

**ELABORACIÓN DE LINEAMIENTOS Y  
CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE  
POLÍTICAS SECTORIALES QUE PROMUEVAN  
LA TRAZABILIDAD DE PRODUCTOS  
FORESTALES**

**INFORME FINAL**

**ELABORADO POR: ING. JOSÉ VELÁSQUEZ**

**PERÚ, ABRIL 2010**

# **ELABORACIÓN DE LINEAMIENTOS Y CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS SECTORIALES QUE PROMUEVAN LA TRAZABILIDAD DE PRODUCTOS FORESTALES**

## **Contenido**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Interpretación del problema

Alcances del trabajo

### **2. ASPECTOS CONCEPTUALES**

Certificación Forestal, Cadena de Custodia – Trazabilidad.

### **3. LA RED DE VALOR DE LA MADERA EN PERÚ**

Un primer balance después de casi una década

### **4. EXPERIENCIA DE TRAZABILIDAD**

La visión de un Desarrollo Forestal Sostenible

La personalidad del manejo forestal sostenible

La experiencia de Trazabilidad en el Perú

### **5. REFLEXIONES FINALES**

## **A MANERA DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**Referencias Bibliográficas**

**Anexos**

## 1. INTRODUCCIÓN

El Perú situado en la parte centro-occidental de la América del Sur, limita al Norte con el Ecuador, al Noreste con Colombia, al Este con Brasil, al Sudeste con Bolivia, al Sur con Chile y al Oeste con el Océano Pacífico. El territorio peruano está influenciado por 3 grandes características físicas: el mar territorial de doscientas millas, la Cordillera de los Andes y el área amazónica, contando con una superficie continental de 1'285,220 kilómetros cuadrados, dividido por tres regiones naturales: costa, sierra y selva.

Los bosques naturales en el Perú presentan una gran diversidad biológica, reflejada en una amplia variedad de tipos de bosques. El Perú posee 78,8 millones de ha de bosques naturales, de los cuales 74,2 millones se encuentran en la región Selva, 3,6 millones en la Costa y 1,0 millón en la Sierra<sup>1</sup>. Con esta superficie se ubica en el segundo lugar en extensión de bosques naturales a nivel de Sudamérica y en el noveno lugar a nivel mundial<sup>2</sup>.

Este importante patrimonio forestal nacional cuenta con algunos instrumentos de política y planificación para su conservación y uso sostenible, como son: La Estrategia Nacional de Diversidad Biológica – ENDB<sup>3</sup> y la Estrategia Nacional de Desarrollo Forestal – ENDF<sup>4</sup>.

La ENDB considera como sus principales objetivos estratégicos los siguientes:

- Contribuir a la mejora de la calidad de vida de todos los peruanos, estableciendo un marco político que estimule la conservación de la diversidad biológica.
- Asegurar la conservación de los recursos naturales mediante la utilización sostenible de la diversidad biológica.
- Tener en cuenta los diferentes ecosistemas existentes en los procesos de ordenamiento, manejo y zonificación ecológica económica para la conservación y uso sostenible de la diversidad ecológica.
- Incentivar la participación justa y equitativa de los ingresos generados por el uso de los recursos de la diversidad biológica.

En tanto la ENDF presenta como Visión al año 2021, la siguiente:

“Como resultado de una conciencia y cultura forestal, el Perú mantiene y maneja sus bosques, incrementa sus plantaciones forestales y conserva ecosistemas que generan riqueza y bienestar con equidad, de manera permanente y en armonía con el ambiente”.

Ambos instrumentos, concordando en gran medida con el reglamento de la Ley Forestal que define el manejo forestal (Art. 3; 3.52) como la “gerencia del bosque para la

---

<sup>1</sup> Proyecto FAO GCP/PER/03/NET “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal, 2001. Brochure Institucional.

<sup>2</sup> Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2001. La evaluación de los recursos forestales mundiales 2000.

<sup>3</sup> Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica – Perú 2001-2021. Comisión Nacional de Diversidad Biológica, CONADIB. DS. 102-2001-PCM.

<sup>4</sup> Estrategia Nacional Forestal, Perú 2002 – 2021. Proyecto FAO GCP/PER/035/NET: Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal. 2002.

obtención de beneficios económicos y sociales en forma permanente, de modo tal que se asegure la sostenibilidad de las especies y de los ecosistemas objeto del manejo”, ponen un importante marco de reflexión en la Conservación y Uso sostenible de los recursos forestales<sup>5</sup>, constituyéndose el Manejo Forestal Sostenible en un obligado punto de inicio a los temas de Certificación Forestal, Cadena de Custodia y Trazabilidad que son el propósito central del presente trabajo.

## 2. ASPECTOS CONCEPTUALES

La conservación y el buen uso del patrimonio forestal nacional tienen como propósito la generación de riquezas, el bienestar social y la calidad ambiental; para lo cual el manejo forestal se convierte en el instrumento necesario para alcanzar estos objetivos de manera eficiente y sostenida. El cabal desarrollo del manejo forestal sostenible encuentra aliados estratégicos en la certificación forestal, la cadena de custodia, así como la trazabilidad; cuyos alcances principales se desarrollan a continuación.

### A. La Certificación Forestal<sup>6</sup>

La certificación forestal es un procedimiento que implica una evaluación, por parte de un certificador independiente, por el cual, éste le asegura al consumidor final, que un bosque o plantación forestal cuyos productos adquiere, está siendo manejado de acuerdo a criterios ecológicos, sociales y económico-productivos definidos y estandarizados.

Entonces, la Certificación Forestal es un proceso voluntario que apuesta por un sistema productivo alternativo, no destructivo, como la base fundamental para la conservación de los bosques. El sistema es una alternativa a la corriente “proteccionista” que va por la no utilización de los bosques con el argumento de preservar la vida en el planeta.

Este sistema de certificación está generando una demanda de productos certificados cada vez más insatisfecha. La idea fundamental es que, así como la presión del mercado fue la principal causa de la destrucción de los bosques naturales, ahora desde el mercado mismo, garantizar la sostenibilidad de los bosques que quedan.

La certificación forestal, es asumida por diferentes instituciones privadas, de las cuales la más importante para América Latina es el Forest Stewardship Council (FSC), que ha certificado casi el 100% de los bosques en la región (incluyendo plantaciones forestales); en consecuencia, es uno de los procesos más avanzados de llevar a la práctica el concepto de **desarrollo forestal sostenible**. Su finalidad es promover un manejo forestal socialmente beneficioso, ambientalmente responsable y económicamente viable.

En el caso del FSC, se han definido 10 Principios y 56 Criterios, los deben ser rigurosamente cumplidos por cualquier tipo de bosque natural o plantación forestal, cualquiera sea el ecosistema, país o dueño del bosque. Para certificarse, un productor forestal, sea éste empresa o comunidad, debe contratar a una de las certificadoras acreditadas ante el sistema con el cual quiera certificarse. Una vez certificado, el

---

<sup>5</sup> Ver Anexo 01, Propuesta de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal para un ACUERDO NACIONAL FORESTAL.

<sup>6</sup> <http://www.siforestal.org.pe/CONCEPTOS.HTM>

productor puede usar el sello en sus operaciones comerciales, durante cinco años en el caso del FSC, sujeto a un sistema de monitoreo que consiste en evaluaciones anuales, para verificar que se siga cumpliendo con los estándares.

Existen dos tipos de certificaciones, la del Manejo del Bosque o Plantación y la de la Cadena de Custodia, que cubre el trayecto desde el momento en que la madera sale del bosque o plantación y se transforma en el producto final.

El proceso ha tenido un relativo éxito, en aproximadamente 10 años se ha logrado certificar 109 millones de ha de bosques en todo el mundo (al 2002), que representa cerca del 18% de los bosques en producción. Sin embargo, es conveniente tener en claro, que esta superficie está muy desigualmente distribuida, mas de la mitad está localizada en Europa, casi el 40% en USA y Canadá, mientras que los países pobres sólo tienen el 8% (África 3%, América Latina 3% y Asia-Pacífico 2%).<sup>7</sup>

En Perú, los Principios y Criterios de la FSC han sido adecuados a nuestra realidad y adoptados durante la última década, con resultados de certificación importantes cuyas cifras se presentan más adelante.

## **B. La Cadena de Custodia<sup>8</sup>**

Como concepto la cadena de custodia es reconocida como un instrumento para el comercio internacional de productos maderables, la cual consiste en el seguimiento que una empresa u organización transformadora de materias primas, se compromete a hacer con el objeto de garantizar que al menos un determinado porcentaje de aquellas materias, denominadas *materias certificadas*, cumplen unas ciertas características de calidad, generalmente medioambientales.

Habitualmente este seguimiento es también objeto de certificación y se denomina *certificación de la cadena de custodia*; como ocurre, por ejemplo, en las industrias transformadoras de madera, como pueden ser las de fabricación de muebles o las de fabricación de pasta de papel.

Los elementos básicos que componen una *cadena de custodia* son:

- Identificación física y marcada de los materiales certificados.
- Separación estricta de materiales certificados y no certificados.
- Sistema de garantía del origen en cada etapa de producción.
- Documentación y registros de control.
- Sistema de procesado y mantenimiento de la información.
- Identificación del producto final certificado.
- Formación de los trabajadores.

La cadena de custodia es además el procedimiento de control que se emplea para los indicios materiales afines al delito, desde su ubicación, hasta que son valorados por los

---

<sup>7</sup> La certificación acreditada del FSC ha crecido rápidamente desde que el primer certificado FSC fue entregado en 1993. El día de hoy, más de tres mil compañías en todo el mundo participan en el sistema de certificación del FSC. ([www.fsc.org](http://www.fsc.org) – Noviembre 2005)

<sup>8</sup> Fuente: "[http://es.wikipedia.org/wiki/Cadena\\_de\\_custodia](http://es.wikipedia.org/wiki/Cadena_de_custodia)"

diferentes funcionarios encargados de administrar justicia, y que tiene como finalidad no viciar el manejo que de ellos se haga, y así evitar la contaminación, alteración, daños, reemplazos, contaminación o destrucción. Desde la ubicación, fijación, recolección, embalaje y traslado de la evidencia en la escena del siniestro, hasta la presentación al debate, la cadena de custodia debe garantizar que el procedimiento empleado ha sido exitoso, y que la evidencia que se recolectó en la escena, es la misma que se está presentando ante el tribunal, o el respectivo dictamen pericial.

Al recolectar las pruebas, lo importante es el significado, el valor que va a tener en el proceso de investigación y por medio de la cadena de custodia, este valor va a ser relevante, debido a que no se va a poder impugnar, al haberse acatado el procedimiento.

El procedimiento que se debe seguir en cuanto a la evidencia en la escena, y en todo proceso de investigación, es el siguiente:

- Recolección adecuada de los indicios.
- Conservación adecuada de los indicios.
- Entrega fiscalizada.

Las etapas de la cadena de custodia van desde la recolección de la prueba, pasando por su preservación y análisis hasta la correspondiente custodia final para su aplicación en el juicio que corresponda

### **C. Trazabilidad<sup>9</sup> (solicitar Informe del Ensayo Piloto)**

La norma ISO 8402 define a la trazabilidad como la posibilidad de reencontrar los antecedentes y la localización de un producto, mediante identificaciones registradas. En otras palabras, la trazabilidad es la capacidad técnica de identificación del producto desde su origen (como árbol y ojala desde el crecimiento del mismo) hasta el final de la cadena de comercialización de sus distintos productos.

La trazabilidad es un sistema que permite seguir el rastro a un producto, en este caso a la madera desde el campo hasta las plantas de transformación primaria (aserrado y secado), y luego de los productos y subproductos hasta el consumidor final.

La trazabilidad surge como una herramienta y no es un fin en sí misma. Por lo tanto debe ser utilizada en función de objetivos bien definidos. Puede ser para conquistar o asegurar el acceso a mejores mercados, fortalecer el Manejo Forestal Sostenible, mejorar la eficiencia y la competitividad de la industria forestal, etc. Hay que tener en cuenta que la instalación de un sistema nacional o regional de registro e identificación de maderas y derivados sólo puede realizarse a partir de dos factores determinantes: la voluntad y el interés económico de los productores y la exigencia de los consumidores.

La trazabilidad en los últimos años -y cada vez más- se va convirtiendo en exigencia excluyente en el comercio exterior de diversos productos. Los exportadores deben

---

<sup>9</sup> De Wikipedia, la enciclopedia libre

demostrar fehacientemente, las características fundamentales de sus productos y deben llevar junto con él las garantías de certificación y trazabilidad confiables, que enmarcan no sólo el origen y procedencia, sino las manipulaciones de la extracción e industria transformadora. Quizá para etapas posteriores y para plantaciones forestales se deberán incluir los aspectos silviculturales.

La trazabilidad, que se encuentra en pleno desarrollo, puede ser una herramienta para asegurar a los consumidores el mantenimiento de la calidad de un producto, ya que es posible detectar las responsabilidades a lo largo de toda la red de valor que lo lleva del universo de la producción al del consumo. De otra parte, a lo largo de la cadena de suministro, la atención al medio ambiente y a las cuestiones de equidad para el productor o comercio equitativo deberían aumentar el valor del producto. Es parte importante del fortalecimiento de sistema de normalización y de control de calidad de los productos.

Una mayor transparencia y garantía de la calidad a lo largo de la cadena de suministro y transformación muestra todo su potencial del recurso como posibilidad económica.

La trazabilidad es un término genérico que cubre diferentes conceptos: seguridad, transparencia del origen de los productos, lealtad en las transacciones comerciales, calidad en general. La norma NF EN ISO 8402 la define como “*la aptitud para determinar la historia, la utilización o la localización de una entidad por medio de identificaciones registradas*”. Para alcanzar ese fin se utilizan informaciones insertas en etiquetas que acompañan a los productos.

Estas informaciones son registradas y memorizadas en base de datos que puede ser gestionada por una instancia técnica exterior que juega el rol **de tercero de confianza**. Estas informaciones se refieren a lotes de producción y fabricación de unidades, dichos lotes se supone han sido producidos, fabricados o condicionados en idénticas circunstancias. La existencia de estos registros permite determinar responsabilidades en caso de crisis o de fallas.

La trazabilidad es un instrumento que aporta seguridad en el manejo de los productos y también una herramienta de gestión y de racionalización en la red de valor. En la perspectiva de la nueva norma ISO 9000; 2000 la trazabilidad posee dos aspectos: actividades de tipo logístico (descendente) y actividades relacionadas con problemas de gestión de la calidad de los productos (ascendente).

La trazabilidad descendente es la que llevan a cabo los prestatarios de servicios logísticos que remiten las informaciones a las bases de datos.

La ascendente se centra en el seguimiento cualitativo de los productos. Desde el producto se puede determinar el origen y las características del mismo en todo punto de la cadena productiva. El objetivo es poder determinar en cualquier momento un continuo de producción-comercialización, el origen y características de un producto a partir de uno o más criterios dados.

Los productos se organizan en base de lotes, productos terminados o productos en proceso, y tienen características que deberían poder ser determinadas gracias a datos tales como número de lote, número de serie, o datos de otro tipo. Información que se

registra en una base de datos exterior, que funcione siguiendo el principio del secreto de la correspondencia emitida por la vía de las telecomunicaciones.

La trazabilidad descendente se relaciona con la gestión de los flujos de los productos y de la información asociada a ellos (puede ser a través del uso de los códigos de barras) y la ascendente se relaciona con la gestión de calidad. Por esta razón la trazabilidad pretende ser una variable de la certificación de calidad.

Desde esta perspectiva se consiguen ventajas organizacionales derivadas de la utilización de la trazabilidad y al hacer más transparentes diferentes prácticas de producción y de comercialización se optimizan los procesos con la consecuente reducción de costos.

Claro que todo tiene que estar acompañado de estrategias de calidad, dado que en sí misma la trazabilidad no cambia la naturaleza del producto trazado, el único valor que agrega es la garantía de que el producto trazado es precisamente aquello que se supone que es.

Ambos aspectos de la trazabilidad son indisolubles. La instrumentación de la trazabilidad es una de las innovaciones asociadas al desarrollo de Internet y gana en eficiencia al ser desarrollada en asociación con terceros participantes tecnológicos capaces de aportar un conocimiento de gestión que no es habitual en el ámbito forestal.

Como la gestión de la información de los múltiples eslabones de las distintas redes de valor por las que deben transitar los productos, desde el proceso de extracción hasta las unidades de consumo final, es tan compleja que se hace necesario contar con la función de “un tercero de confianza”, que es una organización que puede asumir la gestión de la información y que debe garantizar la confidencialidad a lo largo de las múltiples interfaces de intercambio de información. Estos “terceros tecnológicos” deben ofrecer medios más simples, más baratos y más seguros que si los asumen las propias empresas.

Una verdadera implementación del sistema no tiene que ver tanto con las técnicas, que son conocidas por el nivel informático que cuenta con programas de gestión de las bases de datos, sino que tiene que ver con la selección de datos que deben ser “memorizados” en las bases.

En ese sentido cabe la pregunta ¿Cuál será la autoridad o el agente económico que tomará la decisión del tipo de información a memorizar? Se debe poner el énfasis en la necesidad de tomar en cuenta la especificidad de las diferentes cadenas productivas forestales para organizar la trazabilidad, evitando que la herramienta de confianza del consumidor derive en el sentido de un simple instrumento de marketing, en la política comercial de las empresas. Para delimitar correctamente la intervención pública en la implementación de procedimientos de trazabilidad, habrá que diferenciar esta intervención según el tipo de cadena productiva.

### **3. LA RED DE VALOR DE LA MADERA EN PERÚ**

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308 (año 2,000) establece un nuevo compromiso en el aprovechamiento de los bosques, determinando como herramienta de



acción al manejo forestal sostenible; con lo cual se inicia una nueva etapa en la cadena productiva de la madera en el Perú. Luego de casi una década se han tenido importantes experiencias, tanto en la definición de bosques de producción como en las cadenas de valor de la madera, en los mercados de especies forestales maderables e inclusive en la propia institucionalidad forestal. Experiencias cuyo estado actual y perspectivas en cada caso se tratan a continuación para contextualizar el tema del manejo forestal sostenible y de sus aliados la certificación, la cadena de custodia y la trazabilidad.

## **A. Bosques de Producción**

### **a. Antecedentes**

A pesar de la magnitud de sus recursos forestales naturales, el Perú tiene aún un incipiente desarrollo en el sector forestal, que se traduce según las Cuentas Nacionales en un bajo aporte a la formación del PBI de aproximadamente un 1%. Sin embargo, algunos analistas infieren que esta participación podría subir al 3.7%, si se considerara la amplia gama de bienes y servicios forestales que se incluyen en otros sectores económicos, y más aún si se cuantificara el autoconsumo de las comunidades y poblaciones que viven directamente de los bosques.

Además es oportuno destacar que las Cuentas Nacionales tampoco contabilizan los beneficios ambientales del recurso forestal en la conservación de las cuencas hidrográficas; en la disponibilidad de aguas y suelos; y, en la protección de actividades económicas y obras de infraestructura, entre otros; razón por la cual está última cifra estimada resultaría todavía muy conservadora.

Hasta el 2001 la actividad forestal se desarrollaba teniendo como marco normativo el Decreto Ley N° 21147 y su reglamentación, caracterizándose por entonces el contexto político económico del modo siguiente:

- Un bajo respaldo político y en consecuencia una permanente debilidad en los aspectos institucional, jurídico-normativo y de control que impide a la actividad aportar con eficiencia y madurez al desarrollo nacional.
- Predominio de un sistema extractivista con contratos de aprovechamiento sumamente dispersos, de corto plazo y sobre superficies menores de 1000 hectáreas, sin planes de manejo.
- Pérdida de la diversidad biológica y calidad de los bosques por una extracción marcadamente selectiva, sobre superficies que muchas veces rebasaban las áreas de los contratos concedidos, configurando en estos casos una extracción de tipo ilegal.
- La pérdida anual, estimada por entonces, de 260,000 hectáreas de bosques amazónicos por causa de la actividad agropecuaria y 20,000 hectáreas en la costa norte como consecuencia de extracción forestal con fines de carbonización y leña principalmente.
- El escaso avance de la reforestación en contraste con la abundancia de tierras forestales descubiertas en sierra y selva alta, con aptitud para plantaciones forestales y agroforestería.

Varios acontecimientos se han sucedido desde ese entonces que han modificado sustancialmente el entorno de la actividad forestal, entre los que destacan los siguientes:

- Dación de la Ley N° 27308, nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, en julio del 2000, que entre otros modifica el esquema de aprovechamiento de los recursos forestales, evolucionando del modelo de contratos al modelo de concesiones forestales hasta por 40 años renovables con planes de manejo que incluyen aspectos concernientes a la protección y conservación de la diversidad biológica y el medio ambiente; establece mecanismos transparentes de acceso al bosque mediante concurso y subasta pública; obliga al ordenamiento territorial forestal; promueve el uso múltiple del bosque y la certificación forestal voluntaria; reforma el marco institucional sectorial y fortalece la planificación forestal.
- Aprobación del Reglamento de la Ley N° 27308, mediante Decreto Supremo N° 014-2002-AG, en abril del 2001, que además de regular en detalle lo establecido en la Ley, crea el FONDEBOSQUE como fondo de promoción del desarrollo forestal sostenible.
- Establecimiento y funcionamiento de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal con la participación de representantes de organizaciones ambientalistas, iniciándose el proceso de adecuación de la actividad maderera a los postulados de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, dejándose para más adelante las posibilidades de modificación de dicha Ley.
- Se da inicio al proceso de concesiones en los bosques de producción permanente establecidos de Madre de Dios, Ucayali y Loreto, vía concurso público, previa zonificación de las áreas forestales de dichos departamentos y concertación con los actores involucrados, que permita abastecer oportunamente de materia prima maderable a la industria forestal nacional en la zafra 2002-2003.

Las únicas oposiciones a este proceso surgen de algunos grupos de productores (Loreto principalmente), que reclaman una mayor gradualidad en la aplicación de la nueva legislación forestal, así como de algunas organizaciones que velan por los intereses de las poblaciones indígenas, quienes muestran preocupación por los probables conflictos que pudieran suscitarse por la superposición de las concesiones con los territorios comunales, pese a que se ha efectuado un concienzudo trabajo de identificación de dichas comunidades y de delimitación de sus territorios para excluirlos de las unidades de aprovechamiento a ser concesionadas.

Finalmente, la institucionalidad pública forestal en este último periodo (2001 – 2008) ha tenido varios cambios normativos y aún se vienen adecuando las organizaciones a sus nuevas responsabilidades, por tanto es conveniente ingresar a una nueva etapa de análisis del contexto económico para impulsar y mejorar las condiciones para el desarrollo forestal nacional competitivo y sostenible del Perú.

## **b. Situación actual**

### Los Bosques de Producción Permanentes (Concesiones Forestales)

Los bosques productivos de acuerdo a ley, se subdividen en Bosques de Producción Permanente – BPP y en Bosques de Reserva, es decir los primeros para ser

aprovechados de manera inmediata, y los segundos para más adelante, en función de las conveniencias y condiciones del mercado.

De acuerdo al reglamento de ley, la forma de acceder a los BPP es a través de Concesiones Forestales, las cuales pueden otorgarse por Concurso Público o por Subastas Públicas.

Para tal efecto se hizo una evaluación de las superficies boscosas y se determinaron los BPP, que de acuerdo a la información proporcionada por el CIF – INRENA, estos se presentan por regiones como se indica en el Cuadro 01 en las proporciones siguientes:

Cuadro 01: BOSQUES DE PRODUCCIÓN PERMANENTE SEGÚN DEPARTAMENTO AL 2007

Departamento	Superficie	
	Ha	%
<b>Total</b>	<b>20,164,723</b>	<b>100.0</b>
Loreto	12,534,855	62.2
Ucayali	3,539,996	17.6
Madre de Dios	1,935,162	9.6
San Martín	1,125,256	5.6
Huánuco	686,514	3.4
Cusco	171,644	0.9
Ayacucho	146,298	0.7
Puno	24,998	0.1

Fuente: CIF INRENA 2007

Con el fin de aprovechar los BPP, preferentemente para madera, en forma sostenible y permanente, la ley obligó a que los titulares de la actividad forestal se concentren en una superficie, empleando prácticas de manejo que permita el aprovechamiento cíclico e incremental de las unidades intervenidas.

Sin embargo, la implementación del nuevo modelo de aprovechamiento forestal se llevó a cabo sin la suficiente preparación de las instituciones responsables del sector. Esta situación ocasionó que el proceso de concesiones forestales no haya tenido un adecuado soporte técnico, financiero, ni administrativo, agudizando así problemas de orden institucional, técnico, de gestión, económico y político-legal, a la fecha no superados plenamente.

#### Concesiones forestales

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento constituyen el marco normativo dentro del cual las concesiones forestales y los planes de manejo adquieren un papel protagónico en el proceso de ordenamiento de la actividad forestal.

A la fecha, y desde la vigencia de la ley y su reglamento (2001), se han otorgado 1.645 concesiones forestales principalmente en las regiones de Ucayali y Madre de Dios, luego en Loreto, San Martín y Huánuco, alcanzando una superficie total de 8,6 millones de hectáreas, de las cuales 580 concesiones (35,3 % del área total ó 7,5 millones de hectáreas) corresponden a concesiones maderables con contrato por 40 años como se indica en el Cuadro 02; de los cuales el 38 % corresponde a la Región Ucayali y 34 % a la Región Loreto.

Cuadro 02: CONCESIONES FORESTALES OTORGADAS A NIVEL NACIONAL

CONCESIONES FORESTALES	Nº	SUPERFICIE OTORGADA (ha)
Concesiones forestales maderables	580	7,480,101
Castaña	748	627,276
Ecoturismo	20	48,867
Conservación	14	278,885
Reforestación	282	178,038
Fauna	1	3,861
<b>TOTAL</b>	<b>1,645</b>	<b>8,617,029</b>

Fuente: INRENA, Noviembre 2006

El OSINFOR, en el ejercicio de sus competencias, ha declarado caducos 51 contratos de concesión con fines maderables sobre una superficie de 745.669 ha, las cuales han retornado al Estado. A otros 35 contratos de concesión (área total 573.563 ha), el OSINFOR les ha iniciado el Procedimiento Administrativo Único (PAU) tendiente a la resolución de los respectivos contratos como se detalla en el Cuadro 03.

Cuadro 03: CONCESIONES CADUCADAS Y CON PAU INICIADOS

SITUACION CONCESIONES	DEPARTAMENTO	Nº DE CONCESIONES	SUPERFICIE (hectárea)
Caducidad declarada	Huánuco	1	5.379
	Loreto	4	37.366
	Madre de Dios	11	163.607
	San Martín	2	16.264
	Ucayali	33	523.053
	Sub-total	51	745.669
Procedimiento Administrativo Único (PAU) iniciado	Junín	1	9.116
	Loreto	8	132.576
	Madre de Dios	3	42.301
	San Martín	7	99.248
	Ucayali	16	290.322
	Sub-total	35	573.563
<b>TOTAL</b>		<b>86</b>	<b>1.319.252</b>

Fuente: INRENA, OSINFOR-CIF 2007

Los principales motivos para la caducidad o inicio de PAU por parte del OSINFOR es la presentación de información falsa en los planes operativos anuales, por ejemplo: declaración de mayores volúmenes de madera que los realmente existentes en el bosque, extracción en áreas no autorizadas y el incumplimiento de actividades indicadas en los

planes. El número de concesiones caducadas y con PAU podría ser mayor aún si es que OSINFOR dispusiera de recursos y capacidad operativa suficientes para supervisar un número mayor de concesiones.

Un factor muy importante que afecta negativamente el buen desempeño de las concesiones forestales es la tala ilegal, actividad que no sólo genera impactos ambientales adversos sino que ocasiona un problema mayor, como el “descreme” o pérdida del valor económico del bosque mediante la extracción selectiva de especies de alto valor comercial. Ello genera una desvalorización del bosque en su conjunto y facilita la transformación o el cambio de uso del suelo, siendo más vulnerable a la conversión del bosque en áreas agrícolas o ganaderas.

La tala y comercio ilegal de maderas, aunado a los problemas sociales, de estabilidad política, económicos y ambientales que esta actividad genera, pone en evidencia la urgente necesidad de fortalecer los mecanismos de control y organización de la Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre, mediante el apoyo y la participación institucional de otras entidades del Estado y de la sociedad civil organizada, principalmente la población rural que es directamente perjudicada por esta actividad ilícita.

Pocos son los concesionarios que disponen de los recursos financieros necesarios para la explotación forestal. Algunos de ellos cuentan con plantas de transformación y un menor número llega hasta la exportación. Pero la mayoría son pequeños extractores de madera, con escaso capital de trabajo y carencia de equipos, herramientas e infraestructuras para llevar adelante las operaciones de manejo forestal en forma eficiente y competitiva, a las que ahora están obligados.

Es pertinente señalar también el escaso apoyo recibido hasta aquí por el Estado, quien en sus inicios se vislumbraba como socio estratégico para la producción forestal sostenible, comprometiendo la implementación de mecanismos financieros, asistencia técnica, infraestructura, etc., que no se ha concretizado y que de algún modo explica también este retraso para una mejor oferta de productos maderables.

Como consecuencia muchos concesionarios se ven obligados a la venta de madera en rollo a bajos precios, además carentes de capacidades gerenciales y sin posibilidades de acceso al crédito, sólo tienen como alternativa articularse con “habilitadores”, es decir, reciben adelantos de recursos con cargo a la madera por extraer, confiando ser al final del proceso debidamente cancelados, situación que no necesariamente pueden alcanzar. Por cierto, la carencia de estímulos por parte del Estado se dejan sentir, pero también se generan condiciones que estimulan los problemas de corrupción con consecuencias perversas a la conservación y buen uso de los bosques.

Por estos motivos principalmente, hay complicaciones y retrasos en el pago del derecho de aprovechamiento por parte de la mayoría de los concesionarios; ante lo cual se ha establecido como paliativo un régimen de refinanciamiento con el fin de permitir a los concesionarios cierto desahogo en el pago de sus deudas y evitar también la caducidad de las concesiones incursas en esta situación como se detalla en el Cuadro 04.

Cuadro 04: INFORMACIÓN PRELIMINAR DE LA SITUACIÓN DEL PAGO DEL DERECHO DE APROVECHAMIENTO AL 31-12-07

Concepto	Concesiones caducadas	Concesiones vigentes	Total
Monto total de los derechos de aprovechamiento (US \$)	1.564.714	17. 575.316	19.140.030
Monto total pagado (US \$)	603.867	7.311.111	7.914.978
Monto por cobrar (US \$)	960.847	10.264.205	11.225.052
% por cobrar	9	91	100

Fuente: INRENA 2008

Los concesionarios también se ven afectados por la falta de infraestructura vial (o el mal estado de las existentes) y de servicios de apoyo a la producción, sobre todo en la región de selva baja. Esta situación propicia una fuerte presión sobre unas pocas especies del bosque, las de mayor valor comercial, puesto que son las únicas que pueden solventar los altos costos de extracción y transporte; también condiciona los bajos volúmenes aprovechables por hectárea; y conduce a la ausencia de iniciativas para introducir nuevas especies al mercado.

#### Estado de la certificación forestal

La implantación del nuevo modelo de concesiones forestales ha facilitado que varios concesionarios accedan a la certificación forestal, en la búsqueda de dar respuesta a la exigencia de estándares internacionales en materia de manejo de bosques. Esta certificación les permite el ingreso a nichos de mercados especializados en forma más rápida y da respuesta a la demanda de políticas de compras más responsables.

A Diciembre del 2007, 661.676 ha de bosques naturales en la Amazonía peruana estaban certificados, de los cuales 616.540 ha corresponden a certificación maderable y 45.136 ha a certificación de castaña. La superficie certificada corresponde a 10 contratos de concesión maderable y 14 permisos de comunidades nativas, así como alrededor de 40 contratos de concesión de castaña.

Estas cifras sitúan al Perú como el tercer país a nivel de América Latina con mayor superficie de bosques naturales con manejo forestal certificado, antecedido por Brasil y Bolivia. Sin embargo, no se pueden desconocer las deficiencias del proceso y la necesidad de efectuar ajustes, en orden de mejorar la actuación tanto del sector público como del sector privado involucrado.

#### Bosques en CCNN y otras formas de tenencia (Permisos y autorizaciones)

El Cuadro 05 presenta un resumen del estado de los bosques por categorías de ordenamiento territorial y de acuerdo a los departamentos considerados:

Cuadro 05: CATEGORÍAS DE BOSQUES POR DEPARTAMENTOS

Departamento	Área Total	Superficie bosque amazónico (ha)	Agricultura y pastos	Bosque secundario	BPP	CCNN	ANP
Amazonas	3,924,913.00	2,659,357.40	537,221.30	438,151.25		1,706,115	885,114.74
Huánuco	3,772,224.00	1,724,007.03	147,553.02	451,889.64	686,514.00	154,961	549,074
Junín	4,440,967.00	1,739,497.68	84,276.40	648,482.66		886,117	96,075
Loreto	36,885,195.00	35,354,262.05	155,931.18	776,121.14	12,534,855.00	6,052,170	3,853,285.05
Madre de Dios	8,518,263.00	8,215,301.46	81,961.61	114,317.24	1,935,162.00	422,557	2,717,106
Pasco	2,531,959.00	1,443,371.38	41,697.96	259,829.64		529,785	509,633
San Martín	5,125,331.00	3,533,596.36	210,621.91	1,108,905.65	1,125,256.00	317,830	1,615,817
Ucayali	10,241,055.00	9,483,011.3	143,167.17	478,417.39	3,539,996.00	2,394,222	2,633,297
<b>TOTALES</b>	<b>75,439,907.00</b>	<b>64,152,404.66</b>	<b>1,402,430.55</b>	<b>4,276,114.61</b>	<b>19,821,783.00</b>	<b>12,463,757</b>	<b>12,859,401.8</b>

Fuente.- INRENA 2005

Se puede apreciar la proporción de bosques que se encierran en las CCNN y en las ANP, también por cierto un estimado de Bosques Secundarios, que en conjunto suman 29 599 272 hectáreas, que evidentemente encierran un enorme potencial económico y ambiental indesligable del deseado desarrollo rural sostenible.

#### Permisos y autorizaciones

De acuerdo a la legislación forestal los bosques pueden ser aprovechados a través de permisos y autorizaciones, así se tienen las opciones siguientes:

- Se otorgan permisos para aprovechamiento forestal con fines comerciales o industriales, en bosques de tierras de propiedad privada incluyendo CCNN, bosques secundarios y de plantaciones forestales en las condiciones que establece el reglamento.
- Se otorga autorización para el aprovechamiento sostenible de los bosques secos de la costa, de acuerdo con el Plan de Manejo aprobado por el INRENA, promoviendo la participación de la comunidad local, en las condiciones que establece el reglamento.
- Se otorga autorización para el establecimiento de especies forestales en viveros con fines de propagación, conservación y comercialización o con fines culturales; de acuerdo al reglamento.

En cuanto al aprovechamiento de recursos forestales en tierras de las Comunidades, se establece:

- Las comunidades nativas y campesinas, previo al aprovechamiento de sus recursos maderables, no maderables y de fauna silvestre con fines industriales y comerciales, deberán contar con su Plan de Manejo aprobado por el INRENA, de acuerdo a requisitos que señale el reglamento, a fin de garantizar el

aprovechamiento sostenible de dichos recursos.

- La autoridad competente asesorará y asistirá, con carácter prioritario, a las Comunidades Nativas y Campesinas para el fin antes señalado.

### c. Perspectivas

Las concesiones forestales y los permisos de aprovechamiento en CCNN son una alternativa real para el manejo sostenible de los bosques de la Amazonía, por lo que es necesario consolidar este proceso, superando, entre otros, los siguientes problemas:

- Falta asistencia técnica y capacitación en el manejo forestal.
- Carencia de personal con experiencia en administración y gestión empresarial de bosques.
- Escaso financiamiento para capital de trabajo y adquisición de bienes de capital.
- Deficiente ordenamiento territorial y catastro de tierras forestales.
- Presencia de extractores ilegales y carencia de recursos para reforzar las capacidades operativas de control y vigilancia.
- Ineficiente transformación de los productos forestales y escaso valor agregado.
- Informalidad muchas veces obligada de los productores, con visión de corto plazo como opción de supervivencia (ausencia del Estado)
- Deficiente sistema de información, difusión de los recursos forestales y de oportunidades de inversión.
- Limitaciones en la supervisión y el control de las actividades por parte de las autoridades competentes, dentro y fuera de los bosques

Existen claras ventajas del proceso actual de concesiones forestales con respecto al modelo anterior que se reflejan en el Cuadro 06, por lo que es imprescindible apoyar la consolidación de las mismas.

Cuadro 06: COMPARATIVO DE CONTRATOS FORESTALES

Aspecto	DL 21147 (mayo 1975) Contratos de extracción	Ley 27308 (julio 2000) Concesiones
Áreas otorgadas	Dispersas	Concentradas en BPP
Superficie	En su mayoría hasta 1000 ha/ contrato	Hasta 50,000 ha/ concesión
Acceso	Por simple solicitud (a discreción de la autoridad)	Por concurso público (conducido por comisión <i>ad-hoc</i> )
Periodo	Mayormente de 1 a 2 años de duración	Hasta por 40 años renovables
Pago por derecho de aprovechamiento	Por volumen movilizado	Anual y por superficie concedida
Sistema de intervención	Extractiva, sin planes de manejo	Con planes de manejo obligatorio
Control	De difícil realización, por la dispersión de las áreas	Viable, con áreas de aprovechamiento concentradas



Seguridad jurídica sobre las áreas	Inexistente, contribuyendo a la informalidad del sector	Derecho real, alienta inversiones a largo plazo
Participación de otros actores del bosque	No establece	Organizados en comités de gestión de bosques

Los permisos otorgados para el aprovechamiento forestal en CCNN, bosques secundarios y otras formas de tenencia de la tierra que presentan bosques primarios residuales, son una alternativa económica interesante a tenerse muy en cuenta; considerando que estos se otorgan luego de la formulación de un Plan de Manejo Forestal.

De esta manera concesiones, permisos y autorizaciones es decir estas áreas con bosques, están obligadas a ser integradas con equidad de compromisos dentro de lo que se quiere denominar un sistema unificado de producción forestal.

Sin embargo, las concesiones forestales y los permisos como modalidades de acceso a los recursos forestales y su aprovechamiento, precisan ser evaluados con transparencia y de manera participativa, a efectos de consensuar soluciones conducentes a una eficiencia, competitividad y sostenibilidad de la producción forestal regional y nacional.

El tema de bosques en las ANP, resulta emblemático para recordar entre otros el tema de la tala y comercio ilegal, que si bien no es la única fuente de procedencia, nos recuerda que el problema debe ser seriamente abordado, para que estas áreas cumplan su verdadero rol, pero también para generar las condiciones necesarias dentro del marco de un Programa de Desarrollo Forestal competitivo, inclusivo y sostenible en la Amazonía Peruana.

## **B. Cadenas de valor de la madera**

El acceso a los bosques de producción en la amazonía peruana como se ha mencionado, ocurre legalmente a través del otorgamiento de concesiones forestales y permisos de aprovechamiento, siendo necesario en cada caso contar con los correspondientes Planes de Manejo Forestal, debidamente aprobados por la autoridad forestal correspondiente.

### **a. Antecedentes<sup>10</sup>**

Cumplidos estos requisitos de ley procede el aprovechamiento de la madera cuyos inicios son pertinentes de analizar, para cuyo efecto se ha tomado un diagnóstico para la región Ucayali realizado por CODESU cuyos registros son más o menos similares a las demás regiones de la amazonía peruana, el cual permite en cierto modo caracterizar el proceso de aprovechamiento maderable a inicios de la presente década.

Refiere el informe que la actividad maderera de Ucayali utiliza alrededor de 58 especies de diferentes características tecnológicas y diversos valores comerciales, con las cuales se abastece a la actividad de transformación para obtener los productos finales de la madera, destinados básicamente al mercado nacional. Estos productos se clasifican

---

<sup>10</sup> Informe CODESU 2004

en 4 grupos genéricos: tableros y enchapados, pisos, madera aserrada y madera sin aserrar.

### Flujo de la cadena de valor

El flujo base de la cadena de valor de la madera (Figura 01) desde su origen en los bosques de la cuenca del río Ucayali, donde se realiza la extracción tanto en zonas conectadas por los ríos como en aquellas conectadas por carreteras, pasando por las etapas de transformación hasta llegar al usuario final, se presenta a continuación.

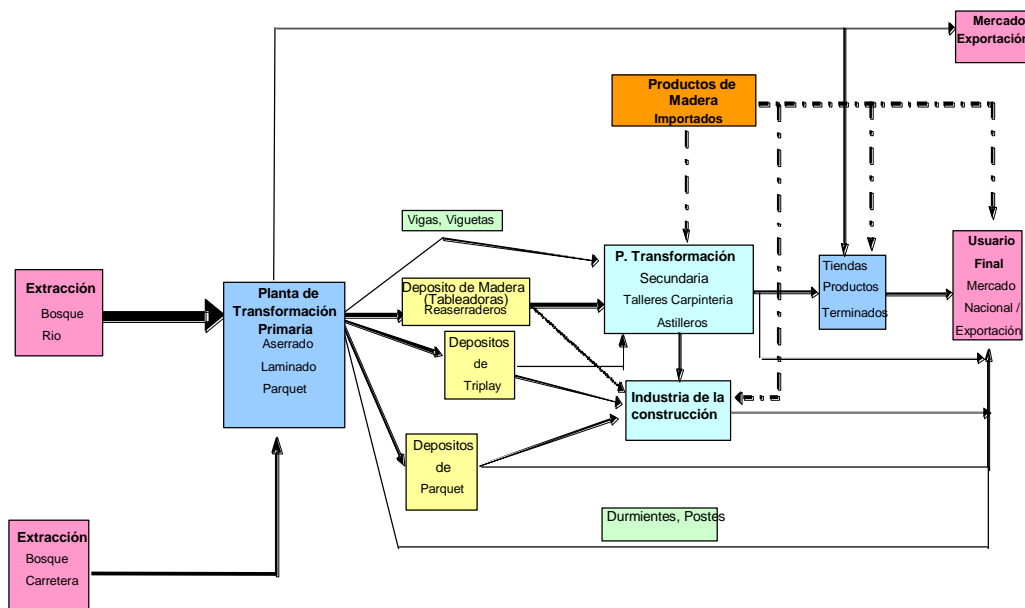


Figura 01: FLUJO BASE DE LA CADENA DE VALOR DE LA MADERA

Los bosques o lugares de extracción: la madera rolliza es transportada principalmente por vía fluvial, aprovechando la red hidrográfica que tributa al río Ucayali. El desplazamiento de la madera en muchos casos se realiza desde grandes distancias, como las provenientes de áreas aledañas al río Urubamba (Departamento de Cusco) o las derivadas por el río Ene (Departamento de Junín), con recorridos mayores a los 500 km.

El otro flujo importante de madera rolliza es el que proviene del Departamento de Loreto y en menor medida del Departamento de San Martín, que fluyen por los tributarios hacia el río Ucayali y son transportadas “aguas arriba” hacia la ciudad de Pucallpa.

La extracción y transporte mayor de la madera: el punto de partida de la producción maderera es la faena de extracción que se realiza bajo las modalidades manual y mecanizada y que recibe una serie de servicios intermedios, como los de transporte terrestre, fluvial y de grúa, entre otros. La extracción manual es ejecutada normalmente por micro y pequeños productores, utilizando equipos y aparejos manuales y equipos livianos, como motosierras. En la extracción mecanizada se utiliza equipo y maquinaria de mayor inversión, de acuerdo a la capacidad empresarial, tales como tractores

forestales, tractores de oruga, camiones tronqueros, cargadores frontales y equipos menores, como motosierras y “winches”.

La extracción maderera es estacional y se diferencian dos tipos de zafra. Durante la época de mayor precipitación (octubre a marzo) se emplean los ríos y las quebradas como vía principal de transporte mayor. Durante la de época seca (abril a septiembre) se moviliza la madera proveniente de las áreas de extracción de bosques aledaños a las carreteras y caminos públicos. En ambos casos, la madera rolliza es transportada hasta las plantas de transformación en Pucallpa.

Las plantas de transformación de la madera: los principales núcleos de plantas de transformación están en la ciudad de Pucallpa, relativamente lejos de los centros de producción de madera en rollo, lo que incrementa costos y dificulta el abastecimiento. Los aserraderos están localizados principalmente en tres zonas: quebrada Manantay alimentada por las aguas del Ucayali, el puerto Italia y la carretera Federico Basadre (Km. 1 al 12); en donde se ubican aserraderos, re-aserraderos, laminadoras y parqueteras.

El transporte de productos: la principal vía de transporte es la carretera Federico Basadre, con la cual se conecta todo el corredor económico desde Pucallpa hacia Huánuco, Pasco, Junín, Lima y la cuenca del Pacífico.

La distribución y transformación: el flujo principal de productos de madera llega a los depósitos de mayoristas, de madera aserrada, o de triplay, o de parquet, con la diferencia que en los depósitos de madera aserrada se realizan además servicios de re-aserrío y habilitado primario (corte y cepillado).

Las plantas de transformación secundaria: se trata de la elaboración de bienes intermedios y finales con mayor valor agregado, tales como líneas de producción de pisos y parquet, ventanas, puertas y sus marcos, muebles y sus partes, carpintería de obra (Arbaiza, 1999), carrocerías, construcciones navales, empaques y embalajes, parihuelas, ataúdes, viviendas y otros. Se estima que más del 50 % de la actividad de transformación secundaria de la madera se ubica en Lima, aunque Trujillo, Chiclayo, Cuzco y Arequipa tienen una cantidad significativa de talleres.

#### Precios y cambios de valor de la madera

En el Cuadro 07 se presenta la variación del valor de la madera aserrada por pie tablar en tres especies representativas de diferentes niveles de valor de mercado, de acuerdo a los precios vigentes en 2003<sup>11</sup>

#### Cuadro 07: CAMBIO DE VALOR DE LA MADERA EN LA CADENA DE COMERCIALIZACIÓN-2003 (S/ por pie tablar)

---

<sup>11</sup> Si bien son cifras del 2003, el propósito es ilustrar los cambios de valor de la madera que subsisten

Categoría	Especie	Troza patio extracción/bosque	Troza Puerto (Pucallpa)	Troza Planta	Madera aserrada/Planta Aserrada (Pucallpa)	Madera Aserrada Deposito Precio al Publico (Lima)	Precio FOB
1	Caoba SWIETENIA MACROPHYLA	2.5 (24)	6.26 (60)	6.65 (64)	7.00 (67)	10.00 (96)	10.44 (100)
2	Pumaquiro ASPIDOSPERMA SP	0.52 (13)	0.71 (18)	1.00 (26)	1.50 (40)	3.40 (90)	3.79 (100)
3	Cumala VIROLA SP., IRYANTHERA SP	0.18 (6)	0.25 (8)	0.54 (19)	0.70 (25)	1.30 (46)	2.80 (100)

1. En paréntesis: porcentaje del valor máximo alcanzado en la cadena.

Fuente: CODESU 2004

En la cadena de la caoba, caso *sui generis* por ser especie de mayor valor comercial y su análisis excede al promedio, se observa que los mayores cambios están entre el precio de valor de la madera en el patio de extracción y la troza en el puerto de Pucallpa. Esto se explica porque esta etapa es la más riesgosa debido a que los trayectos en el transporte mayor entre el bosque y el puerto de la ciudad son los más desprotegidos, lo que incrementa el riesgo de pérdidas, por asaltos y/o decomisos, debido a que los últimos años el mayor porcentaje de extracción de esta especie tiene origen ilegal. Del puerto hacia adelante el riesgo disminuye. El siguiente cambio de valor importante se da entre la madera aserrada en Pucallpa y la madera aserrada en depósitos en Lima, por efecto de la alta demanda del producto. Esta madera es exportada y no se oferta en los depósitos de Lima.

La cumala es una especie de menor valor comercial, su precio a nivel de troza en el patio de extracción es 13 veces menos que el valor de la caoba y 2,8 veces menos que el valor de pumaquiro. Sin embargo en el otro extremo de la cadena a nivel de precio FOB, las relaciones cambian en proporción, con respecto a caoba su precio es 3,7 veces menor; y con respecto a pumaquiro es 1,3 veces menor. La cumala es una especie que se transporta por flotación hasta el puerto de Pucallpa, debido a que disminuiría sus posibilidades de rentabilidad hacerlo de otra forma. De madera aserrada a precio FOB es la especie que proporcionalmente alcanza el mayor incremento de valor. En el análisis de la cadena de la cumala existe una alta correlación entre el valor agregado y el aumento del valor en precio, a pesar de que se están refiriendo a sólo casos de madera aserrada, lo que implicaría que con mayor valor agregado (molduras, frisos y muebles) el margen de precios sería mucho más alto.

#### Puntos críticos en la cadena de valor de la madera

Baja eficiencia de extracción de la madera del bosque: En la Figura 02 se muestra la situación general para las maderas tropicales. Las cantidades dentro de los rectángulos

indican los porcentajes obtenidos en cada etapa del proceso (tomando como 100 la etapa anterior).

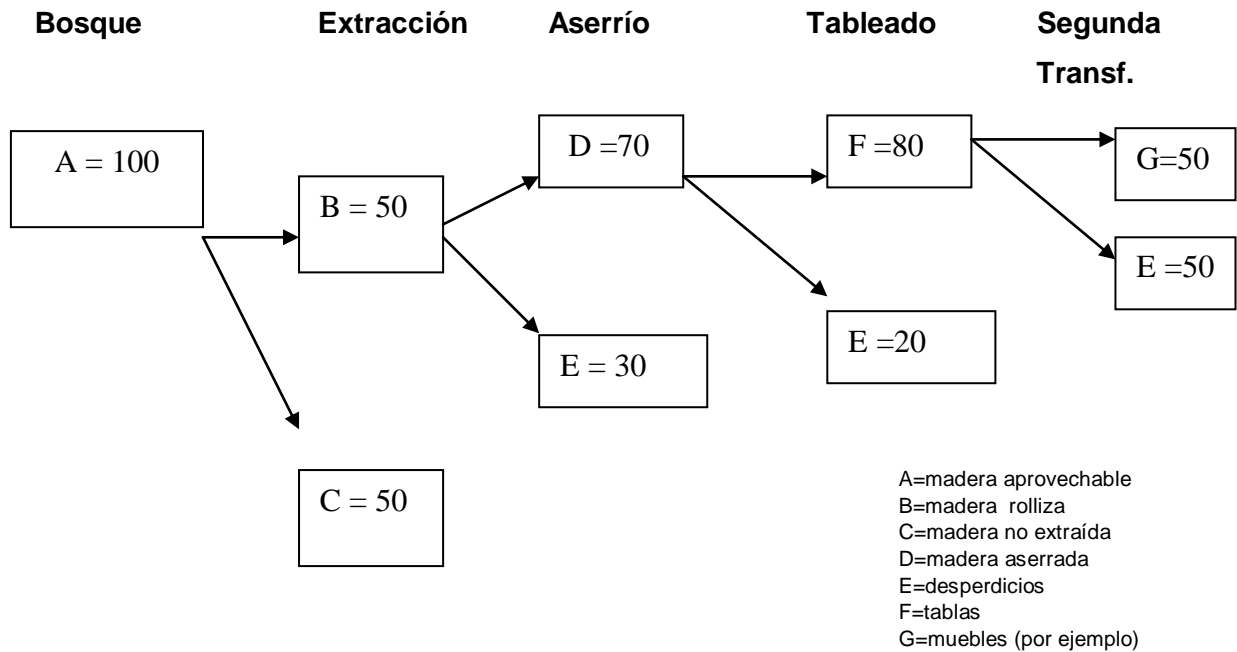


Figura 02: APROVECHAMIENTO DE LA MADERA (PORCENTAJES REFERIDOS AL VOLUMEN)

De acuerdo a las cifras mostradas, las maderas aserradas representan 35 % de la madera aprovechable en el bosque, la madera tableada 28 % y los muebles 14 %. Estas cifras son mayores a las reportadas por distintas fuentes, lo cual estaría significando que la situación real sería peor que la mostrada.

Difícil acceso a las concesiones: La mayor parte de las concesiones se encuentran ubicadas en lugares de difícil acceso, lo cual origina a su vez otros problemas. Si la concesión está cerca de una vía fluvial, el problema de transporte de la madera rolliza no es grave, ya que los costos de transporte por vía fluvial son mucho más bajos que los fletes terrestres, pero esta situación favorece el transporte de las maderas livianas, por lo que no se puede realizar un aprovechamiento integral de los recursos del bosque. Si la concesión no se encuentra cerca de una vía fluvial, se generan problemas como la necesidad de construir y mantener las vías de acceso, lo cual eleva significativamente la inversión requerida en vista que se tiene que pagar altos fletes; el criterio de selección de maderas cambia, especializándose en las especies más valiosas que pueden soportar los costos de transporte. Como consecuencia, tampoco se aprovecha integralmente las disponibilidades de madera en el bosque.

Falta de recursos financieros y excesiva intermediación en la cadena de valor: si bien al inicio del proceso de otorgamiento de concesiones se dio importancia a la solidez económica de los postores, este criterio se fue perdiendo conforme avanzó el proceso. Como resultado, la mayor parte de concesionarios que obtuvieron la buena pro no

cuentan con los recursos técnicos, económicos ni empresariales para un adecuado aprovechamiento. Al no tener garantías para respaldar los créditos necesarios, no son por lo general sujetos de crédito y por lo tanto no pueden acceder al sistema financiero formal. Esta situación es propicia para que se intensifique la práctica tradicional de la “habilitación”, según la cual unos intermediarios otorgan dinero en forma de especies para que el concesionario pueda proceder a la zafra. Una vez obtenida la madera, se procede a la liquidación, en la cual el “habilitador” fija el precio de compra y descuenta del pago, el adelanto otorgado, valorizado bajo su propio criterio.

Ineficiencias en Plantas de Transformación Primaria (bajo rendimiento del aserrío): en el aserrío se obtiene sólo el 70 % de la madera entrante. Este bajo rendimiento se debe básicamente a tres problemas: 1) cada tipo de madera requiere una cinta específica para lograr un mayor rendimiento, por lo que si se utiliza un sólo tipo de cinta para todas las maderas no será la más adecuada para muchas. 2) las cintas deben tener un mantenimiento óptimo, de tal manera que se minimicen las pérdidas. 3) las técnicas de aserrío en muchos casos distan de ser las óptimas, predominando el empirismo.

Dimensionamiento de la madera sin tener en cuenta su futura utilización: el dimensionamiento de la madera sin tomar en cuenta su utilización final es un factor que también incide en la eficiencia de extracción. Existe la tendencia general a tratar de obtener las trozas más largas posibles, lo que considerando la conicidad del fuste genera un mayor desperdicio, en comparación con la alternativa de cortar trozas más pequeñas.

Baja utilización de madera residual: el 44 % de la madera rolliza que se procesa en los aserraderos se pierde (30 % en el aserrío y 14 % en el tableado). Este gran volumen está conformado por piezas que fácilmente se pueden reciclar en el proceso, para lo cual se requiere utilizar equipos complementarios. Se estima que si sólo se redujera el volumen de madera residual en el aserrío del 30 % actual al 20 % (reducción de 33 %), el incremento en la producción sería del orden de 14 %.

Energía eléctrica cara: en la mayor parte de regiones los aserraderos se concentran en las capitales, y, por lo general, utilizan la energía del sistema interconectado. Sin embargo, hay casos como Madre de Dios y Loreto en que la fuente energética principal es térmica, basada en la combustión de petróleo.

Lejanía de los principales mercados: la mayor parte de las especies de madera no tienen precios altos en los mercados, tratándose de productos de baja densidad económica, es decir, su valor en peso es bajo. Por ello, los fletes requeridos para que estas maderas accedan a los mercados tienen alta incidencia en el valor del producto final. Situación que se agrava por que los mercados están localizados principalmente en la costa, lugares que son relativamente distantes de los centros de producción.

Insuficiente desarrollo del mercado: CITE madera-GTZ (2000) describe como principal componente de la problemática de la extracción maderera la falta de integración del bosque con la industria de transformación, que se traduce en un bajo nivel de aprovechamiento del bosque, con rendimientos que fluctúan entre 2,5 y 4 m<sup>3</sup>/ha. Estos rendimientos corresponden a pocas especies. En la práctica se asiste a una situación en la que los ofertantes desconocen las necesidades de los consumidores, en términos de cantidad y calidad de las maderas requeridas, y los consumidores desconocen las posibilidades de uso de las distintas especies que se pudieran ofrecer. Como

consecuencia, se continúa con un modelo de aprovechamiento que restringe la utilización de especies de buena calidad maderera, pero desconocidas en el mercado.

En los últimos 5 años se está observando el progresivo desplazamiento de la madera nacional por el pino importado, especialmente a nivel de mueblería, que se explica principalmente por la estandarización del producto. Las preferencias a favor de la madera importada radican en que la madera viene seca y pre dimensionada, aún cuando no tiene la calidad intrínseca de la mayoría de especies amazónicas.

Debilidades empresariales y organizacionales: si bien existen empresas grandes y consolidadas, la mayor parte de las empresas del sector no tienen estas características. Esta situación es especialmente seria entre los concesionarios, que en la mayor parte de los casos se trata de productores individuales, con empresas de reciente creación y escasos recursos económicos, empresariales y técnicos. En el grupo de los productores industriales es resaltante la presencia de negocios familiares, con administraciones tradicionales y poco dispuestas a los cambios necesarios.

Incertidumbre: entre los productores existe la percepción de inseguridad e incertidumbre jurídica, política y social, particularmente en las concesiones forestales. La escasa aplicación de mecanismos de control y vigilancia en el bosque ha provocado el avance de la tala ilegal y del narcotráfico, aún en los bosques concesionados, problemas que los concesionarios no están en la capacidad de enfrentar.

Tecnologías no difundidas: la selección de la tecnología más adecuada en cada situación específica depende del análisis de una serie de factores: capacidad económica del productor, características del bosque o las maderas por explotar, conocimiento de las alternativas posibles, y especialmente, estimación de los beneficios por obtener. Si bien este tipo de análisis no se realiza usualmente debido a la carencia de recursos, lo que obliga a utilizar la tecnología más rudimentaria y de menor costo, en los casos de los medianos y grandes productores no se hace un esfuerzo en tal sentido.

Desaprovechamiento de opciones no madereras: es común entre los concesionarios el especial énfasis en el aprovechamiento de la madera. Sin embargo, el bosque ofrece otra serie de productos y servicios que cada vez están logrando mayor aceptación en los mercados, como, por ejemplo, el turismo ecológico.

## **b. Situación actual y perspectivas**

En los momentos actuales probablemente muchos de los problemas presentados a inicios del proceso (años 2002 – 2003) han sido enfrentados y resueltos o cuando menos han dejado experiencias valiosas para su superación.

Se tienen importantes experiencias en Planes de Manejo Forestal que se constatan con los avances que vienen ocurriendo con un mayor número de superficies con Certificación Forestal tanto en bosques concesionados como en comunidades nativas.

El tratamiento y aprovechamiento de la Caoba, sobre cuyas existencias se tienen mayores conocimientos y mejores controles, permite ver el futuro de conservación de la especie con optimismo, así como la certeza de su legítima procedencia en los últimos despachos a los mercados de exportación.

El sistema de acceso al bosque y los estímulos para el uso de tecnologías limpias y el valor agregado, alientan la asociatividad entre productores y las alianzas estratégicas entre los tenedores de los bosques y las industrias, que en todo caso se deben fortalecer para alcanzar una mejor oferta de productos del bosque considerando los maderables y no maderables.

Se reconocen en este contexto los importantes esfuerzos de algunos concesionarios e industriales para invertir en la adquisición y modernización de maquinarias y equipos de campo y planta, lo que conlleva mayor eficiencia y competitividad en su trabajo, minimizando los efectos ambientales pero también mejorando la calidad de los productos generados.

Sin duda la crisis financiera internacional de los últimos años ha dejado huella o frenado de algún modo el crecimiento de la actividad forestal en Perú, pero el camino a su relanzamiento está abierto. Lo importante y necesario sin embargo, como lo ha venido proponiendo la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal Nacional, pasa por una serena y profunda evaluación del proceso de concesiones forestales y permisos de aprovechamiento, para analizar y sistematizar las experiencias de la última década a efectos de mejorar y relanzar el proceso hacia un futuro más auspicioso sobre la base de las lecciones aprendidas y las justas aspiraciones de los actores involucrados.

Una nueva línea base del estado de la situación forestal maderera trabajada de manera participativa, seguramente permitiría tener alguna propuesta de acción futura concordadas y concertadas entre los actores involucrados, teniendo como eje el rol promotor, supervisor y fiscalizador del Estado en tanto un sector privado encargado de llevar adelante las funciones de producción forestal de manera eficiente, competitiva y sostenible, asegurando la conservación y buen uso de los recursos forestales.

Entre las posibles líneas de trabajo para optimizar el aprovechamiento de los recursos forestales se encuentran las siguientes:

- Adopción de técnicas modernas en los procesos de evaluación de los bosques (inventarios forestales y censos)
- Mejoras en los niveles de extracción, con el uso de tecnologías adecuadas.
- Disminución de los costos de acceso en la concesión, principalmente mediante el establecimiento de alianzas entre concesionarios.
- Incorporación de consideraciones tecnológicas y económicas en el otorgamiento de las concesiones
- Incremento en el rendimiento en aserrío, para lo cual es necesario un programa de capacitación y de financiamiento para el reemplazo de equipos obsoletos o poco eficientes.
- Promoción de ruedas de negocios para alentar articulaciones entre los diferentes eslabones de la cadena de valor.
- Aprovechamiento integral de especies alternativas y optimización del uso de la madera residual
- Promover el acercamiento de la industria al bosque reduciendo costos de extracción y transporte consecuentemente mejorando competitividad.
- Disminución de los costos de transporte secundario, especialmente mediante el uso de secadores.



- Desarrollo de mercado como labor prioritaria para posicionar nuevas especies desconocidas y nuevos productos.
- Programa de capacitación y asistencia técnica a los productores en general incluyendo gestión empresarial.
- Líneas de crédito en apoyo al sector forestal, procurando la participación de la banca privada con garantía del Estado.

Los problemas anteriormente señalados probablemente se agravarán en la medida que no se disponga de un marco general para elevar la competitividad en el sector. En el mismo, el tema financiero desempeña un rol importante, así como también la generación de un entorno propicio para la inversión privada y un esfuerzo de gran proporción a ser realizado por el Gobierno para asegurar la elevación de los niveles de gestión de los productores.

### **C. El mercado de especies forestales maderables**

#### **a) Antecedentes**

Tener una idea clara de las posibilidades económicas de los bosques tropicales amazónicos supone un conocimiento del estado del mercado, en este aspecto centramos la atención en las especies forestales maderables, considerando que estos productos son de acceso más frecuente y de uso tradicional.

Para conocer el estado del arte se ha recurrido al estudio Introducción de Especies Líderes en los Mercados de Exportación, presentado por MINCETUR – BID, 2005, cuyos aspectos más relevantes se comentan en el acápite siguiente.

#### **b) Situación actual**

##### **Demanda Interna**

La información utilizada se basa en tres estudios formulados por la WWF<sup>12</sup>, cubriendo la zona norte, la zona central y la zona sur del país.

Los ámbitos de cada zona son los siguientes:

- Zona norte: San Martín (Huallaga, Bajo y Alto Mayo), Amazonas (Bagua), Cajamarca (Jaén), La Libertad (Trujillo), Lambayeque (Chiclayo) y Piura.
- Zona central: Lima Metropolitana (Conos Sur, Norte, Oeste y Este).
- Zona sur: Arequipa, Juliaca, Puno y Cusco.

---

<sup>12</sup> Demanda de Madera del Corredor Norte Peruano. WWF/DED/PEAM. Julio 2004.  
 Diagnóstico e Identificación de la Demanda Pública y Privada por Madera y Productos Madereros a nivel de los 4 Conos de Lima Metropolitana, Problemática y Logística de Distribución. WWF/Tropical Forest Consultores SAC. Marzo 2004.  
 Levantamiento de Demanda de Madera del Corredor Sur Peruano. WWF/José Rojas Gutiérrez. Febrero 2005.

La metodología utilizada se basó en encuestas aplicadas a los responsables de los centros aserraderos en las ciudades más importantes de cada corredor. Los resultados indican que la demanda total estimada asciende a 9,1 millones de pt/mes, equivalentes a 258.838 m<sup>3</sup>/año. Esta cantidad estaría reflejando un problema de estimación, ya que difiere en forma sustancial de las cifras históricas, del orden de los 600.000 m<sup>3</sup>/año de madera aserrada. Una posible explicación es el alto nivel de informalidad en el sector, por lo que se desconoce en realidad el nivel de muestreo alcanzado en cada caso, a partir de lo cual se podría inferir una cifra más realista.

Por otro lado, es por todo conocido que Lima Metropolitana concentra una parte importante del mercado interno. Sin embargo, llama la atención que, de acuerdo a la información recopilada, el Corredor Sur tiene una demanda ligeramente mayor que la del Corredor Central, que incluye Lima Metropolitana. Quizá la explicación estaría dada por el nivel de muestreo en ambas zonas.

De acuerdo a la demanda nacional, se pueden agrupar las especies aprovechadas en cuatro estratos:

- Grupo A: especies que concentran más del 10,0 % del mercado interno (tornillo CEDRELINGA CATENAEFORMIS con 23,31 %, y cedro CEDRELA ODORATA con 13,54 %).
- Grupo B: especies que explican entre el 4,0 y el 10,0 % de la demanda interna (caoba SWIETENIA MACROPHYLLA, con 9,63 %; estoraque MYROXYLON BALSAMUM, con 6,65 %; catahua HURA CREPITANS con 6,00 %; moena OCOTEA SP NECTANDRA SP, con 5,03 %; copaiba COPAIFERA RETICULATA con 4,24 %, y cumala VIROLA SP., IRYANTHERA SP, con 4,09 %).
- Grupo C: especies que explican entre el 1,0 y el 3,9 % de la demanda interna (ishpingo AMBURANA CEARENSE con 3,01 %; pashaco PARKIA SP., ACACIA SP., con 2,94 %; lupuna CEIBA PENTANDRA, con 1,78 %; misa NN con 1,41 %; shihuahuaco DIPTERIX ALATA, D. ODORATA, con 1,36 %; roble VARIOS NN, con 1,34 %; pino PINUS SP con 1,32 %; capirona CALLYCOPHYLLUM SPRUCE, con 1,27 % y quinilla MANILKARA BIDENTATA con 1,12 %).
- Grupo D: especies que explican menos del 1,0 % de la demanda interna (las demás especies).

Existe un gran número de especies disponibles en los bosques, con demandas no reportadas. De las 168 especies presentes en los bosques sólo se ha verificado la existencia de demanda para 30 especies con la misma denominación y 29 especies adicionales. Ello se pudiera deber a que en los estudios realizados la información básica fue proporcionada por los representantes de los aserraderos, quienes utilizaban las denominaciones locales. Probablemente estas especies sean conocidas con otros nombres en otros ámbitos.

En el caso de la zona central se ha reportado dentro del grupo de “Otras especies” un grupo de 14 especies (“especies varias”) y que en conjunto, representan una demanda significativa (14.550 m<sup>3</sup>, equivalentes al 5,6 % de la demanda total). Si bien el monto total de la demanda estimada (258.848 m<sup>3</sup>/año) y su distribución a nivel geográfico podrían ser dudosos por lo expresado anteriormente, su estructura parecería estar

reflejando la situación real. Así, el tornillo es la principal especie demandada, concentrando el 23,31 % del mercado, seguida por el cedro, con el 13,54 %.

### **Demanda Externa**

De acuerdo a la metodología utilizada en los estudios tomados como fuente de información, principalmente entrevistas a importadores de madera en los países estudiados, la relación presentada (MINCETUR – BID, 2005) incluye no sólo especies y productos actualmente exportados, sino aquellos en los cuales los importadores muestran interés. Se aprecia la importancia de Estados Unidos y México en términos de la captación de los productos de exportación.

Haciendo un resumen de los resultados presentados, se puede señalar lo siguiente:

- Las chapas tienen mercado en México.
- El mercado para “deckings” se localiza en China, México y Estados Unidos.
- Las frisas son requeridas en cada uno de los cuatro países estudiados (China, Estados Unidos, Italia y México).
- La madera aserrada y los pisos, en sus distintas presentaciones, tienen perspectivas en los cuatro países estudiados.
- Hay especies que son demandadas sólo por algunos países (aguano masha TRICHILIA SP en Italia; bálsamo BALSAMUM SP en China; bolaina GUAZUMA CRINITA, caobilla NN cedro real CEDRELA SP, lagarto caspi CALOPHYLLUM BRASILENSIS, lupuna CEIBA PENTANDRA pumaquiro ASPIDOSPERMA MACROCARPA, requia GUAREA SPP, utucuro NN y zapote, MATISIA SP., QUARARIBEA SP en México, oje FICUS SP y palisangre BROSIMUM GUIANENSE en Estados Unidos). El resto de especies identificadas es requerido por más de un país.
- Se ha identificado 30 especies con mercados externos potenciales, sin considerar en esta relación la denominación “especies varias”, que se refiere en términos globales a especies del trópico peruano.

### **Comercio Exterior**

Se procedió a extraer información sobre las exportaciones e importaciones de madera y productos de madera para el período 1999 – 2004, de acuerdo a las partidas arancelarias.

Se aprecia que la clasificación arancelaria utilizadas por la SUNAT no permite un análisis profundo a nivel de especies. El ejemplo más claro es la evolución de la partida 4407240000, correspondiente a madera aserrada de cumala VIROLA SP mahogany (SWIETENIA SPP), imputa y balsa OCHROMA LAGOPUS. En el presente caso, las especies comprendidas son básicamente caoba y cumala, sin poderse distinguir la evolución de volúmenes y precios de ambas especies.

En otros casos, las partidas no definen claramente las especies a las que se está haciendo referencia, ya que en la práctica, pareciera que las partidas arancelarias han sido copiadas de algún país del hemisferio norte, donde predominan las coníferas. Las exportaciones e importaciones se encuentran agrupadas en las partidas del Capítulo 44 (Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera) y en las partidas de muebles de madera, del Capítulo 94.

El total de exportaciones para 2004 asciende a US \$ 136,1 millones de US \$ y se encuentra altamente concentrada. Solamente 10 partidas arancelarias registran exportaciones por US \$ 121,9 millones de US \$, es decir, el 90 % del total. En las exportaciones se observa un fuerte dinamismo, reflejado en una tasa de crecimiento acumulada de 83,0 en volumen y 89,1 % en valor en el período analizado. Sin embargo, se aprecia que su estructura no ha cambiado significativamente, siendo las tasas de crecimiento (en volumen y valor) prácticamente similares.

Se aprecia que los muebles han crecido fuertemente en valor en el período analizado, con una tasa acumulada de 159,8 %, mientras que las partidas del Capítulo 44 crecieron en 83,4 % en el mismo lapso.

En el caso de las importaciones también se aprecia un marcado dinamismo, pero de menor intensidad que en las exportaciones. Así, en volumen la variación es de 114,9 %, mientras que en valor su crecimiento ha sido de 69,2 %. La diferencia entre estos porcentajes indica que se está adquiriendo un mayor volumen, pero se está pagando menos por unidad de peso. En vista que durante el período analizado no se ha reportado una disminución de los precios internacionales (lo cierto es lo contrario), la única explicación es que se está sustituyendo maderas y productos de mayor valor por otros de menor precio.

El valor de las importaciones del Capítulo 44 se ha incrementado en 91,7 %, mientras que las partidas de muebles han decrecido (tasa acumulada de -12,2 %), lo cual indicaría que este segmento de mercado está siendo sustituido por productos nacionales.

Con base a la información disponible se ha seleccionado una serie de partidas arancelarias promisorias desde el punto de vista del mercado externo. Los criterios para esta clasificación fueron los siguientes:

- Grupo A: exportaciones tradicionales de mayor valor FOB con tendencia creciente.
- Grupo B: exportaciones tradicionales de valor FOB medio, con tendencia creciente.
- Grupo C: exportaciones no tradicionales, con tendencia creciente.

Los resultados de este análisis muestran que en total se comprenden 21 partidas arancelarias, con un total de 124,1 millones de US \$, equivalentes al 91 % de las exportaciones realizadas en el 2004. De otro lado, de este total el Grupo A es el más importante, tal como se puede apreciar en la Figura 03. Sin embargo, es el de menor crecimiento relativo entre los tres grupos identificados (128,7 % en el período), mientras que los grupos B y C tuvieron tasas de crecimiento mucho mayores (152,2 % y 239,2 %, respectivamente).

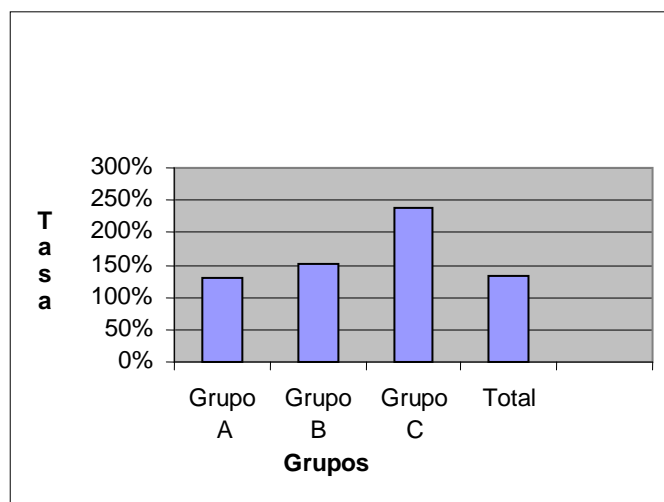


Figura 03: Tasa de crecimiento 2002/1999 por Grupos

El Grupo C está constituido por productos elaborados con madera de recuperación, lo cual posiblemente explique su competitividad y el gran crecimiento registrado; como se puede apreciar en la Figura 04.

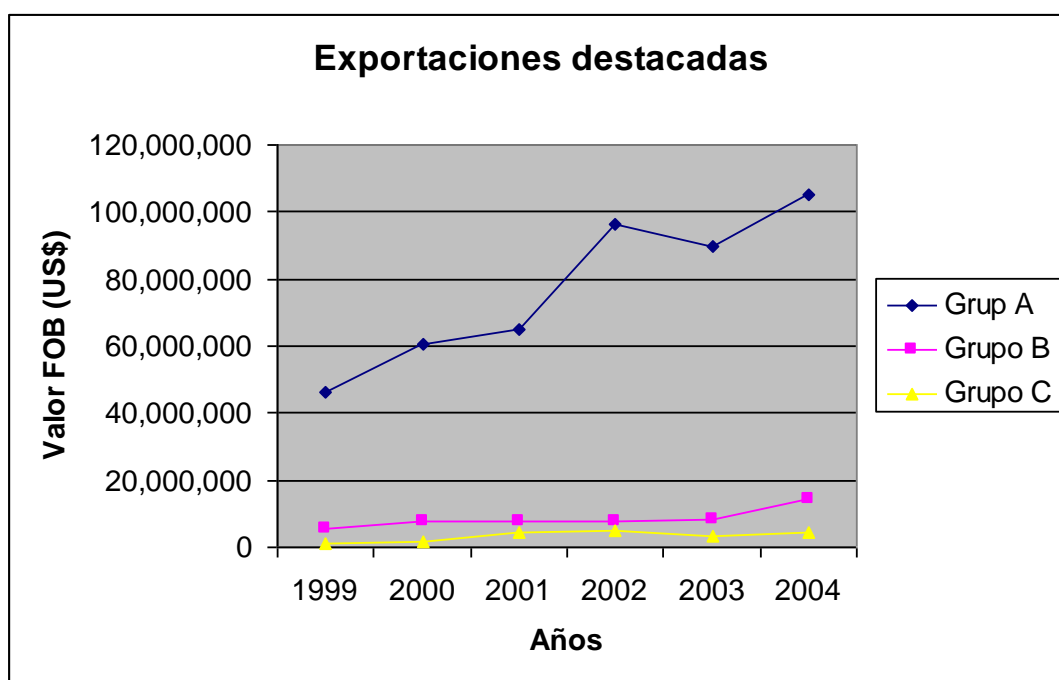


Figura 04: Tendencia de las Exportaciones no tradicionales

La balanza comercial ha mostrado una evolución favorable para el país, con un saldo positivo que se ha duplicado en el período analizado, llegando a un total de US \$ 82.4 millones en el 2004, como se aprecia en el Cuadro 08.

Cuadro 08: BALANZA COMERCIAL DE MADERA Y SUS PRODUCTOS (US \$)

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exportaciones	72,006,290	78,276,494	86,579,882	113,520,234	107,802,492	136,145,766
Importaciones	31,783,940	38,597,585	32,624,441	33,919,005	38,797,488	53,784,371
Balanza	40,222,351	39,678,908	53,955,442	79,601,229	69,005,005	82,361,395

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Aduana.

### c. Perspectivas

El estudio de mercado presentado es un importante referente del estado del arte al 2004, respecto a la demanda interna y externa, así como del comercio de exportación, debiendo preverse un estudio de actualización sobre todo por que la exportación de madera fue una de las más afectadas por la crisis económica internacional en el 2009 y su recuperación parece que se dará con mucha lentitud, por tanto actualizar cifras puede permitir sacar conclusiones más precisas y derivar en una estrategia para el cabal aprovechamiento de las especies maderables de la Amazonía peruana.

Según informa la Asociación de Exportadores (ADEX), en enero último, los envíos registraron una caída de 3% sumando US\$ 9 millones 388 mil, monto que es el segundo más bajo de los últimos 48 meses. En relación a los mercados, el gremio exportador refirió que desplazando a EE.UU., China se mantiene de lejos en el primer lugar con una demanda por US\$ 4.88 millones, representando el 50% del total.

## D. Aspectos Institucionales

### a. Antecedentes

La institución pública forestal esta comprendida por todos aquellos sectores que están relacionados a la actividad forestal y de fauna silvestre, al inicio de informe de avance se mencionan estas instancias de gestión que en muchos casos desempeñan sus funciones a través de normas legales contradictorias entre ellas e incluso funciones superpuestas.

Si bien es cierto que en los últimos años se ha podido avanzar en el tratamiento de algunos problemas<sup>13</sup>, más que en otros, existen dificultades debido a la estructura sectorial que tiene el gobierno, pues cada ministerio de los sectores productivos se constituye en fiscalizador y controlador de las actividades bajo su jurisdicción. Mientras que por un lado promueve la producción, por otro lado, cautela que las actividades productivas no generen impactos ambientales negativos. Por lo tanto, si las restricciones ambientales constituyen un obstáculo para el crecimiento del sector, su compromiso con el medio ambiente desaparece.

De otro lado, cada sector tiene asignado o se asigna un espacio físico o territorio para desarrollar sus actividades, pues es así que tenemos mapas mineros, forestales, agrícolas, poblacional, arqueológico, etc., y en casi todos ellos hay áreas que se superponen por derechos otorgados legítimamente sobre el mismo territorio (carencia de un Ordenamiento Territorial) originándose inseguridad jurídica y desincentivo a las

<sup>13</sup> Galarza, E. 1999. Propuesta – Gasto Público en Medio Ambiente. Planteamiento Metodológico de una Base de Datos.

inversiones, derivándose en conflictos de intereses, donde las formas de solución pueden ser una transacción de hecho en ausencia de mecanismos de Estado. Hay una ausencia del Estado en el ámbito rural en general y en la amazonía en particular y en aquellos lugares rurales donde esta presente tiene una estructura débil, rígida, insuficiente e inadecuada.

Esta problemática generada por la estructura gubernamental de muchos años, se le suma una debilidad institucional heredada de procesos inestables de gobierno, lo que ha llevado a que exista una limitada capacidad ejecutiva de planeamiento, gestión, y resolución de conflictos, que normalmente han marcado la pérdida de espacios de gestión del recurso forestal.

## **b. Situación actual**

En términos generales se tienen débiles condiciones para cumplir con una gestión social eficiente de los bosques, los recursos naturales y del ambiente.

### **Los bajos niveles de gestión institucional tienen como consecuencias:**

- **Espacios forestales avasallados por otras instituciones.-** Bosques que son talados o depredados para dar lugar a actividades mineras, agrícolas, ganaderas, etc., en tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal o de protección, sin respetar la normatividad vigente.

La titulación de tierras se realiza sobre el área sembrada, lo que trae como consecuencia la tala con fines agrícolas, que es indirectamente promovido por el Estado.

- **Ausencia de la participación de sociedad civil.-** El manejo y conservación de los bosques es una tarea compartida entre el Estado y la sociedad civil organizada, pero la ausencia o escasa participación de esta última no contribuye en la gestión forestal, perdiéndose un gran aliado en el manejo sostenible. Debiera delegarse o abrirse a la colaboración de la sociedad civil en especial en aquellos lugares donde el Estado esta ausente. Por lo demás, el modelo forestal carece de un diseño institucional que la haga posible eficiente y competitiva.

### **Lentitud de los procesos administrativos y productivos origina:**

- **La deficiente atención a los usuarios.-** Con los consiguientes retrasos en la atención de sus solicitudes, paralizando en muchos casos las actividades productivas, lo que obliga al empresario privados a tomar medidas extremas hasta llegar en algunos casos a arreglos informales para mantener su industria. o empresa.

De otro lado, esto incide directamente en la imagen institucional y el descrédito de la misma, lo que contribuye a incrementar la informalidad en el Sector.

- **Pérdida del principio de autoridad.-** Las continuas marchas y contramarchas en la implementación del proceso forestal en el marco de la Ley 27308, aunada a la deficiente atención al público a nivel nacional y no pocas veces coludida con casos de corrupción, devienen en la pérdida del principio de autoridad, consecuentemente, se crea un clima de caos y confusión alrededor de esta actividad.
- **Incremento de la informalidad.-** Debido a que los trámites son muy engorrosos y complicados, además de la atención ineficiente al usuario, la población no se formaliza salvo que sea estrictamente necesario realizarlo, mas por el contrario, la informalidad se incrementa paulatinamente.

#### **La carencia de un Ordenamiento Territorial Forestal trae como consecuencias:**

- **La pérdida de cobertura vegetal en la amazonía.-** Se estima que la agricultura migratoria es la causante de aproximadamente el 90% de la superficie deforestada en la amazonía peruana, que infortunadamente predomina en los ecosistemas más frágiles o sea los de montañas.
- **Genera desorden informalidad e ilegalidad que se traduce en disminución del valor del bosque.-** Si bien es cierto la tala ilegal propiamente no crea claros deforestados en el bosque, su efecto va por el descreme de las especies valiosas. Sin embargo, se calcula que los extractores informales anualmente extraen de manera ilegal más de 221 mil metros cúbicos de madera, es decir el 15 por ciento de la producción nacional, cuyo valor es de alrededor de 44.5 millones de dólares
- **Agudizan procesos de desertificación.-** La zonas mas expuestas a los procesos de desertificación son las que están ubicadas en la selva alta y especialmente la zona de Huaypetuhe en Madre de Dios. Así en San Martín, se ha pasado de los procesos erosivos a la pérdida de suelos por efectos de acides extrema, y en Madre de Dios a la deforestación masiva por efecto de la “pequeña” minería.
- **Desconcierto, inseguridad jurídica y desincentivo a las inversiones.-** Producto de la carencia de un Plan Integral de Desarrollo que respete el dominio forestal, entonces ocurren grandes obras como las carreteras interoceánicas, proyectos de exploración petroleros y de gas, irrigaciones, etc., que no responden a un plan orgánico y por tanto terminan disturbando o generando conflictos en ANP, CCNN, concesiones diversas, entre otras postergando el desarrollo forestal sostenible.

#### **c. Perspectivas**

Se prevé acciones relacionadas con una normatividad concordada y competencias definidas de los sectores involucrados en la gestión de los recursos forestales.-

La activa participación ciudadana, de instituciones de base y de los gobiernos locales en los procesos forestales, mejorando las relaciones con los gobiernos regionales y los



actores locales en un ambiente de planificación participativa de la gestión forestal, incluyendo en ello a los miembros de la sociedad civil organizada.

El fortalecimiento y modernización de la Administración Pública Forestal considerando:

- El incremento de personal calificado en el sector público forestal.
- Una carrera publica forestal que permita el nivel requerido para las tareas implícitas y explícitas de la legislación forestal.
- La estabilidad laboral del personal público forestal y reconocimiento por su desempeño.
- Permanente capacitación, promoción y difusión de la actividad forestal.
- Descentralización concluida con transferencia de funciones y presupuestos a los gobiernos regionales.
- Adecuada disponibilidad de recursos presupuestales para la Administración Forestal.
- Recursos económicos suficientes para el desarrollo de la actividad forestal.-
- Adecuada coordinación funcional interinstitucional.
- Disponibilidad y acceso eficiente a la información, implementando convenientemente el Sistema de Información Forestal Nacional

El fortalecimiento del sistema de control y vigilancia con un OSINFOR, con personal suficiente en número y calidad, con los medios económicos y logísticos apropiados para el mejor desempeño de sus funciones.

Además, teniendo como indicador de eficiencia la disminución significativa del aprovechamiento ilegal de los recursos forestales.

#### **4. EXPERIENCIA DE TRAZABILIDAD**

Luego de casi una década de experiencias en la cadena de valor de la madera y del manejo forestal sostenible, se llega a la conclusión de la importancia que tienen las concesiones forestales y las otras formas de acceso al bosque. El manejo forestal sostenible avanza y se acompaña con una tendencia creciente en pro de una certificación forestal, que es voluntaria e involucra progresivamente tanto concesiones forestales como bosques en comunidades nativas.

En este avance progresivo manejo forestal sostenible, certificación forestal voluntaria se inicia ahora el proceso de cadena de custodia con la trazabilidad de determinadas especies del bosque, particularmente de la caoba; que a través de la presente experiencia piloto se trata de analizar fortalezas y debilidades para identificar necesidades de políticas sectoriales que contribuyan a la viabilidad técnica y económica para la implementación de la trazabilidad de la madera en el Perú.

##### **A. La visión de un Desarrollo Forestal Sostenible**

Para comprender las dimensiones políticas de la Cadena de Custodia, es imprescindible visualizar cual es el modelo de desarrollo al cual tiende la propuesta, cual es ese imaginario que deben satisfacer (o al menos tender en un futuro cercano) las Unidades

de Manejo Forestal (UMF), empresas o comunidades, que solicitan la certificación del bosque y la trazabilidad de sus productos.

Este modelo de desarrollo no está explicitado como tal en los documentos del FSC, pero se puede inferir a partir de sus estándares de certificación, que está principalmente basado en la empresa y no en la región o en el territorio.

En efecto como afirma Chris van Dam<sup>14</sup>: *“La certificación se interesa por la viabilidad social y económica de la empresa y por la viabilidad ambiental del manejo que la empresa hace del bosque o plantación. El eje es la propia UMF y lo que interesa básicamente es lo que ocurre ‘tranqueras-adentro’. En ese sentido, una empresa forestal que funcione como economía de enclave, donde todos los insumos (maquinaria, recursos humanos, etc.) provengan de fuera de la región, y donde toda su producción sería enviada a un mercado extrarregional –lo cual es muy común– no tendrá inconvenientes en ser certificada. No interesa si contribuye o no a frenar las presiones sobre el bosque (salvo en ese pequeñísimo territorio que controla) o si es o no un factor de dinamización de la economía local, más allá de los sueldos que inyecta en esta a través de la población local que tiene bajo contrato”.*

Añade el propio van Dam que... *“Como bien sabemos, América Latina tiene enormes superficies de bosques tropicales (Amazonía, Chaco, Selva Lacandona, Yungas, etc.) con una alta diversidad biológica. Estas áreas suelen ser también las áreas de mayor pobreza crítica de la región. Existe un creciente consenso de que estos bosques, ecológicamente frágiles, solo podrán ser conservados y la continuidad de sus funciones productivas asegurada si se logra generar una economía local basada en el uso sostenible e integral de la biodiversidad. De no lograrse, irremediablemente los sectores pobres (los que allí viven, pero también los que siguen migrando) seguirán presionando para ocupar ese espacio y hacer una agricultura no sustentable. Esta economía local debe alcanzar a la gran mayoría de la población tanto rural como urbana, lo cual significa que debe ser mano de obra intensiva, diversificada, con la mayor agregación de valor posible, etc.”*

Frente a estas premisas, que no son ajenas en Perú, la perspectiva de política forestal precisa de una personalidad tal donde deberían enfatizarse los criterios siguientes:

- ❖ El desarrollo rural nacional sobre la base de un desarrollo forestal sostenible.
- ❖ La visión ecosistémica del territorio como base de un ordenamiento forestal integral e inclusivo
- ❖ El manejo forestal como herramienta de gestión sostenible, inclusiva y competitiva.
- ❖ La certificación y la trazabilidad forestal como mecanismos de soporte y garantía de un sistema alternativo, no destructivo, para la conservación de los bosques.

La gestión eficiente y sostenida del territorio en la amazonía peruana obliga en principio a una clara definición del dominio forestal, que complementado con el correspondiente

---

<sup>14</sup> Chris van Dam. La Economía de la Certificación Forestal: ¿desarrollo sostenible para quien? 2002.

catastro forestal, sentarán las bases de una administración con respeto absoluto de los deberes y derechos de la ciudadanía y de la naturaleza. Como señala la Estrategia Nacional Forestal, esta gestión de los bosques es compromiso de los funcionarios públicos, pero también de la sociedad civil y sin duda los mayores éxitos estarán ligados a la interacción permanente de ambos actores.

## **B. La personalidad del manejo forestal sostenible**

El concepto de Manejo Forestal reconocido como “el arte de hacer producir para obtener bienes y servicios deseados por la sociedad global y local, basado en los conocimientos científicos de los ecosistemas y de sus especies”, ha ido evolucionado pasando por el referido a “un sistema de manejo de bosques orientado a la obtención de rendimientos sostenidos de múltiples productos y servicios del bosque” hasta definirse como “un proceso que da valor al uso forestal sostenible de los bosques, como actividad permanente y se entiende como un estado que debe alcanzarse por etapas sucesivas y niveles de exigencia crecientes”.<sup>15</sup>

En cuanto a su dimensión el concepto es válido para referirse a una gran unidad territorial o a un segmento de ésta, por ejemplo el manejo forestal de una cuenca, de una concesión forestal o incluso de un predio, en consecuencia podemos identificar hasta tres niveles de manejo forestal el macro, meso y micro.

En la práctica, el término está más generalizado hacia el nivel micro y es común entonces referirse a los Planes Generales de Manejo Forestal en las concesiones forestales o en predios forestales con permisos de aprovechamiento o extracción maderable; siendo el propósito principal la producción eficiente y sostenida del bosque.

A escala regional surge la importancia de una visión eco-sistémica, que parte de un ordenamiento territorial de carácter integral en función de las mayores capacidades naturales de uso de la tierra, pero también inclusivo respondiendo a los intereses de los actores involucrados con la debida equidad. La predominancia de bosques en la Amazonía peruana, convierte nuevamente al manejo forestal en una relevante herramienta de gestión siendo el propósito del mismo el desarrollo forestal sostenible, con lo cual el manejo forestal contribuye al desarrollo rural nacional.

Los Planes Regionales de Desarrollo Sostenible contemplan principalmente:

- La definición del dominio forestal
- El ordenamiento territorial forestal
- El catastro y registro de predios
- Los inventarios de los bosques y sus recursos asociados
- Los planes, programas y proyectos que correspondan (Planes de Manejo en concesiones, comunidades o predios; Planes de Reforestación con fines industriales; Planes de Reforestación con fines ambientales; Planes agroforestales, etc.)

---

<sup>15</sup> Citado por Lombardi I. Foro Forestal Regional Pasco. Oxapampa. Noviembre. 2005.

La responsabilidad del Plan Regional, recae principalmente en las diferentes instancias de gobierno, en tanto los otros planes son mayormente ejecutados por el sector privado, teniendo por cierto al Estado como el gran aliado del desarrollo.

Los Planes Generales de Manejo Forestal, se enmarcan en los Planes Regionales y deben por tanto no sólo contribuir sino también estar identificados con los grandes objetivos regionales. Siendo sus herramientas principales las siguientes:

- El ordenamiento forestal interno, definiendo diversos espacios territoriales que aseguren la producción maderable, la protección de áreas frágiles y la conservación de especies.
- El Plan Silvicultural que regula desde el bosque su potencial productivo y por ende asegura su capacidad de regeneración.
- El Plan de Aprovechamiento que con tecnologías apropiadas diseña el proceso de tumba y extracción maderable con el menor impacto ambiental.
- El Plan Operativo Anual que contempla la ejecución de la extracción y las acciones para la reposición del recurso

Las especies y volúmenes de corta anual se regulan por la posibilidad maderable del bosque y la demanda del mercado.

Finalmente, los principios y criterios para la certificación forestal de la FSC, considera de rigor que el manejo forestal de cualquier tipo de bosque natural o plantación forestal, debe tener muy presente los aspectos siguientes:

- ✚ *El respeto a las leyes nacionales, los tratados y acuerdos internacionales de los que el país es signatario.*
- ✚ *El estado de la tenencia y los derechos de uso a largo plazo sobre la tierra y los recursos forestales.*
- ✚ *El reconocimiento y respeto de los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas.*
- ✚ *El compromiso de mantener o elevar el bienestar social y económico a largo plazo de los trabajadores forestales y de las comunidades locales.*
- ✚ *La promoción del uso eficiente de los múltiples productos y servicios del bosque para asegurar la viabilidad económica, así como los beneficios ambientales y sociales*
- ✚ *La conservación de la diversidad biológica y sus valores asociados, los recursos de agua, los suelos, y los ecosistemas frágiles y únicos, además de los paisajes.*

Independientemente de la escala e intensidad del manejo forestal, el correspondiente plan deberá ser escrito, implementado y actualizado, siendo en consecuencia un referente para evaluar la condición del bosque, el rendimiento de los productos forestales, la cadena de custodia, y la actividad del manejo y sus impactos sociales y ambientales.

### **C. La experiencia de Trazabilidad en el Perú**

En el marco del Proyecto ITTO – MINAG-BSD “Acreditando el origen legal de los productos forestales maderables en el Perú”, se han identificado y establecido los procedimientos a seguir para conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un

producto o lote maderable a lo largo de la cadena de suministros en un momento dado, habiéndose definido la trazabilidad forestal, es decir: el proceso de control de la Autoridad Forestal para exportación de caoba y cedro.

Este proceso de trazabilidad constituye un flujo de acciones que se resume en las etapas siguientes:

- a. Autorización y aprovechamiento
- b. Transporte I
- c. Transformación de la madera
- d. Transporte II
- e. Trámites de exportación
- f. Destino del producto

A continuación se analizan en detalle cada una de estas etapas, tratando de hacer un juicio de valor sobre las exigencias legales y los esfuerzos de los productores para cumplir a cabalidad con los procedimientos, procurando en cada caso sugerir algunas reglas que permitan estimular y agilizar el proceso en la perspectiva de un desarrollo forestal sostenible y competitivo.

#### **a. Autorización y aprovechamiento**

El usuario o aspirante al bosque accede al usufructo de sus riquezas, a través de una concesión forestal o de un permiso de aprovechamiento, que lo obliga en principio a la presentación de un Plan General de Manejo Forestal, elaborado bajo ciertos Términos de Referencia reconocidos, el cual debe ser puesto a consideración y aprobado por la Autoridad Forestal, como condición previa para lograr la correspondiente autorización para el aprovechamiento del bosque.

Este compromiso supone una evaluación del bosque y de la superficie donde se desarrolla a través de un inventario forestal, el cual servirá de base para la formulación del PGMF, que es suscrito por un ingeniero forestal colegiado y registrado conforme a las exigencias de ley.

Tras las revisiones de campo de la Autoridad Forestal y la conformidad respectiva se aprueba el PGMF, quedando expedito el usuario a presentar un Plan Operativo Anual – POA, para entrar en acción.

El POA, detalla los procesos de la extracción forestal a realizar, el cual en principio se ajusta a los lineamientos del Plan de Silvicultura que es parte del PGMF. De esta manera se definen las especies y volúmenes anuales a ser extraídas, así como el correspondiente pago del Derecho de Aprovechamiento establecido y ajustado según las especies consideradas.

De esta manera, habiendo cumplido el usuario del bosque con las exigencias de ley, queda autorizado a la extracción de las especies y volúmenes autorizados, estando facultado para emitir la Guía de Transporte correspondiente.

Las principales características de esta etapa se explican a continuación en forma esquemática para su mejor comprensión:

## AUTORIZACION Y APROVECHAMIENTO (Área = 40,000 hectáreas)

PLAZO PARA ENTREGAR EL  
PLAN GENERAL DE MANEJO: 1 AÑO

Formulación del Plan de Manejo  
Costo estimado: \$1.5 por hectárea x 40,000 =  
60,000 dólares aprox.  
(Delimitación de área, inventario y Plan de  
Manejo)



Aprobación del Plan General de Manejo Forestal  
por la AUTORIDAD FORESTAL con apoyo del  
CIEF o SNIC (futuro).



1° INSPECCION  
DE CAMPO PARA  
AUTORIZAR VOLUMENES DE  
EXTRACCION DE POA  
TIEMPO PROMEDIO DE APROBACION:  
DE 6 A 12 MESES

Presentar el Plan Operativo Anual (POA) ante  
AUTORIDAD FORESTAL



VERIFICACIÓN DE POA POR ATFFS

AUTORIDAD FORESTAL aprueba las especies y  
volumen de madera a extraer indicados en el POA,  
según el censo forestal previo + Plan Silvicultural.



DA.: \$1.00 X Hectárea  
Según oferta  
Total = \$40000  
CONCESIONES  
PAGA DA. Y ADICIONALMENTE  
SE PAGA \$14.50 POR CADA METRO  
CUBICO DE CAOBA APROVECHADA

Efectuar pago por Derecho de Aprovechamiento  
del Área Total (pago anual).



CCNN.  
SOLAMENTE PAGAN POR  
VOLUMEN EXTRAIDO Y  
ADICIONAL POR CAOBA

APROVECHAMIENTO FORESTAL



Concesionario Emite Guía de Transporte Forestal  
al Estado Natural.

A continuación un breve análisis de los pasos seguidos en esta etapa y algunas propuestas de políticas a ser estudiadas y consideradas:

<b>PASOS</b>	<b>BREVE ANÁLISIS</b>	<b>PROPUESTA DE POLÍTICA</b>
Formulación del PGMF	El Plan debe responder a una estrategia macro de uso del territorio. Interesa principalmente a la Empresa, luego no es una mera exigencia administrativa. Interesan: el no cambio de uso de la tierra, la conservación de especies, la protección de áreas frágiles y el respeto a los derechos de servidumbre. El inventario forestal debe incluir especies con valor actual y potencial, maderables o no. Los Términos de Referencia del Plan, han sido una camisa de fuerza y por tanto estériles para una conveniente y permanente innovación. Deben ser refrendados por un Ingeniero Forestal CIP vigente.	Planes Regionales de Desarrollo Sostenible –PRDS, acordes con la capacidad de uso de la tierra, para asegurar la conservación y buen uso de los RRNN  PGMF enmarcados dentro de su correspondiente Plan Regional, respondiendo a los objetivos empresariales  Actividades productivas en general, se planifican y ejecutan, en concordancia con el Plan Regional
Aprobación del PGMF	La historia de aprobaciones de los Planes ha generado malestar y desconfianza, por excesivas demoras y posterior utilidad. En consecuencia no se han capitalizado experiencias y peor aún se ha distorsionado su razón de ser. Su aprobación centralizada al inicio, ahora a nivel regional no ha significado ningún valor agregado a sus objetivos.	PRDS son responsabilidad del Gobierno Regional  PGMF son aprobados por la Autoridad Foresta Regional  Seguimiento, supervisión y control de los PRDS y PGMF corresponden al Gobierno Nacional (OSINFOR, otros)
Presentar POA	Censo dirigido únicamente a especies comerciales y en edad (diámetro de corta) de cosecha. Información sesgada al uso inmediato, contradice la esencia del PGMF. Áreas fijas de intervención anual restan posibilidades y flexibilidad a los negocios forestales. Tendencia a sobre estimar stock tras pobre verificación de existencias por la autoridad.	POA se enmarca en PGMF  El Plan Silvicultural y las condiciones del mercado determinan características del POA  Plan de Aprovechamiento en concordancia con el Plan Silvicultural, las condiciones del terreno y las posibilidades del bosque
Aprobación del POA	Aprobación frecuentemente en desfase, debido a escasas capacidades profesionales, físicas y presupuestales. Los volúmenes extraídos pueden ser sujetos de verificación ex ante y ex post, en tanto los planes de regeneración del bosque son hasta aquí absolutamente desconocidos.	POA aprobado por la Autoridad Foresta Regional  Especies y Volúmenes autorizados son de estricto cumplimiento
	El pago del DA ofertado por algunos	El DA es el justo pago por el

Pago por DA	concesionarios es significativamente superior. No se dispone de estudios del impacto del costo del DA sobre el precio de las maderas, luego se “trabaja a ciegas”. No se conoce abiertamente como el DA retribuye o contribuye a la conservación del bosque. El no pago del DA, es una importante causal de caducidad de la concesión.	aprovechamiento del bosque por tanto los dineros generados deben reinvertirse para asegurar la regeneración del bosque aprovechado.  Encargar el estudio del justo pago, el cual debe ser equitativo y de satisfacción tanto para el usuario como para el bosque
Emisión de Guía	Aparente desenfreno en la emisión de guías a tal punto que existe un mercado soterrado de guías forestales. La escasa capacidad de verificación de POA por parte de la autoridad posibilita el crecimiento de la demanda y consecuentemente la “comercialización de guías”.	La Autoridad Forestal en sus diferentes instancias y los usuarios del bosque (concesionarios, nativos y productores en general) son responsables solidarios del MFS, por tanto socios en los negocios y en la conservación del bosque  El uso desmedido y mal intencionado de guías forestales constituyen delito ecológico y son penados por ley

A las propuestas de políticas consideradas, se sugieren algunas adicionales medidas tales como:

- ❖ La posibilidad de invertir al usuario del bosque con facultades de autoridad para controlar la ilegalidad en defensa de su territorio
- ❖ Establecer mecanismos o estímulos fiscales para favorecer el camino a la formalidad por parte de los extractores informales
- ❖ Atender con urgencia las necesidades de los extractores madereros sin bosques, pues son ellos presas de los sistemas perversos de aprovechamiento ilegal.

#### **b. Primer transporte**

Se considera desde el momento en que la troza sale del bosque hasta que está por ingresar a los patios de almacenaje de las plantas de transformación. El traslado puede ser por vía terrestre o fluvial.

En este trayecto las trozas se verifican a través de Puestos de Control que se distribuyen en carreteras y ríos, hasta llegar a su destino donde hay un control último previo al ingreso a las plantas de transformación:



### **TRANSPORTE I**



1° CONTROL EN LAS GARITAS DISPERSAS  
EN LAS CUENCAS Y/O CARRETERAS -  
AUTORIDAD FORESTAL



2° CONTROL FLUVIAL- AUTORIDAD  
FORESTAL



3° CONTROL- AUTORIDAD FORESTAL  
PUCALLPA EN EL PUERTO.



Un breve análisis de los pasos seguidos en esta etapa y algunas propuestas de políticas a ser estudiadas y consideradas:

<b>PASOS</b>	<b>BREVE ANÁLISIS</b>	<b>PROPUESTA DE POLÍTICA</b>
1° Control en garitas dispersas	La extracción de madera es estacional, de octubre a marzo se emplean los ríos y las quebradas como vía principal, de abril a septiembre se extraen de bosques aledaños a carreteras y caminos públicos. Garitas dispuestas en puntos estratégicos, aunque no siempre bien implementadas ni de oportuna acción. Supuestamente el primer control reconoce la procedencia de la madera, legitimando o decomisando la troza. Son estos primeros puntos de control los más vulnerables, por tanto propensos a la corrupción o con alto riesgo de denuncias de parte de los “afectados”.	Fortalecer capacidades de personal técnico, de logística, infraestructura y equipamiento de las primeras Garitas  Optimizar relaciones de control entre las Autoridades Forestales locales y las Instituciones de Orden Público
2° Control fluvial	Extracción muy aleatoria y de orígenes distantes. Supone igualmente un primer control que legitima el origen de la madera o genera un decomiso. Usualmente hay un mercado de trozas en curso, cambiando la tenencia legal de la misma. Conjuntamente con las garitas dispersas, constituyen el primer espacio de concentración de trozas de procedencia múltiple. Luego están llamados a convertirse en un sistema de control altamente eficiente y confiable, como garantía de la legalidad de la cadena de valor de la madera.	Optimizar relaciones de trabajo entre los usuarios responsables del bosque y la Autoridad Forestal  Manejo abierto de la información generada para contrastar guías con las especies y volúmenes del POA aprobado  Garitas en interconexión conformando un sistema integrado de supervisión y control
	Confluyen todas las maderas de ríos y carreteras; de	Minimizar la tala y

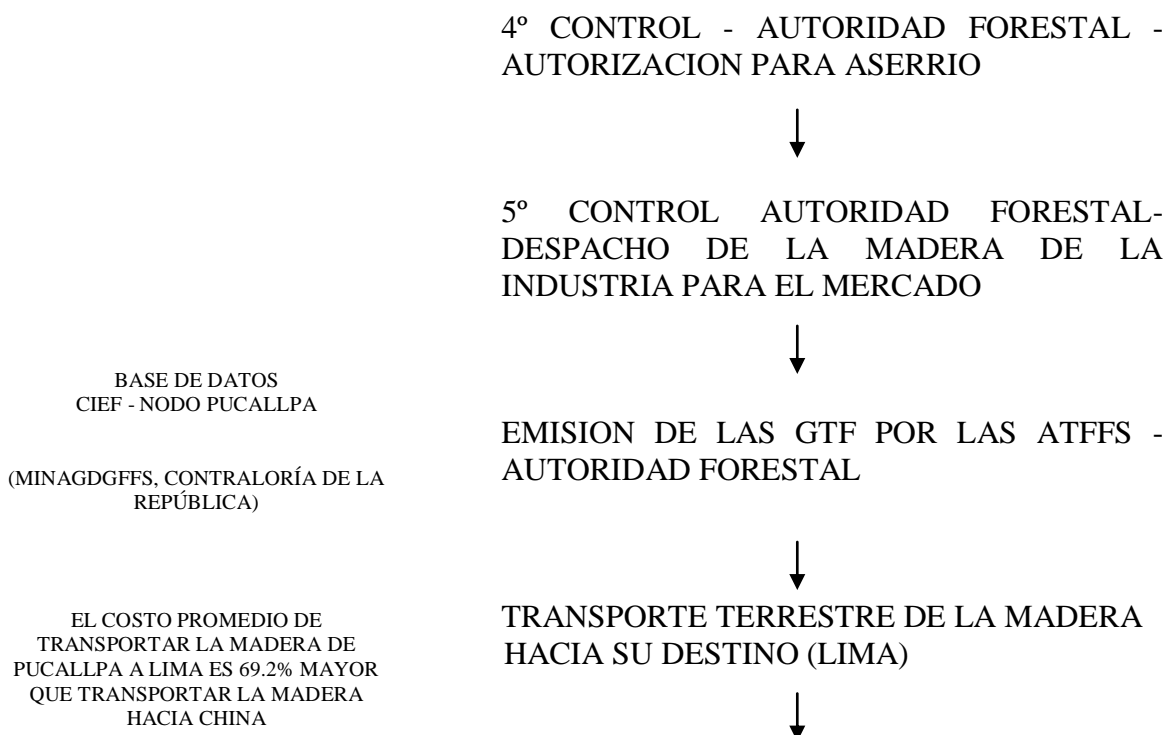
3° Control en Pucallpa	concesiones, permisos y autorizaciones, pero también de origen ilegal, por cierto “trozas blanqueadas” en algún momento de la cadena. Estos controles sobre el transporte, es quizás un elemento clave para empezar a crear condiciones para defender la formalidad de acceso al recurso y con ello la retribución de esfuerzos para la regeneración y conservación de los bosques.	comercio ilegal de maderas superando la competencia desleal que ocasionan a la formalidad  Establecer estímulos para retribuir el buen trabajo del funcionario y dotarlo de inmunidad por el ejercicio de sus funciones
------------------------	---	---

### c. Transformación de la madera

Ingresada la troza a la planta de transformación se tiene un control especial en cuanto a las especies y volúmenes que ingresan como materia prima y de los que terminan como productos transformados (Rendimiento).

La Autoridad Forestal tras esta comprobación, emitirá la correspondiente Guía de Transporte Forestal quedando la madera expedita para ser transportada hacia su segundo destino (Lima). Esquemáticamente se tienen los pasos de control que se dan en esta etapa:

#### TRANSFORMACION DE LA MADERA



Del mismo modo, se hace un breve análisis de los pasos seguidos en esta etapa y algunas propuestas de políticas a ser estudiadas y consideradas:

PASOS	BREVE ANÁLISIS	PROPUESTA DE POLÍTICA
4° Control autorización en aserrío	El control de las trozas en planta corresponde al Ministerio de la Producción, quien asume el rol de Autoridad, lo cual genera un quiebre en el sistema de control. Internamente en planta se dificulta el control por el escaso ordenamiento físico de los aserraderos, tanto a nivel del patio de trozas como del almacenaje de los productos generados. Por lo demás los aserraderos no siempre cuentan con un sistema documentario de control, más aún carecen de un sistema de control de producción que permita conocer los rendimientos, identificar cuellos de botella o tiempos muertos y determinar costos reales, así como el punto de equilibrio de la producción.	Fortalecer los mecanismos de control entre PRODUCE y MINAG buscando una solución de continuidad entre el bosque y los productos transformados  Generar un sistema de control interno del proceso industrial, mejorando el ordenamiento físico, así como los archivos y registros documentarios en cada paso de la producción, posibilitando la adaptación del proceso a las exigencias de la Cadena de Custodia  Mantener y manejar físicamente diferenciadas las trozas y los productos elaborados según provengan de Bosques con Certificación o no Certificados.
5° Control despacho al mercado	Las circunstancias antes descritas, no permiten diferenciar los productos con certificación de origen, de aquellas que no la tienen, incluso podrían sumarse las de procedencia ilegal.	Una política general de estímulo a las empresas que opten por la Certificación Forestal y por la Cadena de Custodia de la madera significaría una medida de fuerza para contrarrestar la tala y comercio ilegal de los bosques y sus productos.
Emisión de la GTF	Por tanto la GTF se convierte en un aval común de maderas certificadas, maderas no certificadas y maderas ilegales que se montaron al sistema, consolidándose de esta manera la competencia desleal contra la formalidad.	
Trasporte terrestre de planta a su destino	Usualmente la madera se transporta en estado húmedo, pues la capacidad de secado en los centros de transformación es escasa; por lo demás la costumbre es el cobro de un flete que ignora el peso real del producto, postergando las ventajas del secado y por ende el flete conlleva el traslado de agua hacia los lugares de destino.	Del mismo modo una política de estímulos a la inversión, para aumentar el valor agregado de los productos maderables lo más próximo a sus lugares de origen, tendría un efecto positivo no solo en la reducción de fletes y por tanto en la competitividad, sino además en la generación de fuentes de trabajo favoreciendo el desarrollo rural.

#### d. Segundo transporte

En esta etapa ocurren hasta cinco controles desde la salida de Pucallpa hasta Lima, donde además de la Autoridad Forestal intervienen la Policía Nacional y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT.

Algunos detalles de esta etapa se pueden observar en el esquema siguiente:

## TRANSPORTE II

6° CONTROL AUTORIDAD FORESTAL - KM 11 CARRETERA FEDERICO BASADRE- Y PNP ECOLOGICA



CONTROL DE SUNAT - UCAYALI AGUAITIA



7° CONTROL - AUTORIDAD FORESTAL Huánuco



8 ° CONTROL - VI DITERPOL Policía Ecológica (NO EXISTE UN PUNTO FIJO)



9° CONTROL - AUTORIDAD FORESTAL La Oroya y PNP + SUNAT



SIN ESTE CONTROL SE INVALIDAN TODOS LOS DEMAS

10° CONTROL - AUTORIDAD FORESTAL Lima - CORCONA (OBLIGATORIO)



Arribo del camión en la sede del destinatario



Revisión de la GTF

AHORA DESACTIVADO ESTA EN PROCESO SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION Y CONTROL ELECTRONICO TE CONTROL

ANTES

EL EXPORTADOR PARA DECIDIR COMPRA VERIFICABA SI ESTABA HABIL EN LA PAGINA WEB DEL INRENA.



A continuación un breve análisis de los pasos seguidos en esta etapa y algunas propuestas de políticas a ser estudiadas y consideradas:

PASOS	BREVE ANÁLISIS	PROPUESTA DE POLÍTICA
6° Control salida de	Para salir de Pucallpa y arribar finalmente a Lima, se tienen cinco (5) controles, siendo el	Se precisa de un sistema único de control de la madera con

Pucallpa autoridad forestal, policía ecológica y SUNAT	último de carácter obligatorio, pues sin éste se invalidan los anteriores. De otro lado se suma al control de la Autoridad Forestal, el control de la Policía Ecológica y de la SUNAT. Las primeras interrogantes que surgen son: ¿Qué tan necesarios son todos estos controles? ¿Qué efectos favorables traen consigo, para contrarrestar los impactos perversos contra los bosques, los negocios forestales, la formalidad, etc., es decir en que medida benefician el crecimiento económico, el bienestar social y la calidad ambiental? Por lo demás sería interesante conocer el número y la calidad de ocurrencias que se registran con estos medios de control, pues en esta medida podría justificarse la razón de ser de las mismas. Finalmente, es respetable el derecho que le asiste a cada Región de mantener un control de las mercaderías que atraviesan sus territorios, sin embargo en aras de la transparencia en el transporte de los productos del bosque, debería hacerse público los hallazgos más conspicuos que ocurren en estos controles.	participación de las autoridades forestales locales, regionales y nacionales.  Como soporte se cuenta con Base de Datos ofreciendo información en tiempo real, que permita la toma de decisiones de manera ágil y oportuna  Cada eslabón del sistema de control debe estar siempre interconectado entre sí y con acceso directo a la base de datos.
7° Control en Huanuco		
8° Control Policía ecológica		
9° Control en la Oroya autoridad forestal, policía ecológica y SUNAT		
10° Control entrada a Lima		
Revisión de GTF	La oportunidad del control electrónico de la GTF es una información valiosa para quien está interesado en comprar la mercadería, pues constata la legitimidad de la misma. Servicio de la Autoridad Forestal que por el momento está interrumpido.	Restitución inmediata del servicio de información al alcance de todos los actores involucrados y en general al público interesado del movimiento económico de la actividad maderera en el país.

#### e. Trámite de exportación

El trámite de exportación tiene una secuencia que es aplicable en general a todas las mercaderías a ser exportadas, con las particularidades que les correspondan. En el caso de los productos maderables se involucran las diversas acciones antes comentadas que van desde el bosque y luego el primer transporte, el valor agregado y el segundo transporte, pero también se suma al importador interesado quien acredita su voluntad con una orden de compra.

Vincula por tanto POA, autorizaciones (especies y volúmenes), cuotas CITES, etc., siempre en el marco de las regulaciones establecidas.

Secuencia a seguir para cumplir con la documentación para la exportación, es la siguiente:

#### TRÁMITES DE EXPORTACION

Efectuar el pago del recibo por derecho de trámite de CITES equivalente al 5% de la UIT (172.5 nuevos soles)

CERTIFICADO DE  
IDENTIFICACION  
EMITIDO POR UN ING.  
FORESTAL  
REGISTRADO EN DGFFS

↓

Empresa exportadora prepara expediente adjuntando GTF original, facturas de compra del producto, packing list, certificado de identificación de especie, recibo de pago de CITES y orden de compra del Importador (De Concesiones Forestales, CCNN Autorizados por AUTORIDAD FORESTAL).

↓

AUTORIDAD FORESTAL recepciona el Expediente de Exportación.

↓

AUTORIDAD FORESTAL procede a la evaluación del expediente (Revisan que los documentos sean originales).

Breve análisis de los pasos seguidos en esta etapa y propuestas de política en cada caso.

PASOS	BREVE ANÁLISIS	PROPUESTA DE POLÍTICA
Pago derecho trámite CITES	El trámite de exportación tiene una secuencia que involucra las acciones seguidas desde el bosque, el primer transporte, el valor agregado y el segundo transporte, pero también al importador interesado quien acredita su voluntad con una orden de compra. Vincula por tanto POA, autorizaciones (especies y volúmenes), cuotas CITES, etc., de acuerdo con las regulaciones establecidas. La Evaluación del expediente, se deriva en la aprobación del mismo o en la observación del mismo, como se puede constatar en la gráfica siguiente.	Consecuentemente los trámites de exportación deben estar concadenados con todos los instrumentos de planificación vigentes y los propuestos: PRDS – Plan Regional de Desarrollo Sostenible, PGMF – Plan General de Manejo Forestal, Plan Silvicultural, Plan de Aprovechamiento y POA.
Preparación de Expediente		
Recepción de Expediente		
Evaluación del Expediente		

Luego del proceso de evaluación, viene la aprobación del expediente, que está sujeto a una serie de pasos seguidos por la autoridad competente, los cuales se esquematizan en el flujo grama que se muestra a continuación.

## APRUEBA EL EXPEDIENTE

11° CONTROL  
SUPERVISION DE LOS  
VOLUMENES A  
EXPORTARSE POR LA  
ATFFS-AUTORIDAD  
FORESTAL LIMA

SEGÚN EL TUPA DEBE  
DEMORAR 3 DÍAS HÁBILES

5 DÍAS EN LA PRÁCTICA

PREPARACIÓN DEL  
INFORME INTERNO

SEGÚN EL TUPA:  
1/2 DÍA HÁBIL

PREPARACIÓN DE  
CERTIFICADO

SEGÚN EL TUPA:  
1/2 DÍA HÁBIL

FIRMA DE LA  
AUTORIDAD CITES  
PERÚ

SEGÚN EL TUPA:  
1/2 DÍA HÁBIL  
1 DÍA EN LA PRÁCTICA

AUTORIDAD  
FORESTAL retiene las  
GTF de la madera  
observada como  
desfavorable x diferentes  
motivos

NUEVAS INSPECCIONES COATCI,  
OSINFOR,  
DCB, ATFFS.

AUTORIDAD  
FORESTAL ENVIA  
LAS GTF A DACFFS  
(ORGANISMO QUE  
NO ESTABLECE  
RESPONSABILIDAD  
POR LA MADERA  
OBSERVADA.

LA AUTORIDAD FORESTAL  
DESCONOCE SUS 11  
CONTROLES, SIN ESTABLECER  
RESPONSABILIDAD DE LOS  
FUNCIONARIOS DE  
ADMINISTRACION Y CONTROL  
Y REINICIA NUEVAMENTE EL  
CONTROL DE LA MADERA  
DESDE EL BOSQUE HASTA EL  
EMBARQUE

El permiso sólo tiene  
Vigencia de 2 meses

La entrega es sólo de 4:00 a 4:45pm. Si el informe se entrego en el día. La entrega se posterga para el día siguiente de 12:00 a 1:00 PM. Si se entrego en la tarde a las 24 hrs.

ENTREGA DEL  
PERMISO CITES AL  
SOLICITANTE



GENERAR DUA  
(DECLARACION UNICA  
DE ADUANAS) QUE  
INCLUYE EL N° DE CITES,  
ESPECIE, VOLUMEN Y  
FACTURA



Desde la presentación del expediente hasta esta inspección hay un tiempo promedio de 18 a 20 días hábiles (26 días calendario)

11VA INSPECCION:  
AUTORIDAD FORESTAL-  
PUERTO CALLAO  
(Levanta un Acta de  
verificación del volumen  
CITES)



INSPECCION DE  
SENASA Y ADUANAS  
(Necesita el CITES de  
todas maneras)



EMBARQUE Y  
EXPORTACIÓN DE LA  
MADERA

SEGÚN EL TUPA:  
1/2 DÍA HÁBIL

La entrega se hace  
12 horas antes del arribo del  
barco como máximo



EL EXPEDIENTE PASA A  
ASESORIA LEGAL DONDE EL  
EXPEDIENTE ES RETENIDO Y  
ARCHIVADO  
INDEFINIDAMENTE SIN  
ESTABLECER NINGUNA  
RESPONSABILIDAD DE LOS  
FUNCIONARIOS ENCARGADOS  
DE LA ADMINISTRACION Y  
CONTROL FORESTAL



LA MADERA NO PUEDE SER  
EXPORTADA, PERO SI PUEDE  
SER COMERCIALIZADA EN EL  
MERCADO LOCAL

Causas comunes de rechazo:

- 1) autoridad forestal inspecciona las concesiones y afirma no encontrar ningún tocón dentro del POA
- 2) autoridad forestal encontró los tocones dentro del POA pero la madera movilizada excede el volumen declarado
- 3) el diámetro de los tocones no coincide con los declarados en el POA

El exportador no puede accionar hacia atrás para recuperar su inversión porque no dispone de los documentos originales (entregados y no devueltos)



La Evaluación del expediente, evidentemente tiene dos destinos uno que se deriva en la aprobación del expediente y de no ser así, en la observación del mismo, como se puede constatar en la gráfica.

En caso de aprobación, se realiza primero un Control (11<sup>a</sup>) de supervisión de volúmenes y luego viene la preparación del Informe interno, del Certificado, la firma de la Autoridad y la entrega del permiso CITES al interesado.

Finalmente la Declaración Única de Aduanas, la Inspección final por parte de la Autoridad Forestal, del SENASA y Aduanas, quedando el producto listo para el correspondiente embarque y la exportación hacia su destino final

De otro lado, se tiene el rechazo del expediente, siendo las principales causas atribuidas a los orígenes del producto:

- ❖ Autoridad forestal inspecciona las concesiones y afirma no encontrar ningún tocón dentro del POA
- ❖ Autoridad forestal encontró los tocones dentro del POA pero la madera movilizada excede el volumen declarado
- ❖ El diámetro de los tocones no coincide con los declarados en el POA

En este caso el interesado sólo tiene la oportunidad de colocar la madera en el mercado interno, siendo inviable la recuperación de la inversión realizada con propósitos de exportación.

Un vacío observado en este particular, ocurre con la impunidad de los funcionarios responsables de la revisión de los POA post ejecución y extracción de la madera, quienes no aparecen con responsabilidad alguna luego de las verificaciones finales que causan el rechazo del expediente.

#### **f. Destino del producto**

La entrega del producto al importador puede ocurrir en el puerto del Callao (FOB) o en un puerto de entrega externo (CIF), luego procede la “nacionalización” y colocación del producto en el mercado, puesto al alcance del consumidor final.

El proceso culmina con las garantías que la trazabilidad ofrece a los consumidores de los productos forestales maderables de la Amazonía peruana.

La trazabilidad en los últimos años, se va convirtiendo en exigencia excluyente en el comercio exterior de los productos maderables. Los exportadores en Perú, deberán demostrar las características fundamentales de sus productos, pero también las garantías de una certificación y trazabilidad confiables, que testimonien no sólo el origen y procedencia de la madera, sino también de las manipulaciones en los procesos de extracción y transformación industrial. Hacia delante, interesarán también los procesos de silvicultura que garanticen la producción eficiente y duradera de los productos del bosque.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Siendo el manejo forestal sostenible un proceso aún muy reciente en Perú, sin embargo importantes avances están lográndose, así una prueba de ello es que de los aproximadamente 18.7 millones de hectáreas de Bosques de Producción Permanente se registran como certificadas 708,022 hectáreas a diciembre del 2007; resultados que son alentadores pues ubican al país en tercer lugar en Certificación Forestal Voluntaria en el ámbito latinoamericano, después de Brasil y Bolivia. Sin duda prevalecen aún ciertas limitaciones del proceso y la necesidad de efectuar ajustes, en orden de mejorar y generalizar las prácticas del buen manejo forestal, situación que compromete tanto al sector público como al sector privado involucrado.

En esta perspectiva surge la imperiosa necesidad del relanzamiento de la Estrategia Nacional Forestal con su visión y lineamientos estratégicos concertados por los actores forestales, asegurando un fondo promocional del manejo forestal sostenible y el rediseño de la institucionalidad gubernamental forestal de manera que se garantice un adecuado servicio administrativo forestal. Precisamente en el Anexo 01, se tiene una propuesta de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal, que sin duda refleja las perspectivas políticas que caracterizarán al sector forestal peruano en los años sucesivos.

La Certificación Forestal Voluntaria y la Cadena de Custodia, como instrumentos de consolidación del manejo forestal sostenible, constituyen un proceso por medio del cual la fuente de un producto es verificada. La madera es seguida desde el bosque y a través de todos los pasos del proceso de producción hasta su llegada al usuario final. Solo cuando este seguimiento ha sido verificado de manera independiente el producto puede llevar una marca registrada.

Señala G. Seijas<sup>16</sup>, que se vienen logrando importantes avances en el aspecto técnico relacionado al manejo sostenible de la caoba.

Refiere Seijas que, “en el Perú a la fecha ya el 60% de las concesiones que tienen caoba en sus bosques, han alcanzado la certificación forestal internacional FSC, lo que garantiza de que para su aprovechamiento se vienen aplicando Estándares Internacionales que verifican las medidas implementadas en el bosque, permiten su sostenibilidad y por lo tanto la protección, conservación y salud de las especies que en ella se albergan, entre las que se encuentran particularmente la caoba y el cedro”

Puntualmente afirma los avances siguientes:

- ❖ Se cuentan con importantes e interesantes logros como resultado de los tratamientos silviculturales aplicados en las áreas donde se maneja caoba.
- ❖ Con la adopción del proceso de certificación, se asegura el rastreo y seguimiento de la madera del bosque dando soporte a la cadena de custodia.
- ❖ Algunos esfuerzos conjuntos entre Autoridades Forestales, CCNN y Empresas, están dando viabilidad inicial al sistema de trazabilidad de la madera en Perú.
- ❖ Se hacen creíbles los incrementos de rendimientos como resultado de prácticas forestales adecuadas, que son ratificadas por el proceso de trazabilidad.

---

<sup>16</sup> SEIJAS DAVILA, G. 2010. Informe sobre CCNN y Empresas con Certificación Forestal Voluntaria y Cadena de Custodia.

- ❖ CCNN fronterizas con planes de manejo forestal al más alto nivel de exigencias de estándares internacionales, generando satisfacciones socioeconómicas y ambientales.

En definitiva la experiencia de la certificación forestal desde las CCNN y el inicio de la trazabilidad de la madera, marca un hito importante en la generación de conocimientos y de una nueva cultura para colaborar con la autoridad y con otras instituciones a favor de un manejo y aprovechamiento sostenible de la caoba demás especies del bosque, esfuerzos que deberán tenerse en cuenta, particularmente en las Reuniones CITES, para apostar por la libre comercialización de la caoba a nivel nacional e internacional en virtud de su legal procedencia y respeto al manejo forestal sostenible.

Desde la perspectiva empresarial es necesario reflexionar en torno a ciertos Códigos de Conducta, teniendo en cuenta que los escenarios en los cuales realizan su desempeño las empresas forestales son amplios y complejos, en consecuencia, requieren de una gran dosis de creatividad para el logro de buenos resultados en los tres componentes del desarrollo sostenible: crecimiento económico, ecología y medio ambiente y equidad social.

Es difícil separar los tres componentes en su análisis y ejecución ya que interactúan permanentemente, sin embargo, las experiencias centradas fundamentalmente en el componente Equidad Social, permiten sugerir a las empresas ciertas normas de conducta, tales como:

- Cumplir con las leyes del país con transparencia y operar bajo un estricto código de ética.
- Incorporar la Responsabilidad Social en los sistemas de planeación empresarial y en los planes de negocio del largo plazo.
- No pretender sustituir al Estado especialmente en zonas donde su presencia es sumamente precaria y no cumple sus deberes con los ciudadanos
- Aceptar que es un miembro de la comunidad con deberes y derechos.
- Dialogar permanentemente con la población local, vecinos y comunidades cercanas.
- Crear o adaptar herramientas de acción social.
- Desarrollar una nueva cultura forestal en las zonas del proyecto.

En buena cuenta, los operadores forestales deben reconocer desde el inicio, que el tema social es de crucial importancia para el éxito de la empresa y comprometerse con él en forma sincera, usando las mejores prácticas administrativas que se disponen, pues sus resultados buenos o no, se reflejan directamente en los de la Empresa.

Se debe reconocer que el área social es tan o más dinámica que el propio bosque y todos los días hay que aprender, innovar y evolucionar, manteniendo los principios, respetando derechos y deberes, guiados por un código de ética. Nuestro reto es aprender con la comunidad en cada proyecto para mejorar en los siguientes.

Un buen proyecto forestal se establece para permanecer a largo plazo; al principio modifica elementos sociales, físicos y ambientales en una zona, y con el tiempo sus habitantes deben reconocerlo como una mejora y ofrecerle su solidaridad. Es un deber y un derecho de la empresa que esto se vuelva una realidad. Este es el gran reto.

Finalmente para analizar que si bien el sistema de Certificación Forestal Voluntaria, fue inicialmente orientado hacia los países pobres, fundamentalmente pensando en los bosques tropicales, muestra de ello es que en el año 1996, América Latina, África y Asia Pacífico tenían el 70% de la superficie total de bosques certificados, sin embargo, los propietarios de los bosques de los países desarrollados, se toman en serio las ventajas del proceso de certificación y se han “apropiado” o se han puesto a la vanguardia de la certificación, de manera que ahora se han invertido las cifras.

Sin duda un elemento determinante ocurre por los costos de la certificación, éstos están conformados por los costos del proceso de certificación propiamente dicho, que es lo que el productor paga a la empresa que lo certifica; los costos que implica cumplir con todos los requisitos de un buen manejo sostenible, para poder ser acreedor de la certificación; y, los costos asociados a mantener la certificación, es decir el pago que recibe anualmente la certificadora por la visita de monitoreo / verificación.

Algunas reflexiones planteadas por los autores analizados, deja pendientes algunos interrogantes tales como:

- ¿La certificación sólo puede contribuir a promover un manejo sostenible en aquellos bosques cuya productividad, biodiversidad, condiciones de accesibilidad, manejo empresarial, etc. hacen que su aprovechamiento sea rentable?
- ¿De acuerdo a lo anterior, con la certificación el mercado solo reconoce (y paga) por uno de los productos del bosque, el de la madera (y de unas pocas especies)?
- ¿De la misma forma, la certificación no toma en cuenta los múltiples usos, valores y sentidos que tiene el bosque para los pueblos indígenas y comunidades rurales?

Señalan los propios autores que esta desigual apropiación de los beneficios económicos de la certificación se debe, seguramente, al hecho de que la certificación es un mecanismo de mercado y como tal, comparte sus características estructurales.

De otro lado, analizando los costos asociados a la certificación, esto se torna como inviable para pequeños bosques y para comunidades indígenas y campesinas sin la capacidad empresarial ni el capital necesario para lograr este manejo.

Sin embargo, señalan los autores que se rescatan también manifestaciones reiteradas y positivas de los productores, que están dispuestos a dedicar un mayor esfuerzo para mejorar la calidad de sus diferentes productos, especialmente porque se sienten motivados por el logro de mayores rendimientos o de otros beneficios tangibles relacionados con la calidad de su producción.

## **A MANERA DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **CONCLUSIONES:**

#### En torno a la red de valor de la madera:

Las concesiones forestales son una alternativa real para el manejo sostenible de los bosques de la Amazonía, siendo necesario consolidar este proceso, cubriendo urgentes

necesidades como asistencia técnica, financiamiento, valor agregado y un sistema de información eficiente y accesible, entre otras debilidades que deben ser superadas para alcanzar el objetivo del aprovechamiento sostenible del bosque.

Las concesiones y los permisos como modalidades de acceso a los recursos forestales y su aprovechamiento, precisan ser evaluados con transparencia y de manera participativa; del mismo modo, el cuidado de las áreas naturales protegidas para que estas áreas cumplan su verdadero rol y no estén sujetas a la tala y comercio ilegal de maderas; este conjunto de superficies deben ser consideradas en el análisis para construir de manera integral un sistema unificado para la conservación y buen uso de los bosques y sus recursos asociados (protección y producción forestal), no sujeto a interferencias ni competencias desleales que frenen el desarrollo sostenible.

La cadena productiva de la madera encuentra un gran desafío en el propósito de elevar su capacidad de competencia, lo cual por cierto va ligado al tema financiero, pero también a la generación de un entorno propicio para la inversión privada y por cierto del rol del Estado para estimular la capacidad de gestión de los productores.

El uso de tecnologías adecuadas, la disminución de costos de producción y de transporte, la mejor productividad y rendimiento del bosque, la incorporación de nuevas especies, la apertura de nuevos mercados; son entre otros, factores claves para mejorar la competitividad en la cadena productiva de la madera.

Las posibilidades económicas de los bosques tropicales amazónicos supone un cabal conocimiento del estado del mercado, en tanto a demandas internas y externas así como del comercio de exportación; debiendo preverse estudios permanentes que posibiliten una estrategia para el óptimo aprovechamiento de las especies maderables de la amazonía peruana.

La institucionalidad forestal precisa de una parte de normas concordadas con competencias bien definidas de los sectores involucrados en la gestión de los recursos forestales; pero también del fortalecimiento y modernización de la administración pública forestal; la asignación de los recursos económicos suficientes, la culminación del proceso de descentralización y la disponibilidad de acceso eficiente a la información son relevantes para alcanzar los niveles de institucionalidad deseados.

#### De las experiencias de Certificación:

El análisis de los conceptos y de las experiencias de certificación en el campo forestal permite arribar a ciertas conclusiones aún preliminares, teniendo en cuenta que, si bien la calidad de la producción es un viejo anhelo, aún en el campo forestal, el tema cobra recién vigencia con la introducción de los modelos de Certificación Forestal Voluntaria y de Cadena de Custodia.

Se concluye por ejemplo que la Certificación Forestal es un proceso voluntario que apuesta por un sistema productivo alternativo, no destructivo, como la base fundamental para la conservación de los bosques. El sistema en consecuencia, se presenta como una alternativa a la corriente “proteccionista” que va por la no utilización de los bosques con el argumento de preservar la vida en el planeta.

La conservación y buen uso de los recursos forestales es resultado de adecuados y coherentes instrumentos de planificación que van desde la escala nacional, regional y local, regidos por los mismos principios y fundamentos, en los cuales se inserta también el Plan General de Manejo Forestal de una unidad de aprovechamiento (concesión forestal o predio con permiso de aprovechamiento).

El PGMF se sustenta a su vez en un Plan Silvicultural cuyo propósito es asegurar la regeneración de los recursos forestales y dar cabida al Plan de Aprovechamiento Forestal. De esta manera, se logran las condiciones técnicas suficientes para cumplir con la certificación forestal, entrando luego a la fase de ejecución del aprovechamiento del bosque, con lo cual se da inicio a la cadena de custodia que a su vez compromete la trazabilidad de los productos maderables generados.

Entre los elementos básicos identificados para desarrollar los procesos de certificación, son de especial interés los siguientes:

- Identificación física de materiales certificados.
- Separación de materiales certificados y no certificados.
- Garantía del origen en todas las etapas de producción.
- Documentación de control.
- Procesamiento y mantenimiento de la información.
- Identificación y caracterización del producto certificado.
- Capacitación de los trabajadores.

#### De la cadena de custodia y trazabilidad:

La trazabilidad surge como una herramienta con objetivos bien definidos, que abarcan desde la conquista de mejores mercados hasta el fortalecimiento del manejo forestal sostenible, pasando por la mejora de la eficiencia y competitividad de la industria forestal, etc., aspectos sobre los cuales es preciso que los actores involucrados, públicos y privados, tengan una clara conciencia que les permita generar y brindar seguridad y transparencia del origen de los productos, lealtad en las transacciones comerciales y calidad en general.

Las responsabilidades y competencias a lo largo de la cadena de productos maderables, demandan una exigente labor de coordinación entre autoridades nacionales, regionales y locales, pero también de los diferentes sectores directamente involucrados tales como Agricultura, Ambiente, Producción, Comercio Exterior y Turismo, Interior, Economía y Finanzas, entre otros, que necesariamente deben privilegiar el tema en el marco de una decidida y sostenida política forestal nacional.

El aprovechamiento del bosque obliga al pago de un derecho de uso, el cual debería ser establecido sobre criterios de justicia y equidad, tanto para el usuario como para el propio bosque, por tanto los dineros generados deberían reinvertirse para asegurar la regeneración del bosque aprovechado. En esta perspectiva, tanto la Autoridad Forestal en sus diferentes instancias como los usuarios del bosque (concesionarios, nativos y productores en general) tendrían que ser responsables solidarios del MFS, por tanto socios en los negocios y en la conservación del bosque.

Una política general de estímulo a las empresas y productores que opten por la Certificación Forestal y por la Cadena de Custodia de la madera significaría una medida de fuerza para contrarrestar la tala y comercio ilegal de los bosques y sus productos.

Del mismo modo una política de estímulos a la inversión privada, para promover el uso integral del bosque, incorporado en principio nuevas especies a la cadena productiva, pero a su vez aumentando el valor agregado de los productos maderables, preferentemente en los lugares más próximos al bosque, tendría un doble efecto positivo no solo en la reducción de fletes y por tanto en la competitividad, sino además en la generación de fuentes de trabajo favoreciendo el negocio forestal y el desarrollo rural sostenible.

Como corolario de estas conclusiones surge la importancia de establecer un sistema de información, al servicio de autoridades y usuarios, conformado por un conjunto de bases de datos generados en el diario quehacer, partiendo de las evaluaciones del bosque y sus recursos asociados, como de cada una de las etapas siguientes, tales como labores silvícolas, extracción, transporte, valor agregado, etc., incluyendo información sobre comercialización, demandas, precios, entre otras informaciones que sin duda serán de enorme utilidad para el desarrollo forestal sostenible.

## RECOMENDACIONES

Finalmente algunas sugerencias generales para contribuir con las iniciativas para mejorar los procesos de certificación forestal en el país:

- Definir lineamientos para el diseño de un modelo de cadena de custodia de productos forestales en el marco de la certificación forestal voluntaria.
- Se requiere elaborar y estandarizar un documento de lineamientos para la cadena de custodia de productos forestales.
- Diseñar un modelo de trazabilidad que permita dejar huella y acreditar la legalidad del origen y el manejo forestal sostenible de los productos forestales (especialmente los maderables) que llegan al consumidor final.
- Evaluar la aplicación del modelo de trazabilidad de los productos maderables a los no maderables.
- Establecer parámetros consensuado para la adopción de códigos de conducta y de buenas prácticas empresariales.
- Se requiere elaborar y estandarizar un documento de parámetros consensuado para la adopción de códigos de conducta y de buenas prácticas empresariales.
- Promover y normar la adopción de los modelos y capacitar a los usuarios y al público en general.

## Referencias Bibliográficas:

1. Comisión Nacional de Diversidad Biológica, CONADIB. Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica.
2. VAN DAM, C. 2002. “La economía de la Certificación Forestal: ¿desarrollo sostenible para quién?”. Congreso Iberoamericano de Desarrollo y Medio Ambiente: Desafíos locales ante la globalización. 8 y 9 de noviembre 2002 - FLACSO-Quito, Ecuador.
3. Dancé J. 2006. Informe sobre algunas consideraciones para facilitar el acceso al sello de certificación forestal y a la cadena de custodia. MINCETUR – BID.
4. Dancé J., Guerrero A. 2006. Relanzamiento del manejo forestal sostenible. En: Viernes Cultural N°2.
5. Dancé J., Guerrero A. 2006. Los bosques y el acuerdo nacional: hacia una política de estado en el tema forestal. En: Viernes Cultural N°5.
6. Dirección Nacional de desarrollo de Comercio Exterior – MINCETUR. 2006. Programa de Desarrollo de Políticas de Comercio Exterior 1442 / OC – PE. Consultoría introducción de especies líderes en los mercados de exportación.
7. Foro Forestal Regional Pasco. 2005. Oxapampa. Noviembre. Citado por Lombardi I.
8. Galarza, E. 1999. Propuesta – Gasto Público en Medio Ambiente. Planteamiento Metodológico de una Base de Datos.
9. INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES –INRENA (Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre - IFFS). Revista Perú Forestal en Números 2007.
10. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA - INEI. La pobreza en el Perú en el año 2007.
11. MEF – MINAG. 2009. Programa de desarrollo forestal sostenible y competitivo en la amazonía peruana. Estudio de prefactibilidad. 150 Pág.
12. Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2001. La evaluación de los recursos forestales mundiales 2000.
13. Proyecto FAO GCP/PER/035/NET Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal. 2002. Estrategia Nacional Forestal, Perú 2002 – 2021.
14. Proyecto FAO GCP/PER/03/NET. “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal”. 2001. Brochure Institucional.
15. SEIJAS DAVILA, G. 2010. Informe sobre CCNN y Empresas con Certificación Forestal Voluntaria y Cadena de Custodia.
16. WWF/DED/PEAM. Julio 2004. Demanda de Madera del Corredor Norte Peruano.

Páginas consultadas:

[www.fsc.org](http://www.fsc.org)

[http://es.wikipedia.org/wiki/Cadena\\_de\\_custodia](http://es.wikipedia.org/wiki/Cadena_de_custodia)

<http://www.adexperu.org.pe/>

<http://www.minam.gob.pe>

<http://www.peruecologico.com.pe>

<http://www.produce.gob.pe>

<http://www.proinversion.gob.pe>

<http://www.siamazonia.org.pe>

<http://www.wwfperu.org.pe>



## ANEXO 01

### Propuesta de la MNDCF para un ACUERDO NACIONAL FORESTAL

Visión	Objetivos de Política	Indicadores	Metas Quinquenales	Propuesta Adicionales
Al 2021, el Perú es un país forestal; conserva y maneja sosteniblemente sus bosques, cuenta con plantaciones forestales y otros negocios ecológicos, que generan riqueza y bienestar con equidad y en armonía con el medio ambiente.	(a) Posicionar al Perú como país forestal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El Plan Nacional de Competitividad Forestal operando.</li> <li>■ El Plan Nacional de Exportaciones Forestales operando</li> <li>■ <b>Perú: País Forestal</b> operando en Prompex y Prom-Perú</li> <li>■ Existe Planeamiento Forestal Estratégico</li> <li>■ La ENF operando</li> <li>■ % de incremento anual del presupuesto de la republica asignado al sector;</li> <li>■ % de incremento de aporte al PBI anual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Duplicar aporte al PBI</li> <li>■ Duplicar Exportaciones Forestales</li> <li>■ Duplicar puestos de trabajo en el sector</li> <li>■ Adecuados servicios y cobertura administrativa del Estado</li> <li>■ Diseñar y poner en marcha planes y programas requeridos.</li> <li>■ Empresas operando en cadenas productivas</li> <li>■ Abrir nuevos nichos y nuevos mercados</li> <li>■ Elevar el consumo nacional de productos forestales.</li> <li>■ Desarrollar nuevos productos para el mercado nacional y global</li> <li>■ Autoridades regionales y locales asumen responsabilidad en metas acordadas. Sensibilización a decisores políticos y formadores de opinión a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Existe Planeamiento Forestal Estratégico en el Centro de Planeamiento Estratégico CEPLAN</li> </ul>

			nivel nacional, regional y local.	
	(b) Desarrollo de una conciencia y educación forestal que promuevan el sector y orienten la conservación y buen uso de los bosques.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Extendida conciencia y cultura forestal.</li> <li>■ Formación de Profesionales altamente calificados</li> <li>■ Formación y capacitación de docentes rurales.</li> <li>■ Se conocen los bosques, su biodiversidad, bienes y servicios</li> <li>■ Se sabe como aprovechar mapa de oportunidades de los bosques</li> <li>■ Se cuenta con mapa de conocimientos locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa Nacional de Educación Ciencia y Tecnología Forestal</li> <li>■ Programa de Educación para la Producción de Bienes y Servicios Forestales funcionando.</li> <li>■ Se cuenta con profesionales y conedores requeridos, intercambiando de saberes operando</li> <li>■ Adecuación curricular del sistema educativo rural. Educación de población rural orientada a mejora de calidad trabajo local.</li> <li>■ Renovación curricular forestal en Universidades. Servicios de Extensión Rural y Practicas Pre-profesionales</li> <li>■ Autoridades regionales y locales asumen responsabilidad en metas acordadas. Sensibilización a decisores políticos y formadores de opinión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Carrera Pública Forestal con alta capacidad técnica operando a nivel nacional</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Conocimiento tradicional incorporado en los procesos de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Revaloración y difusión del conocimiento tradicional sobre los Bosques</li> <li>■ Inventario Nacional del</li> </ul>	

		desarrollo.	Conocimiento Tradicional sobre Manejo de los Bosques y Biodiversidad en curso.	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistemas productivos orgánicos sostenibles integran a la población rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Cultura de producción orgánica integral y conservacionista instalada y operando.</li> </ul>	
(c) Desarrollo de una Institucionalidad Forestal con enfoque intersectorial y multidisciplinario, capaz de impulsar una gestión eficiente del 60% del territorio y del patrimonio forestal y de biodiversidad nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Marco jurídico forestal promotor y estable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Normatividad orgánica y coherente promoviendo las redes de valor forestal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Paso 1: Creación de <b>Vice-Ministerio Forestal</b> dentro del MINAG. Plazo: de Inmediato</li> <li>■ Paso 2: Creación del <b>Ministerio de: Bosques, RRNN y Medio Ambiente.</b> Plazo: 1 año.</li> </ul> <p>Redefinición de competencias y funciones a escala nacional, regional y local.</p> <p><b>OSINFOR</b> supervisor opera con independencia; <b>CONAFOR</b> instalado paritariamente; <b>MNDCF</b> operando a nivel nacional independientemente. <b>Comités de Gestión de Bosque</b> operan en cuencas forestales <b>Policía Forestal</b> es cuerpo</p>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Ley promotora de inversiones forestales y de plantaciones</li> </ul>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Financiamiento asegurado para el desarrollo forestal sostenible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ FONDEBOSQUE cuenta con fondo fiduciario suficiente</li> <li>■ Acercamiento de mecanismos financieros para conservación, manejo y negocios forestales a los actores forestales</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Institución nacional promotora en marcha alienta inversiones forestales y plantaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Desarrollo de mercado de capitales.</li> </ul>		
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mecanismos financieros alternativos: bolsa de productos forestales, pago de servicios ambientales, etc.</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Registros Públicos Forestales garantizan mercado eficiente y</li> </ul>				

			transparente	de elite, altamente especializado de la PNP Se crea <b>Escuela de Administración Forestal</b> con nivel post-grado
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Institucionalidad forestal (pública y privada) integrada, fortalecida y descentralizada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se accede por concurso de meritos a la carrera administrativa forestal</li> <li>■ Funcionario público forestal comprometido e identificado con el servicio al sector forestal.</li> </ul>	
(d) Impulso a Desarrollo Forestal Sostenible. (e) Las poblaciones ligadas a la actividad forestal y los bosques tienen sus necesidades básicas satisfechas y acceden equitativamente a sus beneficios, a través de la conservación y el manejo forestal sostenible.		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El Manejo Forestal Sostenible es una práctica generalizada en el aprovechamiento de los bosques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El Manejo Forestal Sostenible es reconocido como una inversión a favor de la producción con valor agregado y la competitividad</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El Manejo Forestal Sostenible como herramienta de gestión ambiental</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El Manejo Forestal Sostenible facilita la competitividad para el acceso a mercados a través de la certificación</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Certificación,</li> <li>■ Cadenas de custodia, Trazabilidad</li> <li>■ Códigos de Conducta y Buenas Practicas Empresariales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Herramientas de calidad en apoyo a la credibilidad del manejo forestal sostenible operando.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Los recursos forestales se encuentran debidamente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Las poblaciones reconocen la importancia y el valor de los bosques a nivel nacional, regional y local.</li> </ul>	

		valorados	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Los negocios forestales en virtud de la de la multifuncionalidad de los bosques inducen el aprovechamiento integral de los mismos</li> </ul>	
		Programa de Reconversión Laboral	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Los bosques y las tierras forestales se respetan y no cambian de uso.</li> <li>■ Se brinda oferta de empleos sostenibles.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ El ordenamiento territorial y forestal es la base para el desarrollo rural.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Catastro rural con definición de espacios ecológico económicos optimizan el uso de la tierra</li> <li>■ La ZEE es base para la toma de decisiones.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reducción de tasa de deforestación</li> </ul> Mejora de los índices de conservación de la biodiversidad. - Reducción de los índices de erosión, desertificación y del deterioro de los ecosistemas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Se planifica el uso y la tenencia de la tierra forestal propiciando mejores posibilidades de inversión.</li> </ul>	
	(f) La diversificación, el uso de tecnologías limpias y la articulación con el mercado incrementan la actividad forestal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Bienes y servicios forestales diversos posicionados en el mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Rescate y promoción del mercado interno de bienes y servicios forestales.</li> <li>■ Promoción de las Exportaciones forestales; abrir mercado para marcas</li> </ul>	

			forestales y el valor agregado nacional (US\$ 10 mil millones).	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Incremento anual del PBI en 0.25 puntos porcentuales por año.</li> <li>■ Balanza forestal positiva.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Industrias forestales desarrolladas competitivamente, generan valor agregado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un cluster promotor vincula eficientemente demanda y oferta de productos maderables incorporando nuevas especies y productos en los mercados</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Tecnología apropiada y desarrollada para la actividad forestal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un programa de desarrollo tecnológico opera articulado a la demanda de las redes de valor de productos forestales</li> <li>■ Validación de tecnologías apropiadas</li> </ul>	
	(g) Existe garantía al mercado del origen legal y sostenible de los bienes y servicios ofertados	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Códigos de Conducta</li> <li>■ Cadenas de Custodia</li> <li>■ Mecanismos de Trazabilidad</li> <li>■ Concesiones y Empresas con Certificación Voluntaria Independiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10% de usuarios en cada caso x quinquenio</li> </ul>	
	(h) La permanente actualización de información y de conocimientos forestales está garantizada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistema de información forestal, confiable, actualizada y accesible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Un cluster de información brindando servicios a los empresarios y productores en las diferentes redes de valor</li> </ul>	

			<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Sistematización y actualización de literatura gris existente.</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>■</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Recursos profesionales y técnicos comprometidos, eficientes y competitivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa Nacional de Promoción, Servicios de Extensión y Capacitación Forestal.</li> </ul>	
		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Investigación integral de la biodiversidad y recursos forestales; mapa de potencialidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Programa de investigación para la conservación y el desarrollo forestal sostenible.</li> </ul>	
	(i) El Perú ejercita derechos y obligaciones de los compromisos internacionales asumidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Informes nacionales presentados</li> <li>■ Proyectos de cooperación internacional aprobados</li> <li>■ Asistencia a reuniones internacionales</li> <li>■ Pago de cuotas a NNUU y convenios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Estrategias, Planes y Programas en Ejecución.</li> <li>■ Duplicar montos de canje de deuda</li> <li>■ Duplicar montos de cooperación</li> <li>■ Duplicar proyectos publico-privados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ La Estrategia De Biodiversidad y Plan Director y Planes Maestros de ANPs son parte de la gestión del sector</li> </ul>
	(j) La comunidad internacional reconoce los aportes y avances nacionales en la conservación y manejo forestal sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Reconocimientos y premios recibidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Líder sudamericano en conservación y manejo sostenible de sus bosques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Crear Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y de Biodiversidad con Directorio paritario público-privado.</li> </ul>