a la población.

Este problema, que no solo tiene un efecto negativo sobre el medio ambiente, sino que también repercute en aspectos sociales, culturales, políticos y económicos, ha sido insertado expresamente en la agenda política e institucional, específicamente en los principales instrumentos que establecen las políticas, los ejes y los lineamientos

prioritarios del Estado peruano para lograr un mayor y mejor nivel de bienestar ciudadano.

Los referidos instrumentos que orientan el desarrollo de las políticas públicas en el país son los siguientes:

1.1. ACUERDO NACIONAL

“El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas sobre la base del diálogo y del consenso [...] con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática” (Acuerdo Nacional, s.f.). Dichas políticas, además, constituyen insumos para definir las propuestas de Plan de Gobierno.

Este documento, elaborado en 2002, es el resultado de un consenso entre los líderes de los partidos políticos y de las organizaciones sociales e instituciones religiosas para cumplir con las políticas de Estado allí esbozadas.

Las 31 políticas del Acuerdo Nacional establecen lineamientos para el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, así como para fortalecer la gobernabilidad democrática en el país. Asimismo, constituyen insumos para definir las propuestas de gobierno y están agrupadas en cuatro objetivos: Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho; Desarrollo con equidad y Justicia Social; Promoción de la competitividad del País; y Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.

En ese marco, las políticas del Acuerdo Nacional vinculadas a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables son:

- El primer objetivo Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho comprende nueve políticas, una de las cuales es la Política de Seguridad Nacional (Política 9), la cual ha establecido como una de sus políticas específicas el fomento de la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la Amazonía y la integración nacional.

- El segundo objetivo Desarrollo con Equidad y Justicia Social establece como una de sus políticas la Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición (Política 15), la cual establece como una de sus políticas específicas el reforzamiento de la investigación pública y privada en materia de agricultura, ganadería, bosques y demás recursos.
- El tercer objetivo Competitividad del país establece como una de sus políticas el Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental (Política 19), la cual comprende diversas políticas vinculadas a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables. Con este objetivo, el Estado:
 - Fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental;
 - Promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental;
 - Promoverá el ordenamiento territorial, el manejo bosques, entre otros, así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio;
 - Impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental;
 - Incorporará en las cuentas nacionales la valorización de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales;
 - Estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas; así como del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo;

- Promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y la conservación del suelo, el subsuelo, el agua y el aire, evitando las externalidades ambientales negativas;
- Reconocerá y defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas;
- Fortalecerá la educación y la investigación ambiental;
- Implementará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento de las empresas de los criterios y las condiciones de protección ambiental;
- Cumplirá con los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico; y
- Desarrollará la Estrategia Nacional de Comercio y Ambiente.

Otra de las políticas que establece el mencionado objetivo es el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología (Política 20), la cual establece como una de sus políticas específicas el desarrollo de programas nacionales y regionales de impacto productivo y ambiental.

- El cuarto objetivo Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente comprende la política de Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas (Política 26), la cual establece entre sus políticas específicas:
 - Desterrar la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; y
 - Promover una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero.

De lo anteriormente señalado se desprende que:

El Acuerdo Nacional recoge compromisos explícitos respecto a: integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial; institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica y facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales —con referencia explícita a los recursos forestales—; e impulsar el desarrollo agrario y rural del país, lo que incluye a la agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y el aprovechamiento forestal sostenible. (MINAGRI y SERFOR, 2017).

Por consiguiente, se observa que el principal documento orientador de las políticas del país —el Acuerdo Nacional— establece políticas orientadas a la protección del medio ambiente y a la promoción de las actividades industriales —entre ellas, la industria maderera— que respeten la diversidad biológica y se alineen a la política nacional ambiental, así como a las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial.

Es importante destacar que la política relacionada con la lucha contra la corrupción y otros fenómenos criminales como el lavado de dinero se encuentra íntimamente vinculada a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, toda vez que la corrupción es un fenómeno transversal que está presente en el sector forestal, conforme se ha descrito en este diagnóstico.

De esta forma, la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, así como contra otros fenómenos que transgreden el medio ambiente y que están vinculados a economías sumergidas (informales e ilegales), es abordada implícitamente por el Acuerdo Nacional.

1.2. PLAN BICENTENARIO: EL PERÚ HACIA EL 2021

Mediante el Decreto Supremo 054-2011-PCM se aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado *Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021*, un instrumento de largo plazo que orienta el

accionar del Estado peruano para una mejor calidad de vida para toda la ciudadanía.

Este instrumento es orientador, flexible y abierto y su formulación ha tomado en cuenta las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y se han revisado diferentes instrumentos de planeamiento elaborados por las entidades públicas y privadas.

Comprende políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años y establece seis ejes estratégicos: Derechos fundamentales y dignidad de las personas; Oportunidades y acceso a los servicios; Estado y gobernabilidad; Economía, competitividad y empleo; Desarrollo regional e infraestructura; y Recursos naturales y ambiente.

Los ejes del Plan Bicentenario que abordan directa e indirectamente la lucha contra la tala ilegal de productos forestales maderables son los siguientes:

- **Eje estratégico 1: Derechos fundamentales y dignidad de las personas**

Objetivo nacional: Plena vigencia de los derechos fundamentales y la dignidad de las personas

Una de las áreas temáticas de este objetivo es la descripción de la población, la cual hace referencia, entre otros temas, a la situación de las comunidades indígenas; en este punto, se señala que la tala de árboles era el principal generador de problemas con el exterior. Hasta 2002, el Plan Bicentenario reportaba que el 31% del total de pueblos indígenas (1786 comunidades) enfrentaban a la tala ilegal como principal problema con el exterior.

- **Eje estratégico 6: Recursos naturales y ambiente**

Objetivo nacional: Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida

para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo

Este eje tiene como una de sus líneas temáticas a los bosques y, en ese ámbito, refiere que el Perú posee una superficie importante —a escala mundial— de superficie de bosques tropicales y bosques en general, los cuales están distribuidos en ANP, reservas territoriales y comunidades nativas y campesinas; empero, señala que la tala y la extracción ilegal de madera constituyen problemas importantes que generan un severo daño ambiental. Además, indica que a este gran problema “[...] se suma la extracción selectiva de especies comerciales valiosas como la caoba, el cedro y otras maderas finas, generalmente sin planes de manejo ni la reposición del recurso, lo que empobrece los bosques al reducir la disponibilidad de estas especies” (CEPLAN, 2011, p. 233).

Como consecuencia de estas actividades, el Plan Bicentenario advierte que los niveles de deforestación se incrementaron en los departamentos con territorio amazónico, tan es así que se evidencia, entre 1990 y 2000, un aumento de deforestación de 1 496 318 ha, pasando de 5 676 236 a 7 172 554 ha deforestadas (CEPLAN, 2011, p. 234).

En ese contexto, este objetivo establece expresamente como uno de sus lineamientos de política “Combatir la tala ilegal, la extracción ilegal de minerales, la caza y pesca ilegales, y otras actividades ilegales que afectan la calidad ambiental” (CEPLAN, 2011, p. 247). Adicionalmente establece los siguientes lineamientos:

- Impulsar la gestión integrada de los recursos naturales, la gestión integrada de los recursos hídricos y el ordenamiento territorial.
- Promover la conservación y el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural del país con eficiencia, equidad y bienestar social, realizando acciones para proteger la biodiversidad, controlar la pérdida de bosques y ecosistemas, garantizar la sostenibilidad de la actividad pesquera, conservar el patrimonio genético nativo y revalorar los conocimientos tradicionales.

- Fomentar la investigación sobre el patrimonio natural y las prácticas ancestrales de manejo de recursos y la reducción de la vulnerabilidad.
- Fortalecer el Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, propiciando su adecuada gestión y autosostenimiento.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, articulando e integrando las acciones ambientales transectoriales en los niveles de gobierno nacional, regional y local.
- Fortalecer a las entidades públicas con competencias ambientales en los tres niveles de gobierno para el ejercicio efectivo y eficiente de sus funciones.
- Fortalecer la supervisión y la fiscalización del cumplimiento de la normativa sobre calidad ambiental y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, con activa participación ciudadana.
- Prevenir, controlar y revertir la desertificación y la degradación de las tierras, y mitigar los efectos de la sequía.
- Proteger el ambiente y sus componentes con enfoque preventivo y recuperar la calidad ambiental, asegurando la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de las personas.
- Regular la calidad ambiental para asegurar su adecuación a la salud y el desarrollo integral de las personas, así como el equilibrio de los ecosistemas.
- Fomentar la educación, la conciencia, la cultura ambiental y el acceso a la información ambiental.
- Fomentar la participación ciudadana organizada en los procesos de toma de decisiones para el desarrollo sostenible de los diferentes niveles de gobierno.

Como se observa, el Plan Bicentenario establece expresamente como uno de sus lineamientos de política la lucha contra la tala ilegal y otras actividades ilegales que afectan la calidad ambiental, además de políticas socioambientales para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad.

Ello evidencia que el problema de la tala ilegal y el tráfico ilegal de madera ha sido puesto en la agenda pública (política e institucional) desde hace varios años, con la finalidad de combatirlo a través de la elaboración de políticas y la implementación de acciones de fortalecimiento institucional, principalmente.

1.3. POLÍTICA GENERAL DE GOBIERNO AL 2021

Mediante el decreto supremo 056-2018-PCM, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 24 de mayo de 2018, se aprobó la Política General de Gobierno al 2021, instrumento que establece un conjunto de ejes y lineamientos prioritarios para alcanzar el desarrollo integral del país.

Esta política establece cinco lineamientos prioritarios:

- Integridad y lucha contra la corrupción.
- Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad.
- Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible.
- Desarrollo social y bienestar de la población.
- Descentralización efectiva para el desarrollo.

En general, estos lineamientos son transversales al accionar del Estado; no obstante, aquellos vinculados implícitamente a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico de productos forestales maderables son los siguientes:

- Integridad y lucha contra la corrupción a través del combate contra este fenómeno y las actividades ilícitas —como la minería ilegal— en todas sus formas y mediante el aseguramiento de la transparencia en todas las entidades gubernamentales.

- Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible a través del fomento de la competitividad basada en las potencialidades de desarrollo económico de cada territorio, facilitando su articulación al mercado nacional e internacional y asegurando el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- Descentralización efectiva para el desarrollo a través de la promoción, desde los distintos ámbitos territoriales del país, de alianzas estratégicas para su desarrollo sostenible.

1.4. AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

En 2015, diversos países, entre ellos el Perú, establecieron la Agenda 2030, mediante la cual formularon 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que están orientados a lograr un mundo sostenible al año 2030. Estos ODS, que están relacionados con los desafíos globales (pobreza, desigualdad, cambio climático, degradación ambiental, prosperidad, paz, justicia, etc.), constituyen el *plan maestro* para lograr un mundo sostenible para todos⁵.

Los ODS vinculados a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico de productos forestales maderables, y las consecuencias que estas actividades generan, son los siguientes:

- ODS 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Algunas de las metas para 2030 son:
 - Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas.
 - Mejorar progresivamente la producción y el consumo eficientes de los recursos mundiales y procurar desvincular el crecimiento

5 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

económico de la degradación del medio ambiente, conforme al Marco Decenal de Programas sobre modalidades de Consumo y Producción Sostenibles.

- Adoptar medidas inmediatas y eficaces para erradicar el trabajo forzoso, poner fin a las formas contemporáneas de esclavitud y la trata de personas y asegurar la prohibición y la eliminación de las peores formas de trabajo infantil, incluidos el reclutamiento y la utilización de niños soldados, y, de aquí a 2025, poner fin al trabajo infantil en todas sus formas.
- ODS 9. Industria, innovación e infraestructuras. Uno de los objetivos al 2030 consiste en:
 - Reconvertir las industrias para que sean sostenibles, utilizando los recursos con mayor eficacia y promoviendo la adopción de tecnologías y procesos industriales limpios y ambientalmente racionales, y logrando que todos los países tomen medidas de acuerdo con sus capacidades respectivas.
- ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles. Algunas metas para el 2030 son:
 - Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.
 - Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.
- ODS 12. Producción y consumo responsable. Las metas relacionadas para el 2030
 - Lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales;
 - Asegurar que las personas de todo el mundo tengan la información y los conocimientos pertinentes para el desarrollo sostenible y los estilos de vida en armonía con la naturaleza.

- Ayudar a los países en desarrollo a fortalecer su capacidad científica y tecnológica para avanzar hacia modalidades de consumo y producción más sostenibles.
- ODS 15. Vida de ecosistemas terrestres. Algunas de las metas son:
 - Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.
 - Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, poner fin a la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a escala mundial.
 - Para 2030, luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo.
 - Para 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la diversidad biológica en la planificación nacional y local, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad.
 - Movilizar y aumentar significativamente los recursos financieros procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas.
 - Movilizar un volumen apreciable de recursos procedentes de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular, con miras a la conservación y la reforestación.
- ODS 16. Paz, justicia e instituciones sólidas. Algunas de las metas vinculadas a fenómenos conexos de la tala ilegal son:
 - Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo.

- Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños.
- De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y la devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.

Si bien los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y sus metas no son de cumplimiento obligatorio, es importante que los distintos países, entre ellos el Perú, los incorporen en sus políticas, planes y programas, pues el esfuerzo concertado de estos contribuirá con la construcción de un futuro inclusivo, sostenible y resiliente para las personas.

Por esta razón, según el Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Estado peruano “ha decidido incorporar la Agenda 2030 en la actualización del PEDN con un horizonte temporal hasta el 2030 y en los procesos de planeamiento estratégico nacional, en los tres niveles de gobierno (nacional, regional-departamental y provincial-distrital)” (CEPLAN, 2017, p. 6).

2. PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES A ESCALA NACIONAL

Los instrumentos de política formulados por el Estado peruano aplicables al sector forestal derivan principalmente de la Constitución, la Ley General del Ambiente (Ley 28611), la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763) y la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821).

En este marco, se han aprobado los siguientes instrumentos de políticas que orientan al Estado peruano en la lucha contra los

fenómenos criminales tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables:

2.1. ESTRATEGIA NACIONAL MULTISECTORIAL DE LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL (DECRETO SUPREMO 013-2021-MIDAGRI)

La Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (ENLTI) fue elaborada y aprobada por la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal, creada por Decreto Supremo 052-2002-AG. En la fase 1 de la ENLTI se definen los principales principios y variables estratégicas que la orientarán, así como el objetivo general, los objetivos específicos y sus indicadores. En la fase 2 se establecen las acciones estratégicas prioritarias por objetivo específico definido en la fase anterior.

La ENLTI tiene como objetivo general “Coadyuvar a disminuir la tala ilegal en el bosque y el comercio de productos de origen ilegal asociado a ella, en defensa del patrimonio y los recursos forestales”. Sus objetivos específicos son los siguientes:

- OE1: Disminuir el incumplimiento de la normativa relacionada con la tala ilegal en el bosque y comercio de productos de origen ilegal asociado y la protección de los derechos fundamentales laborales de las personas involucradas.
- OE2: Impulsar el intercambio de información oportuna entre las entidades comprometidas en la lucha contra la tala ilegal en el bosque y comercio ilegal asociado.
- OE3: Mejorar de forma constante la normatividad forestal relacionada con la lucha contra la tala ilegal en el bosque y el comercio ilegal asociado.

Para lograr estos objetivos específicos, la ENLTI ha establecido más de cuarenta acciones estratégicas, en las cuales determina sus responsables directos y las entidades de soporte y apoyo para cada caso.

2.2. POLÍTICA NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (DECRETO SUPREMO 009-2013-MINAGRI)

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, cuyo ente rector es el MIDAGRI, tiene carácter sectorial y ha sido incluida por el CEPLAN en la base de datos de políticas nacionales. En esa línea, según el CEPLAN, es equiparable a una política nacional. Asimismo, el MIDAGRI la ha considerado dentro de su lista sectorial de políticas nacionales (Resolución Ministerial 283-2019-MINAGRI).

La exposición de motivos señala que este instrumento ha sido elaborado como parte de uno de los pilares del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del MIDAGRI: la sostenibilidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, que establece como una de sus políticas específicas la promoción de la gestión eficiente de los recursos forestales y de fauna silvestre, la cual se implementa a través del desarrollo de la gestión transversal y descentralizada.

Dicha política, que es el instrumento que guía la gestión forestal y de fauna silvestre del país, ha sido elaborada, según refiere la exposición de motivos, mediante un proceso participativo y coordinado nacional (MINAM, PRODUCE, MINCETUR, MINCUL y OSINFOR), regional y local. Su cumplimiento es obligatorio en los tres niveles de gobierno y se desarrolla bajo la planificación, la supervisión, la ejecución, el apoyo y el control del SERFOR.

La política define —en ese orden— nueve principios, nueve orientaciones, un objetivo general, un objetivo específico y cinco ejes, cada uno de los cuales establece lineamientos de política acordes con los mandatos constitucionales de uso sostenible, conservación y desarrollo sostenible que deben ser observados en la gestión forestal y de fauna silvestre.

El objetivo general de la política consiste en contribuir con el desarrollo sostenible del país, a través de una adecuada gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, que asegure su aprovechamiento sostenible, conservación, protección e incremento, para la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas forestales,

otros ecosistemas de vegetación silvestre y de fauna silvestre, en armonía con el interés social, cultural, económico y ambiental de la nación. A partir de ello se establecen los siguientes objetivos específicos:

- Garantizar un marco institucional que asegure una gestión ecológicamente sostenible, económicamente competitiva, social y culturalmente inclusiva del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, en un marco de gobernanza, gobernabilidad, confianza y cooperación entre todos los actores.
- Asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre, mediante el fomento de una gestión integrada que respete el ordenamiento forestal; la seguridad sobre los derechos adquiridos; el monitoreo, la supervisión y la fiscalización; y la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones.
- Propiciar negocios competitivos en el ámbito nacional e internacional, socialmente inclusivos y ambientalmente sostenibles, que prioricen la generación de alto valor agregado y ofrezcan una duradera rentabilidad a los usuarios del bosque y al país, a la par que desalienten el cambio de uso de las tierras forestales.
- Fortalecer y promover el manejo forestal comunitario realizado por los pueblos indígenas y otras poblaciones locales usuarias de los bosques, respetando sus derechos e identidad cultural y promoviendo la inclusión social, la equidad y la igualdad de género en la conducción y en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Los principios de la política, que en realidad constituyen enfoques, son: gobernanza forestal; enfoque intersectorial; sostenibilidad en el aprovechamiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre; enfoque ecosistémico; competitividad y productividad; equidad e inclusión social; interculturalidad, participación en la gestión forestal y de fauna silvestre; y enfoque de género.

En sus orientaciones, la política resalta la importancia del control preventivo y la sanción de la tala y el comercio ilegal en los contextos de informalidad e ilegalidad y, sobre ello, señala la necesidad de buscar alternativas para generar modalidades de aprovechamiento sostenible al alcance de las personas.

La parte estratégica de la política está compuesta por los siguientes ejes y lineamientos:



En definitiva, la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre constituye un instrumento para orientar el accionar del Estado hacia una adecuada gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre, pues los ejes hacen referencia a diversas aristas que permiten un abordaje integral del Estado en materia de desarrollo forestal y de fauna silvestre.

Otro de los aspectos más resaltantes de esta política que la diferencia de muchas otras es que cuenta con un instrumento para su seguimiento y evaluación, denominado *Proceso de Formulación del Estándar de Principios, Criterios e Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*, el cual ha sido elaborado por el SERFOR con la asistencia técnica de la FAO. Dicho documento tiene indicadores para los ejes y los lineamientos de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, de los cuales 17 son aplicables en el ámbito subnacional.

Durante el proceso de formulación de este documento, se han advertido las siguientes situaciones que son fundamentales para la elaboración de las políticas vinculadas a la materia (MINAGRI, SERFOR y FAO, 2017):

- Se ha elaborado un diagnóstico sumario que *delinea* el estado situacional del sector forestal peruano, el cual no difiere drásticamente de la de los países vecinos; situación que ha permitido que los indicadores de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) resulten afines al caso peruano.
- Los mayores vacíos identificados para seleccionar indicadores representativos para el seguimiento y la evaluación están relacionados con los ejes de Gobernanza e institucionalidad, Competitividad y Conocimientos, ciencia y tecnología.
- La información disponible en los portales institucionales de las entidades públicas competentes en materia forestal y de fauna silvestre y ambiental, en los ámbitos nacional y regional, se

encuentra dispersa y desarticulada. Asimismo, es parcial, limitada, desactualizada, poco accesible y no necesariamente responde a la demanda y a las necesidades de información por parte de los usuarios o de los tomadores de decisiones.

- La información para reportar los indicadores establecidos es limitada y la existente está muy relacionada con actividades operativas.
- Se advierte la carencia, en el sector forestal y de fauna silvestre, de sistemas de gestión de la información actualizados, estructurados, sistematizados, accesibles y articulados.
- La implementación de la política requiere una decidida voluntad y esfuerzo.
- Los GORES no disponen de recursos para la implementación sostenible del Estándar de PC&I⁶.

Por otro lado, una de las debilidades de la política es que no cuenta con un diagnóstico situacional sobre el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación. Al respecto, es importante señalar que los diagnósticos son elementos imprescindibles en la estructura de una política nacional, pues constituyen evidencia sobre la cual se diseña y formula dicho documento (justifican el contenido de la política nacional) y, en general, son útiles para determinar la respuesta del Estado y tomar decisiones.

Adicionalmente, se desconoce su estrategia de implementación; es decir, no se cuenta con información sobre cómo se ha estado operativizando la política, sobre todo en el ámbito subnacional. Sobre este punto, es importante señalar que una buena práctica, tanto del Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) como del Sistema

6 El estándar de PC&I de seguimiento y evaluación de la implementación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre es una herramienta que sirve para promover el óptimo cumplimiento de los objetivos de esta política, como base para el seguimiento y el reporte, y como referencia para evaluar su cumplimiento. A través de este estándar se puede verificar la implementación de la política nacional, tomar decisiones sobre la base del seguimiento y la evaluación y contribuir a una mejor implementación y cumplimiento de la política y de sus instrumentos.

Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), es implementar las políticas nacionales a través de planes regionales y locales, así como mediante otros instrumentos de gestión.

Finalmente, un aspecto relevante de la política nacional es que tiene expresamente carácter sectorial, según la base de datos de políticas nacionales del CEPLAN y, por lo tanto, su planificación, supervisión, ejecución, apoyo y control están a cargo del MINAGRI, a través del SERFOR (Decreto Supremo 009-2013-MINAGRI, 2013). Sin embargo, uno de los principios de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre es el enfoque intersectorial, el cual establece que

el desarrollo pleno del sector forestal depende de una eficiente coordinación y cooperación intersectorial, interinstitucional e interdisciplinaria, que es necesario fomentar y desarrollar en todos los niveles de gobierno, como condición fundamental para que la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre pueda implementarse a plenitud (Decreto Supremo 009-2013-MINAGRI, 2013).

Asimismo, el primer lineamiento del Eje 1 de dicho instrumento hace referencia a una gestión interinstitucional en el marco del SINAFOR y establece como lineamiento específico la coordinación y la cooperación entre las instituciones que conforman dicho sistema, la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR), los espacios de coordinación regional y los Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. En este contexto, se observa que en realidad la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre tiene carácter multisectorial, toda vez que su implementación está a cargo de diversos ministerios, organismos e instituciones públicas.

2.3. POLÍTICA NACIONAL AGRARIA 2021-2030 (DECRETO SUPREMO 017-2021-MIDAGRI)

La Política Nacional Agraria establece como situación deseada la siguiente:

Al 2030, horizonte de la Política Nacional Agraria, el nivel de desarrollo competitivo agrario habrá mejorado en un 36%, lo que se puede

atribuir, a su vez, al incremento del nivel de integración vertical a la cadena de valor de los productores agrarios, reducción de la proporción de productores agrarios familiar en el nivel de subsistencia y en una mejora del manejo de los recursos naturales para la producción agraria sostenible.

Para ello, se han establecido tres objetivos prioritarios:

- OP1: Incrementar el nivel de integración vertical de los productores agrarios en la cadena de valor.
- OP2: Reducir la proporción de los productores agrarios familiares en el nivel de subsistencia.
- OP3: Mejorar el manejo de los recursos naturales para la producción agraria sostenible.

2.4. POLÍTICA NACIONAL DEL AMBIENTE AL 2030 (DECRETO SUPREMO 023-2021-MINAM)

La Política Nacional del Ambiente tiene como situación futura deseada

Al 2030, el Perú ha disminuido el índice de fragilidad en menos del 4% y se mantuvo en 55% en el índice de biodiversidad y los bienes y servicios que los ecosistemas proveen en relación al 2020, lo cual contribuyó de manera efectiva a la gestión sostenible de la naturaleza, a la adopción de medidas frente al cambio climático, a la sostenibilidad ambiental y al desarrollo de las personas. Al 2030 se ha recuperado la diversidad biológica, mejorando la conservación, puesta en valor y el aprovechamiento de los servicios que brindan las especies y los recursos genéticos del país, disminuyendo su vulnerabilidad, garantizando su uso sostenible y asegurando la provisión de sus múltiples servicios que proveen a las comunidades amazónicas, andinas y costeras para esta y futuras generaciones. Respecto a la mejora de la calidad ambiental, las obligaciones ambientales orientadas a la reducción de las emisiones de gases contaminantes se han cumplido. Se incrementaron los servicios de saneamiento, el control de vertimientos de aguas residuales de uso doméstico y de otros usos, y se implementaron rellenos sanitarios en ciudades priorizadas. Se priorizaron actividades de remediación de los

pasivos ambientales mineros, de hidrocarburos y de otras actividades de alto riesgo para la salud y el ambiente; así como el control de sustancias químicas utilizadas en actividades ilícitas. Al 2030 los ciudadanos y ciudadanas cuentan con capacidades de adaptación al cambio climático. Se fortaleció la gobernanza ambiental, con amplia participación ciudadana en espacios de coordinación y con una adecuada gestión descentralizada. Asimismo, se han incrementado los procesos productivos ecoeficientes y sostenibles de bienes y servicios, con el uso de tecnologías eficientes y bajas en carbono, y la creación de incentivos financieros y no financieros para la implementación de negocios verdes. Por último, los ciudadanos y ciudadanas tienen una conciencia ambiental desarrollada y se involucran en el cuidado y protección del medio ambiente.

Asimismo, establece nueve objetivos prioritarios:

- OP1: Mejorar la conservación de las especies y de la diversidad genética.
- OP 2: Reducir los niveles de deforestación y degradación de los ecosistemas.
- OP 3: Reducir la contaminación del aire, agua y suelo.
- OP 4: Incrementar la disposición adecuada de los residuos sólidos.
- OP 5: Incrementar la adaptación ante los efectos del cambio climático del país.
- OP 6: Fortalecer la gobernanza ambiental con enfoque territorial en las entidades públicas y privadas.
- OP 7: Mejorar el desempeño ambiental de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular.
- OP 8: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del país.
- OP 9: Mejorar el comportamiento ambiental de la ciudadanía.

2.5. PLAN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN DEL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (DECRETO SUPREMO 009-2011-AG)

El Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre es un instrumento que ha sido elaborado en el marco del derogado Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros en 2008), y cuya implementación y seguimiento han sido encargados al MINAGRI. Este documento no ha sido considerado en la base de datos de políticas nacionales del CEPLAN ni tampoco en la lista sectorial de documentos de política nacional bajo rectoría o conducción del MINAGRI (Resolución Ministerial 0283-2019-MINAGRI).

Este instrumento, que es de alcance nacional y cuyo cumplimiento es obligatorio para todas las instancias del Estado, tiene por finalidad implementar el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción del Estado Peruano en la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre.

La estructura del plan se sustenta en una matriz lógica que establece los objetivos estratégicos, las estrategias, las líneas de acción, las actividades, los resultados, el cronograma y la identificación de las entidades responsables de su implementación.

Por su parte, sus objetivos estratégicos son los siguientes:

- Institucionalizar en el sector forestal y de fauna silvestre las prácticas de buen gobierno, ética, transparencia y la lucha eficaz contra la corrupción.
- Establecer una Estrategia Integral contra la Corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, entre las entidades que lo conforman y otros sectores cuyas actividades afecten el patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.
- Generar buenas prácticas en el sector privado para combatir la corrupción.

- Lograr el compromiso de la sociedad civil en la participación y la fiscalización activa en la lucha contra la corrupción.
- Desarrollar esfuerzos concertados en el ámbito internacional en la lucha contra la corrupción en el sector forestal y de fauna silvestre.

Como parte del segundo objetivo estratégico se establece como línea de acción la implementación de un sistema de información y control forestal nacional, regional y local. Algunos de los resultados esperados son: i) contar con registros que permitan conocer la trazabilidad de la procedencia legal de los productos forestales maderables, no maderables y de fauna silvestre; y ii) tener información para el inicio de investigaciones sobre tráfico de maderas, tráfico de fauna, tráfico de tierras, delitos ambientales, entre otros ilícitos relacionados con la gestión forestal y de fauna silvestre.

El quinto objetivo estratégico establece como una de sus líneas de acción la elaboración de programas de capacitación o proyectos de cooperación internacional en materia de lucha contra la corrupción asociados al tráfico de especies forestales maderables, no maderables, fauna silvestre, biodiversidad e instrumentos de mercado de servicios ambientales. A partir de ello se espera la optimización de las competencias de los profesionales de las instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción.

Por su parte, las entidades responsables de implementar el citado plan son el MINAGRI, el SERFOR, el MINAM, el SERNANP, el OSINFOR y los gobiernos regionales.

Respecto a la parte estratégica del plan, se advierte que no presenta indicadores ni línea de base, lo cual dificulta su seguimiento y evaluación. Tampoco presenta una estrategia de implementación y evaluación ni un diagnóstico sobre el cual se fundamente.

Sobre este último punto, la exposición de motivos señaló que al momento de elaborar el documento no existían estudios nacionales sobre las formas, la incidencia, las áreas críticas y el impacto de la corrupción en el sector forestal, de fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales.

Otra de las observaciones formuladas al plan es que las líneas de acción y las actividades propuestas son insuficientes para combatir las prácticas de corrupción en los diversos niveles de la autoridad. Como demuestra Bargent (2019a, 2019b; 2019c), sobre la base del estudio de procesos de investigación de tráfico de madera llevado a cabo por la División de Investigación de Delitos de Alta Complejidad (DIVIAC), es necesario un mayor control de las autoridades. En ese sentido, debe evaluarse la existencia de conflictos de intereses con un nivel de monitoreo o seguimiento permanente por parte de la Contraloría y el Ministerio Público.

Adicionalmente, es preciso que este instrumento sea actualizado y esté alineado a los instrumentos de política vigentes que están vinculados a la lucha contra la corrupción: la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (Decreto Supremo 092-2017-PCM) y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (Decreto Supremo 044-2018-PCM).

Sin perjuicio de las debilidades advertidas, es importante resaltar que el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre es una iniciativa importante para erradicar la corrupción y las particularidades que esta presenta en dicho sector, sobre todo porque se trata de un fenómeno que, según varios estudios nacionales e internacionales, está arraigado en todos los eslabones de la cadena productiva de la madera y alimenta la ilegalidad del sector forestal.

2.6. PLAN NACIONAL DE INVESTIGACIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE 2020-2030 (RDE D000109-2020-MINAGRI-SERFOR-DE)

El Plan Nacional de Investigación Forestal y de Fauna Silvestre 2020-2030 es un instrumento de planificación estratégica de mediano y largo plazo, cuyo fin primordial es promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica del patrimonio forestal y de fauna silvestre.

Dicho documento ha sido elaborado en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763) mediante la cual se declaran de

interés nacional la investigación, el desarrollo tecnológico, la mejora del conocimiento y el monitoreo del estado de conservación del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación; la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, que considera como uno de los lineamientos (Eje de Política 5) la promoción de la investigación científica y tecnológica; y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que establece la necesidad de contar con información útil para la toma de decisiones.

El plan presenta un interesante diagnóstico sobre la situación actual de los recursos financieros, humanos y físicos para la investigación forestal y de fauna silvestre en el Perú. Sobre la base de dicha información se ha establecido como problema público la “Escasa generación de conocimiento científico y tecnologías que respondan a las necesidades del sector forestal y de fauna silvestre”, el cual está asociado a tres causas principales: débil articulación entre los actores del sector, bajo desarrollo de los factores que promueven la investigación científica y el desarrollo de tecnologías, y escasa transferencia tecnológica para el sector.

A partir de ello, se ha elaborado la parte estratégica del plan, que está constituida por la visión, los objetivos estrategias, las acciones, las metas y los indicadores.

El objetivo general del plan es incrementar la adopción de conocimiento científico y las tecnologías generadas de acuerdo con las necesidades del sector forestal y de fauna silvestre. En ese sentido, sus tres objetivos específicos son los siguientes:

- Fortalecer la articulación entre los actores vinculados a la ciencia, tecnología e innovación del sector forestal y de fauna silvestre.
- Mejorar los factores que promueven la investigación, el desarrollo de tecnologías y la innovación en el sector forestal y de fauna silvestre.
- Incrementar la transferencia tecnológica en el sector forestal y de fauna silvestre.

Adicionalmente, se ha establecido una estrategia para su implementación, la cual tiene como pilar fundamental la articulación interinstitucional (alianzas estratégicas interinstitucionales). Así pues, se le asigna al SERFOR la responsabilidad de articular con los actores responsables de la implementación del plan para que se impulsen las actividades de investigación, desarrollo de tecnologías y los procesos de innovación para el sector forestal y de fauna silvestre.

3. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PARA ABORDAR EL PROBLEMA DE LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES EN LAS REGIONES PRIORIZADAS: LORETO, MADRE DE DIOS Y UCAYALI

En las regiones priorizadas en este diagnóstico no se han identificado instrumentos de política que orienten de forma específica el accionar de los gobiernos regionales frente a la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, como parte de sus competencias, de acuerdo con la caracterización del problema en cada territorio.

Esta situación evidencia la débil articulación intergubernamental entre las entidades que componen el gobierno nacional y los gobiernos regionales, pues ninguno de los instrumentos de política descritos y analizados anteriormente ha generado un instrumento de política regional que permita su implementación focalizada en los territorios más afectados por este problema.

Al respecto, es importante señalar que una buena práctica relacionada con la implementación de algunas políticas nacionales —como por ejemplo la Política frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación o el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana— consiste en elaborar planes regionales, e incluso provinciales y distritales, para operativizar la política nacional de acuerdo con su realidad social, cultural y económica, y según las características que presenta cada fenómeno criminal en los diferentes ámbitos territoriales. De esta manera, estos planes regionales se constituyen en instrumentos que

orientan la respuesta de las entidades gubernamentales regionales frente al problema y garantizan que esta esté alineada con las políticas nacionales aprobadas.

Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, se han identificado instrumentos de políticas regionales en materia ambiental. Algunos de ellos abordan, de forma implícita y bastante sucinta, algunos aspectos relacionados con la tala ilegal y el tráfico ilegal.

3.1. ESTRATEGIA REGIONAL DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE MADRE DE DIOS

La Estrategia Regional de la Diversidad Biológica de Madre de Dios, publicada en 2006, ha sido elaborada por la Comisión Ambiental Regional del Gobierno Regional de Madre de Dios con el apoyo del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

Este documento contiene un diagnóstico en el cual se aborda el tema de la deforestación y se señala que los bosques de Madre de Dios experimentan una extracción selectiva y constante de maderas finas y corrientes, situación que genera la alteración del hábitat, con el consecuente deterioro de la diversidad biológica.

La visión a 2021 de la estrategia establece que

la Región de Madre de Dios es líder en la conservación de la diversidad biológica y su aprovechamiento sostenible, con el protagonismo del poblador regional, en un marco legal acorde con la realidad de la región y respaldado por políticas e institucionalidad adecuadas, y colocando en los nichos de mercado productos competitivos, con valor agregado y certificados, que mejoren la calidad de vida de la población (Comisión Ambiental Regional de Madre de Dios, 2006, p. 9).

En esa línea, define cinco objetivos estratégicos, uno de los cuales (objetivo específico 2) consiste en revertir los procesos de deterioro de la diversidad biológica de Madre de Dios —especialmente, la contaminación de los ecosistemas acuáticos— y restaurar el medio degradado.

Dicho objetivo establece una acción vinculada directamente con la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables; es decir, el fortalecimiento institucional del INRENA, la policía ecológica y la vigilancia comunal para actuar en contra del comercio y el tráfico ilícito de madera, animales, plantas ornamentales, medicinales o cultivos nativos.

Asimismo, una de las estrategias del citado objetivo es incidir políticamente, con sustento técnico sostenible, para detener las causas de la contaminación y la tala ilegal en la región, y combatir la corrupción.

Adicionalmente, este instrumento plantea desarrollar mecanismos que incentiven la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, desarrollar programas de recuperación de áreas degradadas, promover la resolución de conflictos sociales relacionados con la diversidad biológica, buscar recursos financieros para el uso sostenible de la diversidad biológica, entre otros.

Cada una de estas estrategias contiene indicadores y la relación de actores responsables de su implementación e instituciones involucradas; sin embargo, no presenta línea de base, lo cual dificulta el seguimiento o la evolución de los indicadores.

3.2. POLÍTICA AMBIENTAL REGIONAL DE LORETO (ORDENANZA REGIONAL 008-2004-CR-GRL)

La Política Ambiental Regional de Loreto fue elaborada en 2004 por el Gobierno Regional de Loreto, acorde con la Política Ambiental Nacional.

Si bien esta política no hace referencia expresa a la tala de productos forestales maderables, sí establece objetivos vinculados indirectamente al abordaje de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, desde un enfoque ambiental:

- Promover la conservación de la diversidad biológica y revertir los procesos de deterioro de ecosistemas en el territorio regional.

- Fortalecer la participación de la población en la formulación de programas y proyectos para el manejo adecuado del territorio y los recursos naturales de la región.
- Promover la utilización o el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales con normatividad adecuada a la realidad regional.
- Desarrollar la Estrategia Regional de Comercio y Ambiente.

Asimismo, establece objetivos orientados al fortalecimiento de la institucionalidad:

- Establecer un Sistema Regional de Gestión Ambiental que fortalezca la institucionalidad y el compromiso de la gestión ambiental en la región.
- Optimizar la coordinación entre la autoridad ambiental nacional y los diferentes actores y niveles de gestión regional.
- Fortalecer la educación ambiental regional en sus diferentes modalidades, incorporando para ello a los medios de comunicación.
- Fortalecer la investigación ambiental y el desarrollo de tecnologías propias.
- Promover el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitar la participación de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico.
- Promover el desarrollo integral sostenible de las zonas de frontera.

Si bien las acciones antes señaladas son importantes para optimizar la gestión del sector forestal, se observa que este instrumento no contiene una parte prospectiva ni estratégica.

3.3. PLAN REGIONAL DE ACCIÓN AMBIENTAL DE UCAYALI 2017-2021

El Plan Regional de Acción Ambiental de Ucayali 2017-2021, publicado en 2018, es una revisión y actualización del Plan Regional de Acción

Ambiental 2011-2021 y ha sido elaborado por el Gobierno Regional con apoyo de la Cooperación Española y la ONG CESAL.

Contiene un diagnóstico que aborda la situación de los bosques y la deforestación, esta última causada por la tala ilegal y otros factores. Se evidencia que las provincias de Coronel Portillo, Padre Abad y Atalaya presentaron, en el periodo 2000-2009, una alta tasa de deforestación causada por la tala ilegal y otras actividades como la agricultura en terrazas aluviales, la minería aurífera, la apertura de carreteras, los cultivos ilegales, entre otros.

Adicionalmente, el diagnóstico presenta la relación de títulos habilitantes en las citadas provincias, que incluye los permisos para el aprovechamiento sostenible de productos forestales maderables de alta escala.

El Plan Regional está alineado con la Política Nacional de Ambiente y su objetivo es conocer los avances y los logros alcanzados al 2016 en el marco del Plan Regional de Acción Ambiental (PRAA) 2011-2021, así como su actualización acorde con los instrumentos de planificación nacional y regional.

Este instrumento regional establece siete líneas estratégicas, una de ellas (Línea Estratégica 4.2) está referida a los bosques y establece acciones, indicadores, metas y responsables de la ejecución de las acciones. Si bien esta no ha considerado acciones específicas contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, ha establecido acciones vinculadas a sensibilización, registros e investigaciones, conforme se detalla a continuación:

- Implementación del manejo forestal comunitario.
- Capacitación y sensibilización a la población e instituciones.
- Implementación de proyectos de bosques y cambio climático.
- Implementación de proyectos de plantaciones forestales y agroforestales sostenibles.
- Impulso a la formalización a los pequeños productores del bosque.

Finalmente, es importante considerar que la eficacia de estos planes es muy reducida debido a la ausencia de financiamiento y, en algunos casos, debido a la ausencia de voluntad política y liderazgo desde el Gobierno nacional y la autoridad política regional.

4. POLÍTICAS NACIONALES ARTICULADAS CON LA LUCHA FRENTE A LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

El CEPLAN administra una base de datos de las políticas nacionales (y otros documentos relativos) que han sido declaradas por los ministerios y que estuvieron vigentes hasta agosto de 2018. De acuerdo con ese registro, las políticas o los documentos que las reemplazan y que están vinculados con los fenómenos materia de estudio son:

Tabla 19. Políticas nacionales articuladas con la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables

Tabla 19. Políticas nacionales articuladas con la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables

MINISTERIO CONDUCTOR / RECTOR DEL DOCUMENTO	NOMBRE DE LA POLÍTICA	TIPO DE POLÍTICA	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN
MINAM	Agenda de Investigación Ambiental al 2021	Agenda Multisectorial	Resolución ministerial 171-2016-MINAM	06/07/2016
MINAM	Agenda Nacional de Acción Ambiental	Agenda Multisectorial	Resolución ministerial 405-2014-MINAM	19/12/2014
MINAM	Estrategia Nacional de lucha contra la Desertificación y la Sequía 2016-2030	Estrategia Multisectorial	Decreto supremo 008-2016-MINAM	21/07/2016
MINAM	Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio climático	Estrategia Multisectorial	Decreto supremo 007-2016-MINAM	20/07/2016

MINISTERIO CONDUCTOR / RECTOR DEL DOCUMENTO	NOMBRE DE LA POLÍTICA	TIPO DE POLÍTICA	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN
MINAM	Plan Nacional de acción Ambiental (PLANAA) Perú: 2011-2021	Plan Multisectorial	Decreto supremo 014-2011-MINAM	08/07/2011
MINEDU	Política Nacional de Educación Ambiental 2017 - 2022 (PLANEA)	Política Multisectorial	Decreto supremo 017-2012-ED	29/12/2012
MININTER	Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de Explotación	Política Multisectorial (en proceso de actualización)	Decreto supremo 001-2015-JUS	23/01/2015
MININTER	Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021	Plan Multisectorial	Decreto supremo 017-2017-IN	07/06/2017
MINJUS	Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo	Política Multisectorial	Decreto supremo 018-2017-JUS	12/09/2017
MINJUS	Plan Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo 2018-2021	Plan Multisectorial	Decreto supremo 003-2018-JUS	11/03/2018
MINJUS	Política Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo	Política Multisectorial	Decreto supremo 018-2017-JUS Decreto Supremo N° 018-2017-JUS	12/09/2017
MINJUS	Plan Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo 2018-2021	Plan Multisectorial	Decreto supremo 003-2018-JUS	11/03/2018
MINTRA	II Plan Nacional para la lucha contra el Trabajo Forzoso 2013-2017	Plan Multisectorial	Decreto supremo 004-2013-TR	08/06/2013

MINISTERIO CONDUCTOR / RECTOR DEL DOCUMENTO	NOMBRE DE LA POLÍTICA	TIPO DE POLÍTICA	NORMA DE APROBACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN
PCM	Política Nacional de Integridad y lucha contra la Corrupción	Política Multisectorial	Decreto supremo 092-2017-PCM	13/09/2017
PCM	Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la corrupción (2018-2021)	Plan Multisectorial	Decreto supremo N° 044-2018-PCM	26/04/2018
PCM	Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo	Estrategia Sectorial	Decreto supremo 046-2013-PCM	23/04/2013
PCM	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021	Política Multisectorial	Decreto supremo 004-2013-PCM	08/01/2013

Fuente: CEPLAN (2021).

Adicionalmente, la Política Nacional contra el Crimen Organizado 2019-2023, aprobada mediante Decreto Supremo 17-2019-IN, hace referencia a la tala ilegal y señala que una de las causas del crimen organizado es la existencia de mercados ilegales y, en esa línea, la economía de muchas zonas del país se sustenta en actividades ilícitas como la tala ilegal, la minería ilegal, la trata de personas, entre otras.

5. SISTEMAS Y ESPACIOS CLAVE DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL A ESCALA NACIONAL

Según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) (Ley 29158, 2007),

los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno.

La citada ley señala que estos sistemas se clasifican en funcionales, que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado; y administrativos, cuyo objetivo es regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública, mediante la promoción de la eficacia y la eficiencia en su uso.

De otro lado, los espacios de coordinación interinstitucional son instancias conformadas por dos o más instituciones creadas formalmente con fines específicos para cumplir determinadas funciones.

Las Comisiones del Poder Ejecutivo, según la LOPE,

[...] son órganos que se crean para cumplir con las funciones de seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes, que deben servir de base para las decisiones de otras entidades. Sus conclusiones carecen de efectos jurídicos frente a terceros. No tienen personería jurídica ni administración propia y están integradas a una entidad pública.

Asimismo, estas pueden ser sectoriales, multisectoriales —de naturaleza temporal o permanente— o consultivas. Además, el Poder Ejecutivo puede conformar grupos de trabajo para otras funciones distintas de las establecidas para las comisiones.

Los principales espacios de coordinación interinstitucional vinculados a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables son los siguientes:

5.1. SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (SINAFOR)

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 29763, 2011) creó el SINAFOR, cuyo reglamento establece que ha sido creado como

[...] un sistema funcional integrado por los ministerios y 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 y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, y como pliego presupuestal adscrito al Ministerio de Agricultura, actualmente Ministerio de Agricultura y Riego; y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), que se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito [...] (Decreto Supremo 014-2016-MINAGRI, 2016).

El ente rector y autoridad técnico-normativa del SINAFOR es el SERFOR. Este sistema funcional está integrado por ministerios, organismos e instituciones públicas de los tres niveles de gobierno —vinculadas con la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación que involucra, entre otros, los recursos forestales y de fauna silvestre, los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, así como las actividades forestales y de fauna silvestre y conexas en todo el territorio nacional— y por Comités de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS), según se detalla a continuación:

- MINAGRI
- MINAM
- PRODUCE
- MINCUL
- MINCETUR
- MEF
- MININTER
- MRE
- OSINFOR
- CEPLAN
- Gobiernos regionales
- Gobiernos locales

- SERNANP
- DEVIDA
- DICAPI
- CCFFAA
- SERFOR

El SINAFOR también está compuesto por otros organismos adscritos a las entidades antes señaladas, que tienen competencia en gestión forestal y fauna silvestre, y sus decisiones deben ser implementadas en los tres niveles de gobierno.

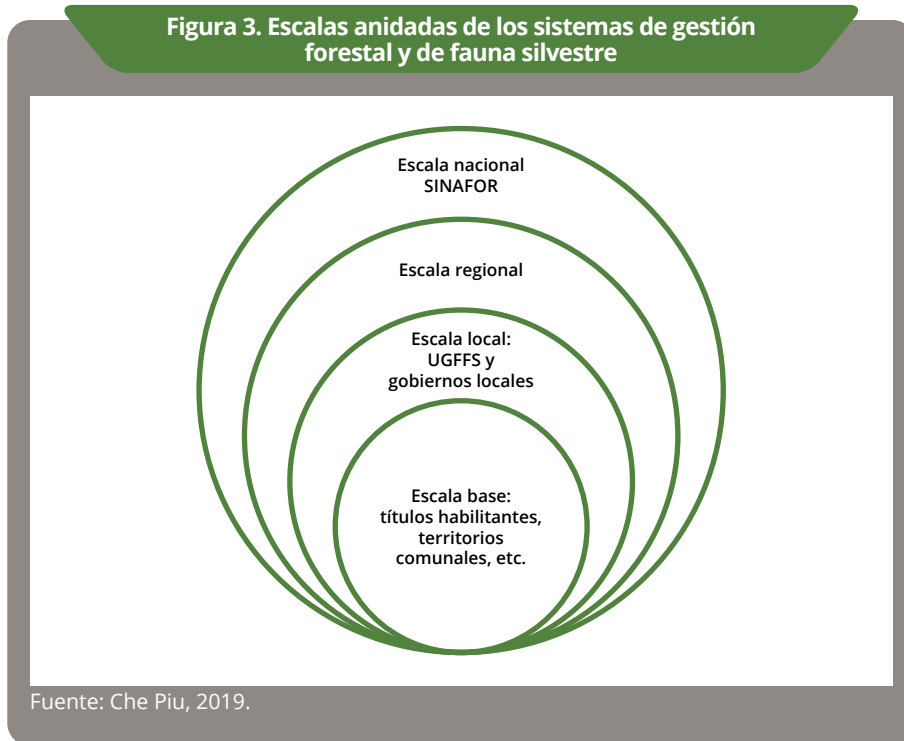
Esta instancia está enmarcada dentro de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Sus principales funciones son las siguientes:

- Asegurar y contribuir en la implementación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y demás políticas públicas en materia de gestión forestal y de fauna silvestre, con la participación de las entidades del Estado.
- Promover la gestión participativa del patrimonio forestal y de fauna silvestre, en beneficio de la ciudadanía y la colectividad.
- Promover un enfoque promotor del manejo forestal sostenible, socialmente inclusivo y preventivo, para invertir la tendencia de pérdida de cobertura forestal y aumentar la efectiva lucha contra la degradación y la deforestación del bosque.
- Articular los planes, las estrategias, los programas y las actividades multisectoriales y multiniveles específicos que contribuyen a la implementación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
- Contar con adecuados canales de comunicación y con las herramientas de gestión necesarias para que las políticas y las acciones operativas en materia de gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, según corresponda, guarden armonía y se ejecuten oportuna y coherentemente.

- Alcanzar la interoperabilidad de los sistemas de información y que esta tenga incidencia en los recursos forestales y de fauna silvestre a escala nacional.

Respecto a las funciones del SINAFOR, en una de las entrevistas se ha manifestado que las acciones previstas por la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y por el plan que se desprende de esta deben ser desarrolladas a través del SINAFOR, que orienta la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Figura 3. Escalas anidadas de los sistemas de gestión forestal y de fauna silvestre



Según la información obtenida a partir de las entrevistas, tanto el SINAFOR como los sistemas que se desprenden de él, como el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, son los instrumentos creados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

y sus reglamentos con el objetivo de desarrollar y contribuir con las acciones de prevención, supervisión y fiscalización para disminuir la tala ilegal y la deforestación; sin embargo, este sistema requiere tener una funcionalidad permanente.

Al respecto, se ha manifestado que

le falta justamente poder tener una funcionalidad permanente [...] para que se pueda desarrollar y se pueda contribuir estas acciones, pero no solamente para reunirse, sino que hay que ponerle metas y decir cuánto queremos disminuir la deforestación, cuáles deben ser las estrategias que deberíamos desarrollar, para poder desarrollar estas acciones de lo que debería contribuir para disminuir la tala ilegal y la deforestación (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Además de las debilidades del sistema, se observa que, mediante una buena gestión, el SINAFOR “es un buen espacio para articular a todas las instituciones” (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020). Asimismo, es posible lograr una óptima gestión ambiental sostenible e implementar las políticas vinculadas a la flora y fauna silvestre a escala regional y local, bajo lineamientos claros y de acuerdo con la caracterización del problema en cada localidad.

5.2. SISTEMA NACIONAL DE CONTROL Y VIGILANCIA FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (SNCVFFS)

Este sistema, que no es funcional ni administrativo, está a cargo del SERFOR y forma parte del SINAFOR. “Se encarga de optimizar la coordinación y apoyo entre instituciones del Estado, de distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y sociedad civil para las acciones de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre” (SERFOR, s.f.).

El SNCVFFS permite identificar delitos que atentan contra el patrimonio cultural y la fauna silvestre, con la finalidad de lograr una respuesta oportuna (SERFOR, s.f.).

[El SNCVFFS está] a cargo de analizar casos prioritarios que afecten el patrimonio forestal y de fauna silvestre, analizando las causas y el

contexto del área, a fin de iniciar acciones conjuntas para prevenir su afectación o para detener las actividades que lo vienen afectando. Asimismo, señaló, que debe tenerse en cuenta que el 90 de los actores que forman parte de este sistema son parte del SINAFOR, por lo que, se planteó que sea este espacio el encargado de abordar todos los temas relacionados al control y vigilancia del sector, a fin de no duplicar esfuerzos en distintos espacios con los mismos actores. Además, propuso que la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal forme parte del SNCVFFS, como un grupo temático a cargo las amenazas de tala ilegal, teniendo en cuenta, al igual que en el caso de SINAFOR-SNCVFFS, que los miembros de ambos espacios son los mismos y tratan el tema de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre (SERFOR, 2019).

Una de las funciones más importantes de este sistema consiste en

articular todos los espacios relacionados al control y vigilancia de cada uno de estos niveles, a través de los Comités de Control y Vigilancia Comunal (CCVC), puestos de control, custodios forestales, Unidades de Gestión Forestal (UGF) con sus Comités de Gestión a nivel regional y las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC), entre otros (SERFOR, 2019).

Las entidades que lo integran en son:

- Ministerio Público
- PNP
- SUNAT
- CCFFAA
- DICAPI
- OEFA
- Gobiernos regionales
- Gobiernos locales
- OSINFOR
- SERNANP
- MINCUL
- Sociedad civil

Por su parte, los componentes de acción del SNCVFFS son:

- La Unidad de Monitoreo Satelital.
- Las Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, entre las cuales se encuentran las siguientes.
 - Mesa Regional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre de Lambayeque.
 - Mesa Regional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali (Resolución Ejecutiva Regional 739-2018-GRU-GR).
 - Mesa Regional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre de la región San Martín (ordenanza 021-2018-GRSM/CR).
 - Mesa Regional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre de la región Tumbes (ordenanza regional 006-2019/GOB.REG. Tumbes-CR-CD).

Adicionalmente, según la información proporcionada por uno de los entrevistados, también se ha previsto instalar dichas Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre en las regiones de Loreto y Madre de Dios.

En el caso de Madre de Dios, es importante mencionar que, en el año 2020, el gobernador regional solicitó al Consejo Regional reconocer, mediante ordenanza, a la Mesa Regional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, por tratarse de un asunto de importancia de la región y responsabilidad multisectorial.

Frente a ello, el Consejo Regional consideró que era necesario “buscar mayor sustento en el proyecto presentado” y, consecuentemente, se resolvió “NO APROBAR, la solicitud de reconocimiento de la Mesa Regional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre de la Región Madre de Dios, instada por el Gobernador Regional de Madre de Dios, mediante Oficio N° 085- 2020-GOREMAD/GR [...]” (Consejo Regional del Gobierno Regional de Madre de Dios, 2020).

Las mencionadas mesas regionales están lideradas por la Gerencia Forestal de cada gobierno regional —o aquella instancia que cumpla sus funciones—; sin embargo, su implementación todavía está en la fase inicial y uno de los problemas identificados es la falta de recursos presupuestales para realizar el trabajo de campo (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020). Aun así, algunos de los entrevistados de la región Ucayali han manifestado que la mesa de Ucayali se está fortaleciendo.

A diferencia de los puestos de control estratégicos, que realizan actividades de control en lugares predeterminados y detienen la actividad cuando la madera pasa por ellos, las mesas de control y vigilancia son brigadas que van al campo para detener las actividades ilegales, lo cual supone una especie de interdicción (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

Finalmente, según información obtenida a partir de una de las entrevistas, se ha identificado que la articulación entre las entidades que integran el SNCVFFS y la instalación conjunta (a escala nacional y regional) de las Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre son temas que deben ser fortalecidos (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020). Sin embargo, sobre este último punto se ha señalado que, a través de la cooperación internacional, el SERFOR está gestionando la instalación de las Mesas de Control y Vigilancia y las Unidades de Monitoreo Satelital dentro de los gobiernos regionales, lo cual los fortalecerá (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

5.3. COMISIÓN NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE (CONAFOR)

Según la Ley Forestal y Fauna Silvestre (Ley 29763), la CONAFOR “es la entidad consultiva del SERFOR de alto nivel en materia de participación, consulta e intercambio de información sobre la política nacional forestal y de fauna silvestre”.

En ese sentido, algunas de sus funciones consisten en asesorar al Consejo Directivo del SERFOR, coordinar con las instituciones integrantes del SINAFOR y los espacios de consulta en el ámbito

regional, así como emitir opinión previa sobre el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y sus planes constituyentes.

La secretaría técnica está a cargo del director ejecutivo del SERFOR y está integrada por siete especialistas de diferentes disciplinas, expertos en materia forestal y de fauna silvestre, quienes son designados por un periodo de dos años. Según información disponible en la página web de MINAGRI, en enero de 2020 se instaló la CONAFOR.

5.4. COMISIÓN MULTISECTORIAL PERMANENTE DE LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL

Mediante Decreto Supremo 052-2002-AG del 25 de octubre de 2002 se creó la comisión multisectorial encargada de diseñar y llevar a cabo una estrategia para la lucha contra la tala ilegal, la cual estaba adscrita al MINAGRI.

Dicha comisión

surgió como una medida que acompañaba el proceso de reforma del sector forestal iniciado el año 2001 con la promulgación de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre y que consideraba un cambio significativo en cuanto a las modalidades para permitir el aprovechamiento del recurso maderable en el país (MINAGRI, 2019, p. 11).

Dos años después, mediante decreto supremo 019-2004-AG del 5 de mayo de 2004 (actualmente derogado), se creó la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI), pero esta vez adscrita a la PCM. El 30 de diciembre de 2014, dicho dispositivo legal fue derogado por el decreto supremo 076-2014-PCM, a través del cual la CMLTI es adecuada a la LOPE.

En 2016, mediante decreto supremo 061-2016-PCM, la adscripción de la comisión pasó al MINAGRI y la Secretaría Técnica de la CMLTI está a cargo del OSINFOR. Actualmente está integrada por 15 entidades gubernamentales: PCM, OSINFOR, SERFOR, SERNANP, PNP, MINDEF, MINCUL, DICAPE, MRE, MTPE, SUNAT y Ministerio Público. Es

importante señalar que el MINAM, la Fuerza Aérea del Perú (Centro de Vigilancia Amazónico y Nacional) y el PRONABI tienen calidad de invitados.

De acuerdo con lo establecido por este último dispositivo legal, el objetivo de la CMLTI es proponer acciones que coadyuven a la lucha contra la tala ilegal, en defensa de los recursos forestales y de fauna silvestre. Sus funciones son las siguientes:

- Supervisar la implementación y el cumplimiento de la Estrategia Nacional Multisectorial de lucha contra la Tala Ilegal.
- Proponer un efectivo sistema de información y alerta forestal sobre las actividades de tala ilegal, para su difusión nacional.
- Proponer y promover acciones contra la tala ilegal, para proteger el patrimonio forestal y la biodiversidad, en cumplimiento de los convenios internacionales y las normas nacionales sobre la materia.
- Proponer normas y mecanismos que permitan una adecuada prevención y control de la tala ilegal y de la comercialización de los productos forestales ilegales en el mercado nacional e internacional, así como del destino y la finalidad de los productos decomisados.
- Proponer mejoras y ajustes a la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, en el marco de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
- Proponer mecanismos que coadyuven a la optimización de la protección de los recursos forestales contra la tala ilegal.
- Elaborar informes semestrales sobre el avance y el resultado de la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal.
- Proponer e impulsar el intercambio de información oportuna entre las entidades comprometidas en el control y la lucha contra la tala ilegal.
- Elaborar un plan anual de trabajo.

Como parte de esta última función, la CMLTI formuló su Plan de Trabajo 2019-2020 con el objetivo de desarrollar acciones prioritarias que contribuyan a la lucha contra la tala ilegal, en defensa de los recursos forestales y de fauna silvestre. Una de las acciones inmediatas más resaltantes que propone dicho plan de trabajo es finalizar y aprobar el documento titulado *Prioridades y orientaciones estratégicas nacionales de lucha contra la tala ilegal 2019-2023*.

Los objetivos prioritarios del plan de trabajo son tres y cada uno de ellos prevé líneas estratégicas, objetivos operativos, acciones inmediatas, productos y responsables/involucrados de su implementación. Los objetivos prioritarios y sus respectivas líneas estratégicas son los siguientes:

Tabla 20. Plan de Trabajo 2019-2020 de la CMLTI

OBJETIVOS	LÍNEAS ESTRATÉGICAS
Fortalecer la vigilancia, el control y la supervisión de los productos forestales para una eficiente gestión forestal y mitigar toda actividad ilícita relacionada con la tala ilegal de manera articulada al Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar la procedencia del origen de la madera • Elaborar planes operativos de manejo que aseguren el aprovechamiento sostenible del bosque • Lograr un alto nivel de los planes de manejo • Asegurar que la madera que ingresa a los centros de transformación primaria sea de origen legal • Prevenir la afectación al patrimonio forestal • Aplicar normas y sanciones • Fortalecer intervenciones (operativos)
Impulsar el aprovechamiento formal del patrimonio forestal maderero	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión en bosques locales • Zonificación forestal y ordenamiento territorial • Aprovechamiento y manejo forestal con comunidades nativas • Gestión en bosques inundables • Prevención y erradicación de trabajo forzoso
Fortalecer la planificación y el presupuesto para un accionar coordinado entre las entidades competentes para enfrentar la tala ilegal	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación institucional 2020-2021 • Administraciones forestales regionales • Comunicaciones • Monitoreo y seguimiento • Gestión de la CMLTI

Fuente: CMLTI, 2017.

La CMLTI es uno de los pocos espacios de coordinación que cuenta con información disponible y actualizada, la cual está publicada en la página web del OSINFOR. Ahí es posible encontrar el marco normativo de la CMLTI, sus objetivos, las actas de sus sesiones, los eventos que realiza, así como su Plan de Trabajo 2019-2020.

En ese sentido, tanto en las páginas web del OSINFOR, el MINGARI y la PCM, la CMLTI proporciona información relacionada con instrumentos de gestión y sus acciones realizadas en coordinación con los gobiernos regionales (articulación intergubernamental).

Entre las publicaciones de la CMLTI resalta la *Memoria de las acciones 2018*, la cual se centra en las instituciones que la integran. En este documento se evidencia el trabajo que realizan dichas entidades en las regiones en las que el fenómeno de la tala ilegal es más recurrente. Asimismo, la memoria presenta acciones llevadas a cabo respecto a la tala ilegal y al tráfico de productos forestales maderables por parte del SERFOR, el OSINFOR, el MINAM, el SERNANP, la DICAPI, la FEMA —a través de sus fiscalías provinciales—, la SUNAT, el MINDEF, la PNP, el MRE, el MINCUL, el MTPE, la FAP-CEVAN y el PROBABI.

De otro lado, durante las entrevistas se han identificado algunos aspectos que podrían ser fortalecidos. En ese sentido, se ha mencionado que

[Además de las comisiones contra la minería] el otro espacio que también es importante, paralelo a ellos, que es también estratégico, es la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal. Entonces, esos espacios tienen que estar funcionando, pero tienen que [definir] actividades prioritarias que hay que desarrollar, cómo [...] desarrollarlas y hay que ponerle algunos indicadores, para que en el tiempo puedas decir “estos son mis resultados de impacto” (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Además, varios de los acuerdos adoptados en este espacio no se llegan a implementar o no funcionan (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020). Asimismo, otro entrevistado ha señalado que “yo creo que son más puras reuniones en la que cada entidad dice lo que

cada una hace, pero no hay acciones conjuntas ni concretas, como interdicciones, por ejemplo” (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

También se ha manifestado que es necesario

un mayor dinamismo de la Comisión porque tiene integrantes muy valiosos. Lo que se necesita es lo que yo les comentaba al inicio, ver la etapa de la cadena productiva que es la extracción. Entonces, se está trabajando en poder tener una estrategia consensuada y unos lineamientos de acciones conjuntas, en el marco de esta Comisión. Eso es lo que se está trabajando, yo creo que la Comisión debería ser útil para ello, para lograr estrategias en esta primera etapa de la cadena productiva, principalmente (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

A partir de una evaluación realizada a la comisión, según señala uno de los entrevistados, se advirtió que:

estaba superponiéndose con el SINAFOR porque estaban viendo temas técnicos y eso no le corresponde a esta Comisión Multisectorial de Lucha tala ilegal, sino que tiene que abordar, oye, ¿cómo hacemos para que las cifras de la tala ilegal bajen? ¿Dónde hacemos los operativos si ya sabemos que es en Loreto? ¿Qué acciones estratégicas tomamos? Entonces, como te digo, se había salido totalmente de su rol, tenemos el diagnóstico [...] (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Este punto se vincula con una de las acciones establecidas en el Plan de Trabajo 2019-2020 de la comisión, que consiste en “analizar relación de la CMLTI con el SNCVFFS, SNIFFS, SINAFOR, Mesa Ejecutiva Forestal, así como el Sistema nacional de Gestión Ambiental” (OSINFOR, 2019).

El presupuesto y la sostenibilidad de las acciones son otros de los aspectos pendientes de fortalecimiento, según lo mencionado por algunos entrevistados. Al respecto, se ha manifestado que

a dónde tocamos la puerta, al final a la cooperación técnica internacional [...]. [La Comisión] tiene que [contar] con los recursos, [...] no puede estar tocando la puerta para que sea la cooperación técnica internacional que cubra este espacio de responsabilidad del Estado (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

También se ha señalado que la alta rotación de autoridades del OSINFOR, entidad que ejerce la Secretaría Técnica de la mencionada comisión, es uno de los aspectos que más afecta la labor de este espacio de coordinación. Uno de los temas que se paralizó debido al cambio de autoridades es la validación del Plan Estratégico para la Comisión (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Finalmente, llama la atención que durante una de las entrevistas se haya manifestado que la comisión no debería ser un espacio de coordinación independiente, sino que debería estar incluida en el SINAFOR.

5.5. COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE DELITOS AMBIENTALES

Mediante Decreto Supremo 011-2021-MIANM del 18 de junio de 2021 se creó la comisión multisectorial de naturaleza permanente, dependiente del MINAM, denominada Comisión de Alto Nivel para la prevención y reducción de Delitos Ambientales, cuyo objetivo es proponer medidas para la prevención y la reducción de los delitos ambientales, así como coadyuvar a mejorar la respuesta y la efectividad del Estado frente a la comisión de ilícitos penales que afecten al ambiente.

Esta comisión multisectorial tiene las siguientes funciones:

- a) Emitir informes técnicos que contienen la identificación y el análisis de las causas que incentivan la comisión de delitos ambientales, así como proponer medidas que permitan eliminar, prevenir y mitigar sus efectos sobre el ambiente.
- b) Elaborar propuestas de estrategias que coadyuven a las autoridades del sistema nacional de administración de justicia y a las demás autoridades competentes a prevenir y reducir la comisión de delitos ambientales, en coordinación con el Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC).

- c) Hacer seguimiento a la implementación de las medidas para la prevención y la reducción de los delitos ambientales a cargo de las autoridades competentes.
- d) Formular propuestas para contribuir a la mejora del acceso y la aplicación de la justicia ambiental.
- e) Elaborar propuestas para la generación y la organización de la plataforma de gestión de la información interinstitucional sobre delitos ambientales.
- f) Coordinar con otras comisiones o espacios interinstitucionales ya establecidos con la finalidad de prevenir y coadyuvar a reducir los delitos ambientales.

La comisión está presidida por el ministro del Ambiente y conformada por los ministros de Justicia y Derechos Humanos, Energía y Minas, Desarrollo Agrario y Riego, Producción, Salud, Interior, Defensa, Economía y Finanzas, y Cultura. Asimismo, también la integran el viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM, las máximas autoridades de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR).

Asimismo, la norma de su creación dispone que la comisión establece relaciones de articulación, colaboración y cooperación con otras comisiones o espacios interinstitucionales ya establecidos, sin superposición de funciones y contribuyendo a su fortalecimiento, garantizando una intervención estratégica, consistente e integral del Estado con la finalidad de prevenir y cooperar a reducir los delitos ambientales.

6. ESPACIOS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL

Según un artículo elaborado para Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), el marco normativo forestal prevé una serie de organizaciones, políticas, normas, planes, mecanismos, espacios, etc., de alcance regional; sin embargo, a pesar de que existen avances importantes, varios de estos aún no están implementados y otros se encuentran en ese proceso (Che Piu, 2019).

Tabla 21. Espacios de coordinación interinstitucional a escala regional de gestión forestal y de fauna silvestre

DESCRIPCIÓN	TIPO DEL COMPONENTE
Elementos que son unidades de organización pública forestal y de fauna silvestre de nivel regional contemplados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	<p>En el ámbito regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autoridades regionales forestales y de fauna silvestre • Unidades de gestión forestal y de fauna silvestre • Unidades técnicas de manejo forestal comunitario <p>En el ámbito local:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos locales de zonas rurales pueden ser administradores de bosques locales
Espacios de participación que son elementos de nivel regional contemplados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	<p>En el ámbito regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comités de gestión forestal y de fauna silvestre <p>En el ámbito local:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos locales están facultados para establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a escala local
Componente político-institucional contemplado por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridad regional ambiental

DESCRIPCIÓN	TIPO DEL COMPONENTE
Espacios de coordinación creados en el marco del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre
Espacios de coordinación no contemplados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> • Mesas de diálogo y participación regionales forestales y de fauna silvestre • Plataformas regionales de manejo forestal comunitario y de conservación • Mesas técnicas para el aprovechamiento de recursos forestales y de fauna silvestre
Actores privados que cumplen roles importantes en la operación de nivel regional contemplados por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> • Comités de vigilancia • Control forestal comunitario • Custodios forestales • Regentes forestales • Titulares de los títulos habilitantes • Comunidades nativas y campesinas y sus organizaciones comunales • Sociedad civil

Fuente: Che Piu, 2019.
Elaboración propia.

Adicionalmente, se advierte la existencia de espacios regionales creados para contrarrestar la corrupción en el sector ambiental. Al respecto, Proética, a través del Programa de Gobernanza Ambiental, creó en 2009 la Red Anticorrupción Forestal en las regiones de Loreto, Madre de Dios y Ucayali.

Estos espacios desarrollan actividades de lucha contra la corrupción en el sector forestal mediante capacitaciones, monitoreo, promoción de la transparencia, rendición de cuentas, implementación de sistemas de control más eficientes, entre otros.

7. ACTORES CLAVE VINCULADOS A LA LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL Y EL TRÁFICO ILEGAL DE PRODUCTOS FORESTALES MADERABLES

Las entidades que tienen competencia en materia forestal nacional, en los ejes de prevención, fiscalización y sanción administrativa, investigación y sanción penal, remediación ambiental y atención a personas perjudicadas por la tala ilegal son las siguientes:

Tabla 22. Principales entidades gubernamentales vinculadas a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables en el ámbito nacional

SECTOR U ORGANISMO AUTÓNOMO	ORGANISMO ADSCRITO/ÁREA	OFICINA REGIONAL
Congreso de la República	Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología	
Defensoría del Pueblo	Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas	Oficinas o módulos defensoriales
Ministerio de Agricultura	SERNANP	Oficinas de enlace
Ministerio del Ambiente	SERFOR OEFA	Oficinas regionales descentralizadas
Ministerio de Cultura		
Ministerio de Defensa	DICAPI Centro de Vigilancia Amazónico y Nacional	Puestos de capitanía
Ministerio de Economía y Finanzas		
Ministerio del Interior	Policía Nacional del Perú SUCAMEC	Regiones policiales
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	PRONABI	
Ministerio de la Producción		

SECTOR U ORGANISMO AUTÓNOMO	ORGANISMO ADSCRITO/ÁREA	OFICINA REGIONAL
Ministerio Público		Fiscalías especializadas en delitos ambientales Fiscalías contra el crimen organizado
Ministerio de Relaciones Exteriores		Oficinas descentralizadas
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo		
Poder Judicial		Juzgados Especializados en Materia Ambiental Juzgados Especializados en Materia Penal
Presidencia del Consejo de Ministros	OSINFOR	Oficinas desconcentradas
SUNAT	Aduanas	Intendencias regionales

Elaboración propia.

Respecto a las instituciones mencionadas es importante señalar que (IUCN, 2012):

- El MINAGRI administra el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS) y es la autoridad administrativa de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) para el Perú.
- El SERFOR, adscrito al MINAGRI, es el ente rector del SINAFOR, cuenta con una instancia consultiva —la CONAFOR—, conduce el SNIFFS y coordina el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre (SNCVFFS).
- El MINAM, que es la autoridad ambiental, es el punto focal del Perú para la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la autoridad científica de la Convención CITES.

Los gobiernos regionales de Loreto, Madre de Dios y Ucayali presentan las siguientes estructuras institucionales en materia forestal:

Tabla 23. Principales actores gubernamentales vinculados a la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables en el ámbito regional: Loreto, Madre de Dios y Ucayali

ENTIDAD	ÁREA	PRINCIPALES FUNCIONES
Gobierno Regional de Loreto	Autoridad Regional Ambiental (ARA)	Definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer las funciones en materia ambiental, gestión, conservación de la diversidad biológica, promoción de los servicios ambientales. Depende jerárquicamente de la Gerencia General Regional.
	Dirección Ejecutiva de Gestión Ambiental	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y las políticas regionales en materia ambiental.
	Dirección Ejecutiva de Conservación y Diversidad Biológica de la ARA	Contribuir al desarrollo sostenible mediante el diseño y la implementación de políticas públicas, planes, programas, proyectos y estrategias de gestión de áreas de conservación regional y de los servicios ambientales que brindan, así como de los procesos ecológicos.
	Dirección Ejecutiva de Ordenamiento Territorial y Datos Espaciales de la ARA	Administrar e integrar los sistemas de información relacionados con la gestión del territorio, la gestión ambiental, la conservación, la biodiversidad y el aprovechamiento sostenible de los recursos de flora y fauna silvestre con el fin de proveer información precisa y actualizada para la toma de decisiones.
	Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y Fauna Silvestre	Definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer las funciones en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, en el marco de la normatividad vigente.
	Gerencia Regional de Asuntos Indígenas	Impulsar y fomentar el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas a través de la formulación y la ejecución de políticas regionales y acciones concretas orientadas a la inclusión, desarrollo social, priorización y promoción de los pueblos indígenas en la región Loreto.

ENTIDAD	ÁREA	PRINCIPALES FUNCIONES
Gobierno Regional de Madre de Dios	Autoridad Regional Ambiental	Planificar, gestionar, administrar, controlar, fiscalizar y ejercer autoridad en materia ambiental, ordenamiento territorial, servicios ambientales, manejo sostenible de flora y fauna silvestre y los recursos renovables en general, dentro del ámbito regional. Depende jerárquicamente de la Gerencia General Regional.
	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Ambiente	Planear, conducir, coordinar, evaluar, supervisar y fiscalizar las funciones específicas sectoriales en materia de áreas protegidas y ambiente en el ámbito regional.
	Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre	Definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer las funciones en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, en el marco de la normatividad vigente dentro del ámbito del departamento de Madre de Dios.
Gobierno Regional de Ucayali	Autoridad Regional de Ucayali	Consolidar, planificar y ejercer la autoridad en materia ambiental, ordenamiento territorial y manejo sostenible de los recursos naturales renovables dentro del ámbito regional. Depende jerárquicamente de la Gerencia General Regional. La ARA tiene a su cargo tres direcciones: -Dirección de Gestión Ambiental -Dirección de Gestión del Territorio -Dirección de Conservación y Diversidad Biológica
	Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre- Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre	Definir las políticas, organizar, dirigir, controlar, fiscalizar, regular y ejercer las funciones en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, en el marco de la normatividad vigente dentro del ámbito del departamento de Madre de Dios. Mantiene relaciones técnico-normativas con el OSINFOR, el SERFOR y otras instancias públicas.

Elaboración propia.

En el ámbito regional, según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, los gobiernos regionales tienen las siguientes competencias:

- Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, la conservación y la protección de la flora y la fauna silvestre.
- Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales.
- Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre en el ámbito regional, en coordinación con los gobiernos locales.
- Promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización.
- Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación.
- Diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.

Adicionalmente, el MIDAGRI ha transferido funciones en materia forestal a los gobiernos regionales para que estos otorguen derechos de aprovechamiento y comercio de las especies forestales. Frente a ello, algunos gobiernos regionales han impulsado nuevas estructuras para cumplir estas tareas; por ejemplo, el Gobierno Regional de Loreto creó el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. Sin embargo, otros gobiernos regionales han manifestado la falta de capacidades y de recursos para ejercer dichas funciones (EIA, 2012, citado en IUCN, 2012).

En relación con lo señalado en el párrafo anterior, algunos entrevistados han manifestado que los gobiernos regionales carecen de recursos y de capacidad técnica para llevar a cabo dichas funciones. "Se han

transferido responsabilidades sí, pero no se han transferido recursos. Ese es un tema de discusión de hace diez años más o menos: la transferencia de autoridad a las regiones” (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

Por ello, los representantes del SERFOR y los gobiernos regionales entrevistados han puesto énfasis en la necesidad de fortalecer a los gobiernos regionales, dotándolos de recursos y brindándoles asistencia técnica para que puedan cumplir con las funciones transferidas. Al respecto, uno de los entrevistados ha señalado que

[es necesario] fortalecer a los gobiernos regionales. Fortalecerlos con recursos y capacidades porque son ellos quienes finalmente toman las decisiones del territorio y estas transferencias de funciones son solo de palabra. Le das mandato por el cual no tienen plata ni personal para ejecutar (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

8. ASPECTOS RELACIONADOS CON LA GOBERNANZA INSTITUCIONAL

8.1. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Parte del problema de la articulación institucional, mencionado recurrentemente en las entrevistas, es que las competencias de algunos actores del sector forestal y de fauna silvestre no están claramente definidas; incluso algunas de ellas se superponen. La misma situación se presenta con el SINAFOR, que depende del SERFOR, y la Comisión de Lucha contra la Tala Ilegal, que depende del OSINFOR.

Al respecto, se sabe que el OSINFOR ejerce funciones de supervisión, fiscalización y sanción de temas vinculados a la tala ilegal en el ámbito de los títulos habilitantes y de los planes de manejo respectivos; el SERFOR, cuyo órgano máximo es el Consejo Directivo, cumple funciones de supervisión, fiscalización y sanción de temas vinculados a la tala ilegal fuera de los ámbitos de los títulos habilitantes; y el SERNANP, que es el ente rector del Sistema Nacional de Áreas

Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), ejerce funciones de supervisión, fiscalización y sanción de temas vinculados a la tala ilegal en el ámbito de las ANP.

Al respecto, uno de los entrevistados explica que

[...] nos vamos a un contexto un poco más amplio, al tema de las competencias, de poderes, digamos, al control forestal, es muy diverso. Quiero decir que cada institución es como partecitas. Por ejemplo, en OSINFOR nos hacemos cargo de una parte del bosque, de aquellas áreas con títulos habilitantes, nada más, no te voy a supervisar en lugares donde no hay un plan de manejo aprobado previamente por la autoridad regional. Por otro lado, hay otra institución que está a cargo del control que es SERFOR, desde una mirada nacional, pero las regiones también cumplen el control de los productos forestales. Hasta ahí tenemos dos instituciones que no dependen de un solo ente rector, OSINFOR pertenecemos a la PCM y SERFOR pertenece al Ministerio de Agricultura [...]. Después tenemos las áreas naturales protegidas que tienen su propia norma y procedimiento, porque el tema de la tala ilegal, cambio de uso y todas las actividades están centradas en las concesiones como acabas de mencionar, pero el tema repercute a todas las áreas en su conjunto. Tenemos al SERNANP que está adscrito al MINAM. Hasta ahí ya tenemos tres instituciones con tres directrices distintas (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

En la práctica, los entrevistados han señalado que esta división indefinida de competencias se torna problemática.

Yo observo esa deficiencia, tenemos competencias compartidas con varias instituciones y al final lo que se hace es advertir; nosotros advertimos a SERFOR; ellos, a la otra autoridad, y al final la autoridad no tiene presupuesto y quedó ahí. Me parece que esa parte no está bien encajada para tener una posición firme para detener esas actividades (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

En esa misma línea se ha manifestado que:

[...] la mayor crítica es que trasladaron competencias con cero capacitaciones, con cero capacidades, con cero dinero y creo que

eso se ve en varios programas y proyectos, y sobre todo en minería y tala. Creo que ahí los arreglos institucionales entre OSINFOR Y SERFOR no terminaron de quedar claros frente a los gobiernos regionales; esto ha venido cambiando en el último año, año y medio, hay una suerte de desconfianza permanente entre ambos entes que tienen competencias, por un arreglo institucional que no termina de integrarse (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

El entrevistado añade que la autoridad de control de la gestión de los bosques es el SERFOR, conjuntamente con los gobiernos regionales. Por su parte, el OSINFOR tiene una función de supervisión. En ese contexto, considera que el SERFOR no ha asumido claramente sus funciones, por ello existe una desconfianza por parte de los gobiernos regionales debido a la ausencia de una *definición institucional* (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

Una de las consecuencias de la aparente superposición de competencias es la desconfianza de las autoridades regionales hacia las entidades con competencias en el ámbito nacional, puesto que estas intervienen desarticuladamente en el contexto regional:

[...] el problema es que la autoridad se acerca desde diferentes instituciones, "hoy día vengo a hacer el trabajo de campo y me llamo SERNANP", "mañana vengo y soy OEFA", "no, yo hoy día soy SENACE" y la verdad es que, a los afectados, a la población, al ecosistema, no les interesan las diferentes autoridades, lo que les interesa es que vaya el Estado. Entonces, sí tenemos una concepción todavía muy sectorizada en la gestión ambiental; cada quien recoge la información y lo que hace SERNANP no necesariamente lo sabe SENACE, no necesariamente lo sabe OEFA, por lo cual le pueden hacer la misma pregunta a tres personas diferentes.

Se necesita que haya una coordinación, pero no solamente una coordinación de una reunión semanal, sino una coordinación en los procesos, coordinación donde levanten información, coordinación donde recojan la información que recoge la otra autoridad (entrevista virtual, 19 de agosto de 2020).

Una de las causas de los problemas de articulación, según la información proporcionada por varios entrevistados, podría ser la ausencia de un objetivo común claramente definido que oriente el accionar de las diversas entidades que integran el sector forestal. En ese sentido, se ha mencionado que

[...] no queda claro qué es lo que realmente estamos buscando, estamos buscando solamente sancionarlos, estamos buscando iniciar procesos penales y judiciales, estamos buscando continuar, tratar de incluirlos a la formalización sea como sea, estamos buscando que se aprueben instrumentos de gestión ambiental como la única medida capaz de retener la afectación al ecosistema, no queda claro qué es lo que finalmente estamos buscando, entonces, cada autoridad hace lo que en teoría legalmente y competencialmente tiene que hacer, pero siento que no hay un objetivo claro de política en términos de minería ilegal (entrevista virtual, 19 de agosto de 2020).

De ello se infiere que la existencia de múltiples actores en materia de control forestal y la débil articulación intersectorial e intergubernamental que existe entre estos generan un desorden institucional que afecta principalmente a las regiones que presentan mayor índice de tala ilegal, sobre todo porque no existe un solo objetivo, cada institución tiene una agenda propia y metas particulares, los esfuerzos son dispersos y las intervenciones son poco coordinadas. Además, es importante considerar la problemática advertida sobre las competencias entre el SERFOR, el OSINFOR y los gobiernos regionales, pues ello dilata la intervención y podría generar daños irreparables e, incluso, impunidad.

Sobre este último aspecto, las entrevistas evidencian situaciones en las que el OSINFOR ha observado directamente casos de tala ilegal (incluso en flagrancia) fuera de las áreas de los títulos habilitantes o planes de manejo; sin embargo, no ha podido intervenir porque se trata de un ámbito fuera de su competencia. En ese sentido, lo que corresponde es notificar el hecho o ponerlo en conocimiento del SERFOR; no obstante, cuando esta instancia interviene, el daño ya está generado y es complejo identificar a los responsables. Sobre este

punto, el jefe de la Oficina Desconcentrada del OSINFOR-Pucallpa señala que:

Cuando hacemos la intervención a campo y observamos, vamos a la concesión y hacemos el recorrido del área, encontramos que a dos kilómetros atrás o al costado están realizando actividades. Vemos el catastro y nos damos cuenta de que esa área del costado no tiene ninguna autorización ni plan de manejo. ¿Y quién nos cuestiona? Nos cuestiona el titular. Nos dice: “Ingeniero es la segunda vez que me supervisa porque el año pasado también me supervisó, pero ¿por qué al costado donde no hay ningún plan de manejo nadie le dice nada? Sacan sin problema e inclusive tienen más maquinaria que yo”. Esas actividades nosotros transmitimos a la autoridad regional para que puedan intervenir, pero lamentablemente no hay esa capacidad y no se verifican esas áreas. Nosotros ya tenemos las bases para intervenir en áreas con títulos habilitantes, en las áreas que no tienen nada, se podría plantear la misma iniciativa, tal vez no en la misma complejidad, pero de una manera focalizada identificar distritos que son sometidos a mayor extracción y podríamos hacer seguimiento e intervenir esas zonas en principio. Y de acuerdo a ello, ir masificándolo e ir haciéndolo más intensivo (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

Otra de las limitaciones que el OSINFOR ha manifestado es que no tiene competencia para supervisar las plantas de transformación; sin embargo, la institución considera importante “conocer quién está moviendo madera y de qué lugar se está obteniendo”. En ese sentido, esta instancia ha optado por suscribir convenios con los gobiernos regionales pues considera que su experiencia como ente especializado es útil para la supervisión de plantas. En definitiva, este aspecto contribuye con la optimización de la articulación intergubernamental. Sobre este punto se mencionó que:

[...] lo que buscamos es motivar a las autoridades regionales a realizar la supervisión, le hemos compartido protocolos, para que ellos evalúen y lo puedan aprobar, protocolos de supervisión a las plantas. Y lo que queremos es eso, acompañarlos para que se realice la supervisión a planta, pero, además, para que la información que se genera producto de esa supervisión, igualmente, se almacene en plataformas que nos

permita a nosotros tener acceso a esa información para el mejor cumplimiento de nuestras funciones, pero con eso se va construyendo la trazabilidad. Entonces, ese es un poco el rol en el que está OSINFOR, que me parece muy importante, porque pasa un rol colaborativo en este esquema de implementación de la trazabilidad (entrevista virtual, 12 de agosto de 2020).

Frente a ello, una de las alternativas de solución propuesta por los entrevistados es que se designe a una sola institución como rectora del control forestal que encauce todos los esfuerzos y genere la articulación con todas las entidades involucradas (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020). En ese sentido, más de cinco entrevistados coincidieron en señalar que las competencias del SERFOR deberían ampliarse para que pueda realizar acciones de control, supervisión y fiscalización de toda la cadena productiva de la madera. Al respecto, es necesario realizar un análisis exhaustivo de las funciones que cumplen cada una de las entidades del sector forestal y del desempeño y los recursos de cada una de ellas para proponer una modificación de competencias.

8.2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN

El estudio realizado por la SBS, GIZ y el Ministerio Forestal de Alimentación y Agricultura de Alemania ha identificado que

la falta de información es un problema grave del que adolece el sector. No se cuenta con información disponible sistematizada y actualizada; y como agravante, no existe una buena comunicación entre las instituciones. Por tanto, se debería crear una plataforma de estadísticas forestales interinstitucional y elaborar un catastro forestal (2018, p. 11).

En efecto, la información del sector forestal está compartimentada, por lo que la búsqueda de datos oficiales se torna compleja. Por un lado, se está implementando el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS), que está a cargo del SERFOR y, por otro lado, se han puesto en marcha el Sistema de Información

Gerencial del OSINFOR (SIGO) y el Sistema de Información Geográfica de Supervisiones Forestales y de Fauna Silvestre (SISFOR). Además, el MINAM cuenta con el Sistema Nacional de Información Ambiental y la plataforma de monitoreo de cambios de cobertura de bosques (Geobosques).

Pese a ello, la información proporcionada por estos sistemas constituye un gran avance para el sector forestal y resulta ser útil para la toma de decisiones en los ámbitos estratégico y operativo. En esa línea, uno de los entrevistados refiere que:

En el tema de alertas, nosotros nos agenciamos con información que nos facilita Geobosques a través de sus alertas tempranas, consultamos a ellos. Hemos desarrollado convenios con estas instituciones para a través de ellas acceder a este tipo de información. A nosotros nos sirven bastante estas alertas porque, dentro de nuestra práctica en campo, lo que hacemos es llevar esa data y trasladarnos al campo para ver si verdaderamente lo que está mostrando esa alerta está ocurriendo en campo. En algunos casos lo que hacemos es confirmar y en otros casos, como en selva alta o ceja de selva, lo que ocurre es que a veces son procesos naturales propios del sitio como, por ejemplo, derrumbes o deslizamientos. Pero el OSINFOR también tiene una plataforma que se llama el SISFOR que a través de ella nos muestra la información geográfica de todo el historial de supervisiones que realizamos todos los años. Cuando un profesional nuevo ingresa a la institución, fácilmente él podría ver la información de esas supervisiones. Eso también se puede acceder desde la plataforma SISFOR que es de acceso libre (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

8.2.1. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)

Este sistema de información está a cargo del MINAM y constituye una “red de integración tecnológica, institucional y humana que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como su uso e intercambio. Ideado como un soporte de los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental [...]” (MINAM, s.f.d).

El SINIA proporciona indicadores, índices y estadísticas ambientales, sociales, económicas y de gestión, así como índices de desempeño ambiental. Asimismo, consolida diversos estudios y publicaciones institucionales en materia ambiental.

8.2.2. Geobosques

Es la plataforma del MINAM mediante la cual se monitorean los cambios sobre la cobertura de los bosques. A través de esta “se distribuye información a los distintos usuarios de los cambios que ocurren en los bosques, esta información es distribuida a través de reportes, informes, mapas, visores y correos electrónicos” (MINAM, s.f.b).

La información del monitoreo de los bosques está articulada al Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques (MMCB), el cual es coordinado por el MINAM en colaboración con el SERFOR y forma parte del SNIFFS y del SINIA (<http://geobosques.minam.gob.pe/>).

Uno de los entrevistados indicó que, en Loreto, el sistema de imagen satelital del portal Geobosques está interconectado con la Infraestructura de Datos Espaciales Regional. En ese contexto, el programa Geobosques comunica en tiempo real a las autoridades de Loreto cualquier tipo de alteración boscosa. Las autoridades regionales, luego de recibir la comunicación, se dirigen al lugar para averiguar la causa de la deforestación. Si se trata de una causa natural (ventarrones, por ejemplo, como ha ocurrido en las zonas colinosas de Loreto), se considera la pérdida de bosque de origen natural; pero si es antropogénica, dicho programa otorga un subsidio a la comunidad afectada (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

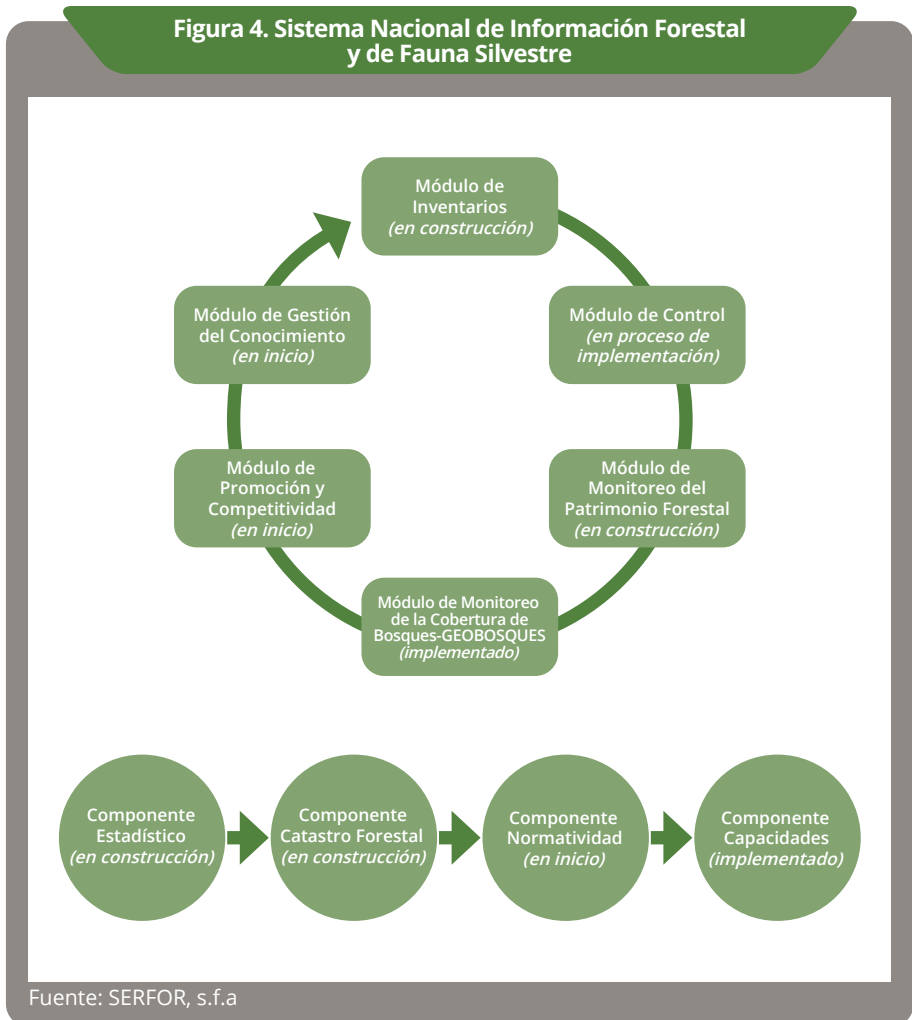
8.2.3. Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS)

Este sistema, a cargo del SERFOR, está articulado con el SINAFOR y está organizado para generar información para la toma de decisiones.

El SNIFFS organiza la información vinculada al sector forestal y de fauna silvestre en módulos y componentes que permiten la toma

de decisiones para la gestión, el control, la elaboración y justificación de normas, la formulación de políticas y planes, la promoción, las opiniones para actividades de otros sectores que puedan afectar la Política Forestal y de Fauna Silvestre, entre otros. De esta manera, se vincula con el SINAFOR y el SNCVFFS, pero también con la Dirección Ejecutiva, el Consejo Directivo, la CONAFOR, los órganos de apoyo y de línea del SERFOR, las ATFFS y los GORE (SERFOR, 2019).

Este sistema tiene seis módulos y cuatro componentes:



Según uno de los entrevistados, en de agosto de 2020 el sistema todavía estaba en etapa de diseño de los diversos módulos; incluso el Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques remite directamente a la página web de Geobosques (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020).

8.2.4. Sistema de Información Gerencial del OSINFOR (SIGO)

El SIGO, a cargo de OSINFOR, es un sistema de información que “contiene los resultados de los procesos de supervisión, fiscalización y capacitación. Permite generar el Observatorio OSINFOR para el comercio legal de la madera” (OSINFOR, 2016).

Mediante esta instancia, que está regulada por la Resolución Presidencial 067-2017-OSINFOR, se han implementado 18 sistemas/módulos (OSINFOR, 2017):

- GDREFS: Guía para la Determinación Rápida de Especies de Fauna Silvestre.
- GDEFM: Guía para la Determinación de Especies Forestales Maderables.
- MCTE: Módulo de Contabilidad y Tesorería.
- MECO: Módulo de Ejecución Coactiva.
- MCAS: Módulo de Control de Asistencia.
- CCE: Módulo de Consulta de Casilla Electrónica.
- MGNE: Módulo de Gestión de Notificaciones Electrónicas.
- MRHU: Módulo de Recursos Humanos.
- MSAR: Módulo de Seguimiento de Actividades y Reuniones.
- MSPJ: Módulo de Seguimiento de Procesos Judiciales.
- MTFFS: Módulo de Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre.
- SEVO: Módulo de Seguimiento de Vehículos del OSINFOR.
- SIADO: Sistema de Información de Archivos Digitalizados del OSINFOR.
- SIGO: Sistema de Información Gerencial del OSINFOR.
- SIGOsf: Sistema de Información Gerencial del OSINFOR-Supervisión, Fiscalización y Capacitación.

- SIP: Sistema Integrado de Planeamiento y Presupuesto.
- SISFOR: Sistema de Información Geográfica de Supervisiones Forestales y de Fauna Silvestre del OSINFOR.
- SITD: Sistema de Información de Trámite Documentario.

Según información del OSINFOR, el objetivo del sistema es mejorar el desempeño, la transparencia y la rendición de cuentas de la institución a favor de los ciudadanos, como parte de la Política de Modernización de la Gestión Pública (OSINFOR, 2017).

La interoperabilidad del SIGO con otros sistemas de información es una de las principales metas del OSINFOR (entrevista virtual, 15 de agosto de 2020). En ese sentido, se han suscrito cuatro acuerdos para poder trabajar conjuntamente con los sistemas de información de cuatro gobiernos regionales.

8.3. BRECHAS IDENTIFICADAS: OPORTUNIDADES DE MEJORA

- El tema presupuestal es uno de los principales factores que limita y dificulta la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos maderables. Los entrevistados coinciden en señalar que los espacios de coordinación nacional y subnacional carecen de una asignación presupuestal y que los gobiernos regionales no cuentan con recursos económicos para implementar las funciones transferidas por las entidades con competencia global. Por ello, las dependencias estatales con frecuencia buscan el apoyo de la cooperación internacional o de entidades privadas.
- El tema presupuestal tiene un impacto sobre el recurso humano. Al respecto, en las entrevistas se ha mencionado que no existe suficiente personal para realizar acciones de supervisión, fiscalización y control administrativo. Incluso, uno de los entrevistados ha identificado que en el ámbito regional existen retrasos en los pagos que deben recibir los trabajadores de los puestos de control, lo cual constituye un factor de riesgo para incurrir en actos de corrupción.

[Existen] puestos de control con gente [a quien] no le pagan hace cuatro meses. ¿Cómo viven? Y siguen trabajando. Y tienen una [moto], uno ve signos exteriores de riqueza y nadie dice nada. [...]. Es bien complicado. Yo sé que la FEMA tiene varias investigaciones abiertas en distintos gobiernos regionales justamente por este tema. Y por ahí debemos ir. Darle soporte a la FEMA para que puedan caer este tipo de mafias (entrevista virtual, 13 de agosto de 2020).

- Los limitados recursos presupuestales generan una carencia de recursos logísticos para realizar operativos administrativos o penales en las zonas donde se practica la tala ilegal, sobre todo cuando estas zonas son de difícil acceso debido a su geografía. Por ejemplo, en relación con Loreto, los entrevistados han señalado que las condiciones para realizar los operativos son precarias, principalmente porque tienen que movilizarse por vía fluvial para ingresar a las zonas donde se produce la tala ilegal. Esta situación genera que su intervención, en muchos casos, no sea oportuna. Al respecto, uno de los entrevistados ha manifestado que:

[En Loreto] te toma casi un día y medio en moverte en un motor 150, aparte que logísticamente es carísimo. Mientras tú llegas a la zona de extracción, ya la gente está superorganizada, la delincuencia ahí ya a la primera comunidad que pasas, donde hay señal, ya hasta con señal satelital se están comunicando; entonces, ahí los operativos que más han funcionado son los operativos que se han hecho por vía aérea como el último que hubo en julio del año pasado [2019]. Ahí lo que se necesita es mayor apoyo logístico [...]. Nosotros no [tenemos] un presupuesto bien ostentoso, cada vez nos recortan más los recursos ordinarios. Entonces, financiar un operativo que nos cueste 7000, 8000 soles (entrevista virtual, 17 de agosto de 2020).

En este contexto, los entrevistados han señalado que la limitación de los recursos presupuestales y logísticos los obliga a priorizar acciones de fiscalización y control en determinados lugares.

[...] por ejemplo, si tenemos un promedio de 100 títulos habilitantes aprobados durante el año, nosotros no supervisamos los 100, supervisamos una muestra de esos 100, en el mejor de los casos,

hacemos unas 40 o 50 supervisiones. Entonces, si queremos ser más oportunos, también tenemos que tener los recursos y los profesionales disponibles para poder actuar. Los que estamos ahora no podríamos abastecernos para ello (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

- Respecto de la sistematización, la generación y la gestión de datos e información, se observa un esfuerzo importante realizado por el SERFOR, el OSINFOR y el MINAM para implementar plataformas de información; no obstante, estas no están vinculadas, por lo que la información actualmente se encuentra compartimentada. Asimismo, existen iniciativas de interoperabilidad en el sector forestal.

Un aspecto positivo sobre los sistemas de información es que emiten **alertas tempranas de deforestación** en tiempo real para que las autoridades regionales puedan intervenir los espacios afectados por la tala ilegal; sin embargo, los recursos logísticos y el difícil acceso geográfico a algunos lugares de la Amazonía no permiten realizar dichas intervenciones, como ya se ha señalado.

Por otro lado, un aspecto pendiente de mejora es la difusión de la información de estos sistemas, especialmente entre el personal del sector forestal que trabaja en las regiones.

Adicionalmente, en una de las entrevistas se resaltó la importancia de contar con información exacta y precisa sobre los títulos habilitantes otorgados en cada una de sus regiones, la cantidad y la ubicación de todas las plantas de transformación, entre otros (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

En cuanto al uso de las TIC, si bien se evidencian esfuerzos institucionales para implementar sistemas georreferenciados, trámites administrativos electrónicos, entre otros, se advierte que estos todavía no son suficientes. Sobre este punto, uno de los entrevistados señala que:

Si uno tiene la información en el momento oportuno y de la manera más rápida posible, nosotros como institución tenemos toda la disposición

de poder actuar en el menor tiempo posible. Yo le [pongo el siguiente] ejemplo [porque] he estado observando de algunas instituciones que vienen trabajando en el gobierno electrónico: cuando nosotros visitamos el gobierno regional se tiene una cantidad de expedientes, legajos y legajos de expedientes, inclusive al titular se le pide que tiene que presentar por duplicado, triplicado. Yo me pongo a pensar en ello y observo cuál sería el cambio si hacemos que esa información lo presenten en digital. Esa información debería migrar de manera automática a la bandeja de OSINFOR, al de la FEMA, etc. (entrevista virtual, 11 de agosto de 2020).

- El control y la vigilancia también son un tema pendiente de mejora. Si bien se ha creado el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, que forma parte del SINAFOR, su implementación todavía no se ha concretado. Al respecto, se ha observado que existen Mesas Regionales de Control Forestal y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre únicamente en algunas regiones (Lambayeque, Ucayali, San Martín y Tumbes). Asimismo, en algunas regiones aún no se efectúa la creación de Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
- Un aspecto que todavía está incompleto es la implementación total de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual prevé una serie de organizaciones, políticas, planes, mecanismos, espacios de coordinación de escala regional, entre otros, que todavía no han sido implementados (Che Piu, 2019).

En ese marco, además de lo señalado en el anterior ítem (sobre el control y la vigilancia), una tarea que debe ser implementada es el reconocimiento y el fortalecimiento de los comités de vigilancia y control forestal, cuya principal función, según la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, es monitorear y vigilar los recursos forestales y de fauna silvestre. Estos comités son reconocidos por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

Asimismo, la creación de las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario y el fortalecimiento de las ya existentes son relevantes

para el sector forestal. La función de estas unidades consiste en “mejorar las capacidades y brindar asistencia técnica a los miembros de las comunidades, así como facilitar su participación en la gestión, control y vigilancia de los recursos forestales y de fauna silvestre del territorio comunal” (Programa FOREST de USAID y Servicio Forestal de los EE.UU., 19 de febrero de 2020).

- Otra brecha identificada está relacionada con la cantidad de puestos de control. Por ejemplo, en Loreto, según indicó uno de los entrevistados, se debería contar con 52, sin embargo, solo existen 16 en toda la región, incluidas las oficinas desconcentradas que también cumplen esta función (entrevista virtual, 18 de agosto de 2020).
- La asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades del personal del sector forestal, especialmente de los gobiernos regionales, es otra de las brechas identificadas. Al respecto, en las entrevistas se ha señalado reiteradamente que las regiones no han recibido lineamientos ni asistencia técnica para diseñar e implementar procedimientos administrativos sancionadores. Por ello, algunas de ellas —por ejemplo, Loreto—, durante este año, han diseñado un proceso administrativo sancionador y, en paralelo, están capacitando al personal técnico para su ejecución (entrevista virtual, 18 de agosto de 2020).



CONCLUSIONES

1. Los datos y la información presentados en este diagnóstico demuestran que los fenómenos criminales de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables son dos problemas que afectan gravemente al país, sobre todo porque se encuentran en proceso de expansión y sus mecanismos para operar son cada vez más sofisticados y complejos.
2. El Estado peruano, consciente de los impactos negativos que generan estos fenómenos criminales, ha insertado en la agenda pública, política e institucional la necesidad de generar políticas para fortalecer la lucha contra la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables. Por consiguiente, el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y la lucha contra estos fenómenos han sido incluidos en los principales instrumentos de planificación del país como una política prioritaria y necesaria, toda vez que constituyen un asunto de interés y prioridad nacional.
3. Se ha identificado que las causas de la tala ilegal y el tráfico de productos forestales maderables obedecen a factores sociales estructurales y debilidades institucionales.
 - Respecto a los factores sociales estructurales, los más importantes incluyen la migración, la corrupción, la infraestructura pública deficitaria, el desempleo, la pobreza, la informalidad, entre otros.
 - La debilidad institucional, que tiene que ver con la gobernanza, está asociada a un marco legal e institucional engorroso, complicado y hasta contradictorio, que eventualmente se convierte en incentivos perversos, escasa inversión en el desarrollo de sistemas de transformación competitivos, personal poco capacitado, escasa inversión en capacitación

e investigación forestal y ausencia de una política integral de protección a los productos forestales. Asimismo, se han advertido debilidades en el proceso de otorgamiento, monitoreo, supervisión, sanción y remediación; duplicidades y vacíos de funciones entre los organismos sectoriales presentes en el mismo ámbito; conflicto de intereses entre las funciones de un mismo organismo dedicadas unas a la fiscalización y otras, a la promoción; y debilidades administrativas y legales en las entidades regionales y locales encargadas de la gestión ambiental.

- La débil respuesta del Estado es consecuencia de su poca capacidad para responder eficazmente al incumplimiento normativo, tanto en lo administrativo como en lo penal, lo que implica una compleja combinación de gobernanza ambiental débil, lagunas y sistemas de blanqueo empleados para llevar a cabo los delitos ambientales y resquebrajamiento de las instituciones gubernamentales y el negocio maderero legítimo.
4. De manera transversal a las causas señaladas, en gran parte de la información secundaria y de las entrevistas realizadas se afirma que la corrupción en el sector forestal es uno de los principales problemas y la razón por la que el combate contra la tala ilegal no tiene los resultados esperados.
 5. El fenómeno criminal de la tala ilegal se puede producir tanto en zonas no autorizadas —como las ANP—, como en zonas con títulos habilitantes. En estos casos, la conducta lesiva se ocasiona generalmente por sobreexplotación o extracción sin autorización.
 6. La tala ilegal y el consiguiente tráfico de productos forestales maderables son fenómenos cuyas consecuencias incluyen impactos ambientales, sociales y económicos, los cuales afectan a todo el país y, por ende, repercuten en la base de recursos de las comunidades locales. Por lo tanto, constituyen una barrera para el desarrollo sostenible. Estos efectos solo pueden abordarse de forma efectiva si se analizan tanto los componentes de la cadena de

valor como los elementos disuasorios, de transparencia, claridad legal y cumplimiento de la ley, cambio de comportamiento y desarrollo de medios de vida alternativos. Para ello será necesario contar con la participación de las partes interesadas tanto en los ámbitos local como nacional.

7. Según la evaluación realizada por la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF), la SBS y la Cooperación Alemana, el tráfico ilegal de productos forestales en el país no parece estar asociado con las grandes estructuras de lavado de activos, dada la atomización de la actividad ilícita; sin embargo, este contexto podría haber variado drásticamente. Las investigaciones financieras cumplen un papel crucial en el éxito del combate a la tala ilegal; no obstante, la falta de información sistematizada y actualizada, sumada a la poca comunicación entre instituciones, representa un grave problema del sector que no permite llegar a conclusiones definitivas al respecto.
8. Las regiones de Loreto, Madre de Dios y Ucayali concentran la mayor cantidad de superficie boscosa del país y también son las regiones más afectadas por la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables; el principal destino de este tráfico ilegal es Lima.
9. La tala ilegal es causa directa de la deforestación o pérdida de bosques, su degradación y pérdida de valor económico. Estos efectos impactan negativamente en los recursos naturales como el suelo, el agua, el aire, la flora y la fauna. Además, la deforestación está asociada a la contaminación atmosférica y contribuye al cambio climático. Todo ello repercute en la vida, la salud y el bienestar de las personas.
10. La trazabilidad del recurso forestal es una medida acertada y especialmente útil en el combate a la tala ilegal y tráfico de productos forestales, pues permite rastrear la madera de origen ilegal en cualquier etapa de la cadena de valor. Sin embargo, es un proceso complejo y en vías de implementación.

11. La mejor y más eficaz legislación en materia ambiental es la administrativa, dado su carácter preventivo. Sin embargo, se evidencia un desorden normativo que dificulta la aplicación de sanciones y abre camino a la impunidad y a posibles daños irreversibles en el medio ambiente.
12. La mayoría de las penas impuestas en sentencias condenatorias por delitos de tala ilegal son suspendidas en su aplicación, lo que hace que su carácter preventivo especial no cumpla con su finalidad. Del mismo modo, las reparaciones civiles asociadas a las penas son ínfimas y no tienen una repercusión significativa en el patrimonio de los autores de estos delitos, por lo que en una relación de costo-beneficio personal, prefieren seguir delinquiendo, pues el riesgo personal y patrimonial es mínimo.
13. Si bien el Estado peruano ha aprobado importantes instrumentos de política para el sector forestal, se advierte que varios de estos carecen de una parte prospectiva (diagnósticos, por ejemplo) y de ciertos elementos necesarios en su diseño (como indicadores), lo que dificulta su implementación, seguimiento y evaluación. Asimismo, estos documentos no están completamente alineados ni articulados y la gran mayoría de acciones, actividades o tareas que establecen no ofrecen un bien o un servicio que genere directamente efectos o cambios en las condiciones de vida de la población, según la cadena valor prevista en la Política de Modernización de la Gestión Pública.
14. Una de las debilidades más notorias en cuanto a las políticas es la ausencia de evaluaciones que evidencien la efectividad de su implementación. Ello se debe a que la mayoría de las políticas carecen de estrategias de seguimiento y evaluación.
15. Un gran logro del Estado peruano es la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2011) y sus reglamentos (dispositivos legales que se encuentran en proceso de implementación), a través de los cuales se crean importantes espacios para la gestión forestal y de fauna silvestre. Uno de estos espacios es el

SINAFOR, creado para integrar funcional y territorialmente todos los elementos gubernamentales en materia de gestión forestal y de fauna silvestre. No obstante, este sistema, que no ha sido implementado en su totalidad, resulta ser complejo debido a la cantidad de actores que lo integran y a los instrumentos e instancias que lo componen.

16. Existen diversos espacios de articulación interinstitucional con competencia nacional. Uno de los más importantes es la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, que es una de las pocas instancias que hace pública la información que genera y, además, documenta las acciones realizadas por las entidades que la integran. No obstante, las personas entrevistadas han señalado que la comisión no es funcional y que muchos de sus acuerdos no llegan a ser implementados.
17. La mayoría de los instrumentos de política vinculados a la lucha contra la tala y el tráfico ilegales de productos forestales maderables priorizan el componente ambiental y se ocupan en menor medida del aspecto sancionador, preventivo, de remediación ambiental y de reparación de daños, en ese orden. Adicionalmente, como no existe un objetivo único y claro, las acciones institucionales realizadas como parte de estas políticas terminan siendo esfuerzos dispersos y aislados.
18. Las brechas identificadas están relacionadas con los recursos presupuestales, humanos y logísticos, así como con el control y la vigilancia, la implementación total de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la sistematización y la generación de la información, el uso de las TIC y la asistencia técnica y las capacidades del sector forestal a escala regional.



RECOMENDACIONES

1. Los factores sociales estructurales que generan el desarrollo de la tala ilegal y el tráfico de productos forestales maderables requieren un análisis mucho más profundo que el permitido en este diagnóstico; precisan, además, de una solución mucho más amplia. Pese a ello, existe una latente necesidad de promover y brindar alternativas de actividades sostenibles para las personas que viven en los bosques, además de facilitarles el acceso a servicios básicos.
2. En relación con las causas institucionales de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables y la respuesta jurídica del Estado, se plantean las siguientes acciones:
 - Una primera acción que disminuirá el riesgo institucional consiste en determinar normativamente y de manera clara y precisa las funciones y las competencias de las entidades gubernamentales sobre los bosques y los recursos forestales, ya que la duda respecto de quién tiene facultades para la aplicación efectiva de las leyes genera duplicidad de esfuerzos, impunidad, daños irreparables y dificultades operativas.
 - Los organismos de fiscalización, control y persecución penal están restringidos por presupuestos limitados. Por ello, es preferible contar con equipos pequeños pero especializados, encargados de la aplicación efectiva de la ley, que reúnan todos los recursos disponibles en las zonas especialmente afectadas, en vez de que abarquen un nivel amplio y general. La creación de unidades especializadas, realmente equipadas y preparadas en todo sentido, es fundamental para asegurar que las investigaciones sobre infracciones y delitos contra los bosques reciban, cuando menos, la misma atención que otras conductas antijurídicas. A ello debe sumarse el trabajo

de inteligencia para identificar a las personas que incentivan y dirigen las actividades delictivas contra los bosques.

3. Es necesario que las medidas para hacer cumplir la ley se complementen con iniciativas de sensibilización y de desarrollo más amplias. Ello implica focalizar estos esfuerzos en las zonas donde la tala ilegal tiene una presencia importante, como parte de un enfoque holístico para enfrentarse a la grave amenaza al medio ambiente y al desarrollo sostenible provocada por los delitos contra los bosques, de tal manera que las iniciativas nacionales dirigidas a frenar la explotación forestal y el comercio de madera ilegales trabajen en conjunto.
4. La coordinación constante y el intercambio de información entre las comunidades locales, la sociedad civil, los pueblos indígenas, las empresas formales y las instituciones gubernamentales solo será posible en la medida en que todos los involucrados comprendan que el combate a la tala ilegal es una tarea conjunta y no solo del Estado.
5. El fortalecimiento de la vigilancia y el control forestal ejercidos por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales resulta ser fundamental, pues de esta manera se previene la tala ilegal. Uno de los aspectos que implica dicho fortalecimiento es la dotación de recursos para gobiernos regionales y la sociedad civil que realiza labores de control y vigilancia comunal. Asimismo, la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades es esencial para optimizar las labores de vigilancia y control forestal.
6. Es necesario realizar un análisis más profundo de los mercados ilícitos de tráfico maderero y, sobre todo, de los mercados financieros vinculados a los delitos forestales. Invertir en la investigación de estos mercados, así como en la creación de capacidades y tecnología para los organismos encargados del cumplimiento de las leyes en materia ambiental, se convierte en un imperativo para el conocimiento real del avance de los ilícitos de tala ilegal y sus implicancias con otros ilícitos penales y la criminalidad organizada.

7. La mejora de los mecanismos de trazabilidad, la información en tiempo real y las acciones continuas y permanentes de fiscalización y control preventivo parecen ser las mejores opciones para combatir la tala ilegal. Por ello, dada la limitación de recursos humanos, presupuestales y logísticos, se recomienda priorizar los esfuerzos hacia estos aspectos.
8. En nuestro sistema jurídico, la represión penal es la *ultima ratio*. Por esta razón, cuando sea inevitable acudir al derecho penal, se debe insistir en que las penas no sean simbólicas y en que las reparaciones civiles deben ser proporcionales al daño causado. Para ello, se tiene que preparar a los operadores jurídicos respecto a la dimensión real del daño causado al bien jurídico protegido y a los impactos socioeconómicos ambientales de mediano y largo plazo que producen. De esta manera, los requerimientos fiscales y las sentencias judiciales pueden estar mejor sustentados.
9. Respecto a las reparaciones civiles, se debe preparar a los procuradores públicos especializados en el uso de las metodologías aprobadas en el *Manual de valoración económica del patrimonio natural* para el cálculo del daño causado.
10. Dada la complejidad del fenómeno de la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables, y considerando que el diseño de la mayoría de los instrumentos de política existentes carecen de elementos indispensables (como diagnósticos e indicadores) —lo cual dificulta su implementación y hace casi imposible su seguimiento y evaluación—, resulta necesario contar con un instrumento que aborde de manera integral, transversal e interinstitucional todos los aspectos concernientes a los fenómenos criminales ambientales y que establezca una agenda única y un objetivo común. En ese sentido, se recomienda que este instrumento tenga, principalmente, las siguientes características:
 - Que esté enmarcado en lo establecido por la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.

- Que permita integrar y dar coherencia a toda la acción del Estado orientada a los delitos ambientales, de manera que forme parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) y se refleje en los Planes Sectoriales, los Planes de Desarrollo Concertado Regionales y Locales y los Planes Estratégicos y Operativos de cada una las entidades del sector público competentes en los tres niveles de gobierno.
 - Que esté articulado con el planeamiento estratégico y el planeamiento operativo en los ámbitos sectorial y territorial.
 - Que establezca sus intervenciones siguiendo el esquema de la cadena de resultados en el SINAPLAN (insumos, actividades, productos, resultados iniciales, resultados intermedios, resultados finales e impacto agregado).
 - Que tenga carácter multidisciplinario y aborde los fenómenos criminales contra el medio ambiente no solo desde la perspectiva ambiental, sino también desde la criminológica, jurídica y de políticas públicas.
 - Sobre la base de un objetivo claro, que establezca estrategias para los ejes de prevención, control, supervisión y fiscalización administrativa (fortalecimiento del sistema administrativo forestal), investigación y sanción penal (fortalecimiento del sistema de justicia penal), remediación ambiental y reparación de los daños causados.
 - Que establezca indicadores, una línea de base, un modelo de implementación y una estrategia de seguimiento y evaluación.
 - Las estrategias y las acciones previstas en el documento deben estar orientadas a mitigar las principales causas de los fenómenos criminales contra el medio ambiente, entre ellos, la tala ilegal y el tráfico ilegal de productos forestales maderables.
11. Se recomienda que las acciones previstas en los instrumentos de política sean insertadas en los elementos que componen el SINAPLAN, esto es el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)

y los Planes Estratégico y Operativo Institucionales (PEI y POI) de cada una de las entidades gubernamentales (a escala nacional, regional y local) que son responsables de la implementación de dicha política. En este contexto, es importante considerar que la elaboración de un instrumento de política frente a los delitos ambientales, que formaría parte del SINAPLAN, es una oportunidad para implementar acciones y estrategias orientadas a prevenir, controlar y reducir el crimen ambiental en el Perú.

12. Respecto a las competencias y a las funciones de las entidades gubernamentales del sector forestal, es importante que aquellas que dirigen los principales espacios de coordinación nacional y regional y las que están encargadas de las secretarías técnicas realicen mesas de trabajo o talleres para delimitar dichas competencias y buscar consensos como parte de la mejora continua.
13. Es importante que algunas de las prioridades de la agenda forestal sean la asistencia técnica y la capacitación a los gobiernos regionales, así como la provisión de recursos para que estos implementen las funciones transferidas por las entidades con competencia nacional.
14. La interoperabilidad de los sistemas de información es una iniciativa que debe contar con un documento de planificación que establezca las fases, las necesidades, los actores y los plazos para su implementación.



REFERENCIAS

- Agencia Agraria de Noticias. (2020). Decomisan madera que iba a ser exportada a China. <https://agraria.pe/noticias/decomisan-madera-que-iba-a-ser-exportada-a-china-22278>
- Apoyo Consultoría. (2020). *Valoración Económica de la Cadena de Valor de la Minería Ilegal, Tala Ilegal y Tráfico de Vida Silvestre.*
- Andaluz, C. (2005). *Mecanismos legales e institucionales para el control de la Tala y Comercio Ilegal de Madera: Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento actualizados y concordados.* Lima.
- Banco Mundial. (2006). *Análisis Nacional sobre Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación en el Sector Forestal de los Países Amazónicos.*
- Bargent, J. (2019a). Informa revela control de redes criminales en industria maderera de Perú. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/informe-revela-control-de-redes-criminales-en-industria-maderera-de-peru/>
- Bargent, J. (2019b). Los Patrones y sus patrones en Ucayali, Perú. <https://es.insightcrime.org/investigaciones/patrones-ucayali-peru/>
- Bargent, J. (2019c). Una mafia corrupta expolia los bosques del Perú. <https://www.opendemocracy.net/es/una-mafia-corrupta-expolia-los-bosques-del-per%C3%BA/>
- Briceño, M. (2005). *Estudio de tendencias y perspectivas del Sector Forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional Venezuela.*
- Campos, J. J., Camacho, M., Villalobos, R., Rodríguez, C. M. y Gómez, M. (2007). *La tala ilegal en Costa Rica. Un análisis para la discusión.* Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

- Castañeda, V. (2020). *Curso de Capacitación. Diseño y Evaluación de Políticas Públicas*. Módulo 1.
- CEPLAN. (2021). Políticas Nacionales y Sectoriales. <https://www.ceplan.gob.pe/politicas-nacionales-y-sectoriales/>
- CEPLAN. (2011). *Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021*.
- CEPLAN. (2017). *Perú. Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Che Piu, H. (2019). *Del SINAFOR sus hijitos: los Sistemas Regionales de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre*. DAR.
- CMLTI. (2017). *Acta N° 001-2017-CMLTI-MINAGRI*. MINAGRI. <http://www.lucilapautrat.net/Publicaciones/Institucionalidad/Estrategia-Nacional-Tala-Ilegal.pdf>
- CITES. (s.f.) ¿Qué es la CITES? <https://cites.org/esp/disc/what.php>
- Collaborative Partnership on Sustainable Wildlife Management e International Union of Forest Research Organizations. (2016). *Glossary of Wildlife Management Terms and Definitions*.
- Comisión Ambiental Regional de Madre de Dios. (2006). *Estrategia Regional de la Diversidad Biológica de Madre de Dios*.
- Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) (2013). *Diagnóstico Situacional del Crimen en el Perú*. Documento de Trabajo N° 03.
- Consejo Regional del Gobierno Regional de Madre de Dios. (2020). *Acuerdo del Consejo Regional N° 074-2020-RMDD/CR*.
- Contreras-Hermosilla, Arnoldo. (2002). *Illegal Forest Production and Trade: An Overview*. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24496>
- Contreras, W., Owende C., M. E. y Cloquell, V. (2005). Conceptualización y propuesta taxonómica de productos forestales desde la visión del diseño ambientalmente integrado. *Boletín de información técnica de AITIM*, 236.

- DAR. (2019). *Retos de la Gestión Forestal y Climática*.
- Decreto Legislativo 635. (1991). Código Penal.
- Decreto Supremo 001-2015-MINJUS. (2015). Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus Formas de Explotación.
- Decreto Supremo 009-2013-MINAGRI. (2013). Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
- Decreto Supremo 011-2017-MINAGRI. (2017). Estrategia Nacional para reducir el tráfico ilegal de Fauna Silvestre en el Perú, periodo 2017-2027 y su Plan de Acción 2017-2022.
- Decreto Supremo 012-2009-MINAM. (2009). Política Nacional del Ambiente.
- Decreto Supremo 014-2016-MINAGRI. (2016). Reglamento del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre-SINAFOR.
- Decreto Supremo 015-2015-MINAGRI. (2015). Decreto supremo que modifica y complementa normas reglamentarias para fortalecer el Marco Normativo del Servicio Nacional de Sanidad Agraria-SENASA.
- Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI. (2015). Reglamento para la Gestión Forestal.
- Decreto Supremo 019-2015-MINAGRI. (2015). Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.
- Decreto Supremo 021-2015-MINAGRI. (2015). Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.
- Decreto Supremo 013-2021-MIDAGRI. (2021). Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021-2025 – ENLTI.
- Decreto Supremo 004-2013-PCM. Decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

- Defensoría del Pueblo. (2020). *Reporte de Conflictos Sociales N° 199*.
- Encina, A. y Ibarra, J. (s.f.). La degradación del suelo y sus efectos sobre la población. *Población y desarrollo*, 25, 4-9.
- FAO. (2015). *FRA 2015. Términos y Definiciones*. Documento de Trabajo de la Evaluación de los Recursos Forestales No. 180.
- FAO. (2016). *La trazabilidad. Una herramienta de gestión para las empresas y los gobiernos*.
- FAO, Instituto Tecnológico de la Producción- ITP y CITEmadera. (2018). *La industria de la madera en el Perú. Identificación de las barreras y oportunidades para el comercio interno de productos responsables de madera, provenientes de fuentes sostenibles y legales en las MIPYMES del Perú*. FAO.
- FAO. (2020). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020. Términos y Definiciones FRA 2020*. <http://www.fao.org/faoterm/es/>
- Finer M., Castañeda C., Novoa S. y Paz L. (2020). *Drones y Denuncias en la Amazonía peruana*. MAAP. <https://maaproject.org/2020/drones-denuncias/>
- Finer M., Paz L., Novoa. S. y Villa, L. (2020). *Identificando tala ilegal en la Amazonía Peruana*. MAAP: 123. <https://maaproject.org/2020/tala-ilegal/>
- García D., F. (2020, 19 de agosto). *Perú: Tráfico de madera no se detiene con la pandemia*. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2020/08/peru-trafico-madera-amazonia-pandemia/>
- Gómez, T. (2020, 11 de junio). *Salvar a una rana gigante, pero también al Lago Titicaca*. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2020/06/peru-bolivia-rana-gigante-del-lago-titicaca/>
- Hancock, L. (2019, 11 de junio). *La degradación de los bosques: por qué afecta a las personas y la vida silvestre*. WWF Internacional. <https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/la-degradacion-de-los-bosques-por-que-afecta-a-las-personas-y-la-vida-silvestre>

- International Union for Conservation of Nature (IUCN). (2012). *Una mirada integral a los bosques del Perú*.
- INTERPOL. (s.f.). *Delitos forestales*. <https://www.interpol.int/es/Delitos/Delitos-contra-el-medio-ambiente/delitos-forestales>
- Ipenza, C. (2020). *Abordando el primer delito ambiental: Tala Ilegal. Los seis momentos del crimen*. Proética.
- Lao, R. (1969) *Catálogo preliminar de las especies forestales del Perú*. Revista Forestal del Perú.
- Ley 26821. (1997). Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. 26 de junio.
- Ley 29158. (2007). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. 20 de diciembre.
- Ley 29807. (2011). Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal. 30 de noviembre.
- Ley 29763. (2011). Ley Forestal y de Fauna Silvestre. 22 de julio.
- Ley 30077. (2013). Ley contra el Crimen Organizado. 20 de agosto.
- Llanos, D. (2017). *Causas, actores y variables estratégicas en la cadena de la extracción ilegal de madera. Aspectos relevantes en el proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal*.
- López, M. (2016). *Perú: tres regiones de la Amazonía son afectadas por nuevos casos de deforestación. Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2016/09/peru-amazonia-deforestacion/>
- Lostaunau, T. (2020, 2 de junio). *Perú: la batalla por salvar a las vicuñas de la caza furtiva en medio de la pandemia*. Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2020/06/vicunas-caza-furtiva-covid-19-conservacion-peru/>
- Mejía, E., Cano, W., De Jong, W., Pacheco, P., Tapia, S. y Morocho, J. (2015). *Actores, aprovechamiento de madera y mercados en la Amazonía peruana*. Documentos ocasionales 145. CIFOR.

- MINAGRI. (2019). *Acciones 2018-Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal. 8.*
- MIDAGRI. (s.f.). Preguntas Frecuentes. <https://www.midagri.gob.pe/portal/49-sector-agrario/recursoforestal/353-productos-maderables>
- MINAGRI y SERFOR. (2017). *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*. Edición de Bolsillo.
- MINAGRI, SERFOR y FAO. (2017). *Proceso de formulación del Estándar de Principios, Criterios e Indicadores de Seguimiento y Evaluación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*. SERFOR.
- MINAM. (2015). *CITES Perú. Conservando nuestras especies silvestres*.
- MINAM. (2019). *Ucayali: estadísticas ambientales, diciembre 2019*.
- MINAM. (15 de mayo de 2019). *Proporción de la superficie cubierta por bosques*. SINIA. <https://sinia.minam.gob.pe/indicadores/proporcion-superficie-cubierta-bosques>
- MINAM. (s.f.a). *Bosques en tus manos*. <http://www.bosques.gob.pe/publicaciones>
- MINAM. (s.f.b). *Bosque y pérdida de bosque*. <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/perdida.php>
- MINAM (s.f.c). *Procuraduría Pública Especializada en materia Ambiental*.
- MINAM. (s.f.d). *Sistema Nacional de Información Ambiental- SINIA*. <https://sinia.minam.gob.pe/>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH). (2018). *Plan Regional contra la Trata de Personas. Madre de Dios 2018-2021*.
- Mujica, J. (2015). *Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera. Un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana*. OIT.

- Nellemann, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N. y Mrema, E. (Eds). (2014). *The Environmental Crime Crisis—Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources*. UNEP Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme y GRID-Arendal, Nairobi and Arendal.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICCWC). (2012). *Herramientas para el análisis de los delitos contra la vida silvestre y los bosques*. Naciones Unidas. <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2012/July/iccwc-launches-wildlife-and-forest-crime-toolkit.html>
- OSINFOR. (2016). *SIGO-SFC/Supervisión, fiscalización y capacitación*.
- OSINFOR. (s.f.). *SIGO: Sistema de Información Gerencial del OSINFOR*. <https://observatorio.osinfor.gob.pe/Estadisticas/Home/Reportes/7>
- OSINFOR. (2019). *Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal. Plan de Trabajo 2019-2020*.
- OSINFOR. (2020). *Fauna silvestre en el Perú. Procesos de supervisión, fiscalización y normativa*.
- Osorio, M. (2010). Tala “ilegal”: una aproximación sociocultural. *Revista Xilema*, 23(1), 85-88.
- Pautrat, A. L. (2006). *Análisis nacional sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación en el sector forestal de los países amazónicos*. Banco Mundial.
- Pautrat, A. L. (2013). *Propuesta de Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre* (tesis de licenciatura). Lima, Universidad Nacional Agraria La Molina.
- PCM, USAID & US Forest Service. (2021). *Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú. Conceptos. Definición y clasificación de la ilegalidad en la cadena de valor de la madera*. Lima, Perú: Autor.

- Peña Cabrera Freyre, A. (2013). Delitos contra el medio ambiente. *Justicia & Democracia. Revista de la Academia de la Magistratura*, 11, 51-73.
- Pérez Villacorta, R. (2014). *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* (tesis para optar por el grado de magíster). Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), USAID y US Forest Service (2021). *Índice y porcentaje I Un método accesible de medición del índice de Tala y Comercio Ilegal de Madera*. Colección Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú.
- Programa FOREST de USAID y Servicio Forestal de los EE. UU. (19 de febrero de 2020). *Un paso hacia la trazabilidad de la madera*. <https://forest.pe/capacidades/un-paso-mas-hacia-la-trazabilidad-de-la-madera>
- Restrepo, J. (08 de junio de 2019). La Deforestación del Agua en el Amazonas. https://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia!/ut/p/z0/fY69DslwDIRfhaWzQykBxooBCTEwINR6QVYbgUsS9ycgxNOTwoBYWCx_57uTAaEA9HTnMwUWTzZyifq0XK3TaZ6pndKZVrneZ_NFupkdjgq2gP8NsYGbrsMcsBlfzCNA0UofyN5qQ4mi4Zcu4sxnH-fES-CKaUjUO-25ItH1IVvTs9RcCVIHjoLp493RM74_QHvF8gWqfHHb/
- Rodríguez Ramos, L., Cobos Gómez de Linares, M. A., y Sánchez Tomas, J. M. (1999). Lección XXVII. Delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente. En L. Rodríguez Ramos, *Derecho Penal. Parte Especial. III. Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico (I). Delitos contra la Hacienda Pública, derechos de los trabajadores, medio ambiente y patrimonio cultural. Delitos contra la seguridad colectiva*. LAXES, S.L.

- Rodríguez Ustariz, F. (2016). *Seguridad y Medio Ambiente: el caso de la tala ilegal* (tesis para obtener el grado de magíster). Lima, Academia Diplomática del Perú Javier Pérez de Cuéllar.
- Romo, V. (2019). Perú: guardias kichwa tras las rutas de la tala. *MongabayLatam*. <https://es.mongabay.com/2019/11/peru-indigenas-kichwa-tala-tecnologia/>
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (SERFOR). (2016a). *Guía Metodológica para la Zonificación Forestal*.
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (SERFOR). (2016b). *La ruta para investigar biodiversidad de flora y fauna silvestre fuera de Áreas Naturales Protegidas. Guía Práctica*.
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (SERFOR). (2019). *Acta N° 002-2019-MINAGRI-CD-SERFOR. X Sesión Ordinaria del Consejo Directivo de SERFOR*.
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (SERFOR). (2020). Callao: En operativo conjunto decomisan madera que iba a ser exportada a China. <https://www.gob.pe/institucion/serfor/noticias/294338-callao-en-operativo-conjunto-decomisan-madera-que-iba-a-ser-exportada-a-china>
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (SERFOR). (s.f.). *Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre-Componente estadístico*. <http://sniffs.serfor.gob.pe/estadistica/es>
- Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. (SERFOR). (s.f.). Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre. <https://www.serfor.gob.pe/portal/modulos-sniffs/lucha-contra-el-trafico-ilegal-de-fauna-forestal/sistema-nacional-de-control-y-vigilancia-forestal-y-de-fauna-silvestre>
- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP). (s.f.). Servicio Nacional de Áreas Protegidas. <https://www.sernanp.gob.pe/>

- Smith, J. y Schwartz, J. (2015) La deforestación en el Perú. Cómo las comunidades indígenas, agencias gubernamentales, organizaciones sin fines de lucro y negocios trabajan juntos para detener la tala de bosques. WWF Perú. https://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/la_deforestacion_en_el_peru.pdf
- SPDA Actualidad Ambiental. (2020, 21 de julio). **Loreto: donan ataúdes fabricados con madera incautada por tala ilegal.** <https://www.actualidadambiental.pe/loreto-donan-ataudes-fabricados-con-madera-incautada-por-tala-ilegal/>
- Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), GIZ y Ministerio Federal de Alimentación y Agricultura de Alemania. (2018b). **Evaluación Sectorial de los riesgos de lavado de activos y financiamiento al terrorismo. Metodología y Experiencia peruana de los sectores minero, pesquero y maderero.**
- USAID, MINAGRI y SERFOR (2019). **Productos Forestales Maderables. Guía Explicativa para su identificación.** <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/productos-forestales-maderables-guia-explicativa-identificacion>



LA TALA ILEGAL EN LA AMAZONÍA PERUANA

ISBN: 978-612-4225-53-6



9 786124 225536



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



**Siempre
con el pueblo**