

## Para democratizar y fortalecer el aprovechamiento forestal en el Perú

Marc J. Dourojeanni

*Universidad Nacional Agraria La Molina*

ORCID: 0000-0003-0541-3915

**Resumen:** La producción de madera de bosques naturales en el Perú, salvo excepciones, no resulta de la aplicación de un manejo forestal sostenible. Por tanto, la extracción de madera degrada al bosque y contribuye a reducir severamente sus servicios ecosistémicos. Una de las causas más evidentes de esta situación ha sido el traslado de la responsabilidad directa del manejo forestal al sector privado, mediante el régimen de las concesiones forestales. En el contexto económico y social prevaleciente los empresarios no consiguen realizar un manejo realmente sostenible que, asimismo, sea rentable (Dourojeanni, 2019, 2021). Por eso, en el marco de una nueva política para los bosques que prioriza el mantenimiento de los servicios ambientales (Dourojeanni *et al.*, 2021; CNF, 2022), se propone transferir gradualmente esa responsabilidad al Estado y a las comunidades locales, sin menoscabo del rol privado en las fases de extracción, transformación y comercialización. El manejo forestal sería realizado a través de unidades de gestión de nivel local con participación plena de los actores locales y con autonomía administrativa y financiera, en base a la subasta pública de árboles en pie. En esta nota se describe la propuesta, se discute su justificación, sus ventajas y eventuales desventajas, y se propone una alternativa práctica para su implementación.

**Palabras clave:** Nueva política forestal. Degradación forestal. Servicios ecosistémicos. Manejo forestal sostenible. Concesiones forestales. Unidades locales de gestión forestal.

## To democratize and strengthen forest utilization in Peru

**Abstract:** Exceptions aside, the production of timber from natural forests in Peru does not result from the application of sustainable forest management. Therefore, wood exploitation degrades the forest and contributes to severely reduce its ecosystem services. The most evident direct cause of degradation has been the transfer of responsibility for forest management to the private sector, which, under the prevalent economic and social context, is unable to carry out a sustainable management that is also profitable (Dourojeanni 2019, 2021). In the context of a new national forest policy that prioritizes the maintenance of environmental services (Dourojeanni 2021, CNF 2022) it is being proposed to gradually transfer this responsibility to the State and local communities, without undermining the private role in the extraction, transformation, and commercialization phases. Forest management would be carried out through local management units with full participation of local actors and administrative and financial autonomy, based on the public auction of standing trees. This note describes the proposal, discusses its justification, its advantages, and eventual disadvantages, and proposes a practical alternative for its implementation.

**Keywords:** New Forest Policy. Forest Degradation., Ecosystem Services. Sustainable Forest Management. Local Forest Management Units.

### Marc J. Dourojeanni

Ingeniero agrónomo, ingeniero forestal y doctor en ciencias agronómicas. Entre otros cargos, fue decano de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina, director general forestal en el Ministerio de Agricultura, oficial *senior* del Banco Mundial, jefe de la División Ambiental del Banco Interamericano de Desarrollo, vicepresidente de la Unión Internacional para la Conservación (UICN) y de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (CMAP), y es cofundador de la fundación Pronaturaleza (Perú). Trabajó en la Amazonía y en otros bosques tropicales de África, Asia y América Latina. Es autor de 24 libros y de centenas de artículos sobre política forestal, áreas naturales protegidas y desarrollo amazónico.

## 1. Introducción

El bosque natural, que cubre más del 60% del territorio del país, es un patrimonio de la nación que, además de producir bienes, provee servicios ecosistémicos indispensables para el futuro de todos. No obstante, este patrimonio está gravemente amenazado por la deforestación, que ya alcanza un 14% del área forestal original, y por la degradación, que probablemente afecta a la mitad de los bosques que quedan fuera de las áreas naturales protegidas (CNF, 2022). El impacto ambiental de la deforestación es bien conocido. Pero, además, se ha demostrado que, en términos de servicios ambientales, la degradación forestal tiene un impacto igual o mayor que la deforestación (Barlow *et al.*, 2016; Betts, Sanderson & Woodward, 2008; Longo *et al.*, 2020; Qin *et al.*, 2021). La amenaza de un colapso de la capacidad regenerativa de la biota amazónica, por la que se podría entrar en un proceso irreversible de sabanización, ya ha sido prevista (Lovejoy & Nobre, 2020), siendo urgente tomar medidas para evitarlo. La primera medida para eso es, evidentemente, frenar la deforestación. La otra, igualmente importante, es hacer realidad el aprovechamiento verdaderamente sostenible del bosque natural, evitando la degradación.

Cualquier aprovechamiento maderero del bosque natural reduce sus beneficios ecosistémicos. Sin embargo, existe consenso de que, si se aplica un manejo forestal de buena calidad, es decir sostenible, esos impactos pueden ser reducidos (Putz *et al.*, 2012; Sasaki *et al.*, 2016). En el Perú, es insignificante la proporción de bosques manejados sosteniblemente, como lo demuestra el hecho de que, dependiendo de los criterios, de 60 a más del 90% de la madera producida es de origen informal o ilegal (Pautrat & Lucich, 2006; Urrunaga, Johnson, Orbegozo & Mulligan, 2012; Finer, Jenkins, Blue & Pine, 2014; Global Witness, 2019), es decir, extraído sin tener en cuenta las normas del manejo forestal establecidos en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (ley 29763) y sus reglamentos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Consultar en: <http://repositorio.serfor.gob.pe/handle/SERFOR/620>

La mayor parte de esa producción se justifica tradicionalmente con autorizaciones o permisos y sale de comunidades nativas, predios privados, bosques comunales o, de modo abiertamente ilegal, de áreas naturales protegidas. En procura de resolver esta situación, la legislación vigente, del mismo modo que las anteriores, ha fomentado el otorgamiento de gran parte de los bosques públicos de producción (11 millones de unos 17.5 millones de hectáreas) al sector privado mediante concesiones forestales con fines maderables, con la condición de invertir en el negocio y aplicar en ellas un manejo sostenible que, además, se supone sea supervisado. Estas pueden ser extensas y son concedidas por plazos largos. Pero, por diversas causas, entre ellas la competencia desleal de la informalidad, la baja capacidad técnica y operativa de los concesionarios y la reducida rentabilidad económica de aplicar un manejo forestal verdaderamente sostenible que respete criterios e indicadores de sostenibilidad (ITTO, 2016; Linser *et al.*, 2018), el resultado ha sido desalentador. Por eso, a través de una gran diversidad de ilegalidades (PCM, 2021), un 60% de las concesiones forestales ha incumplido las normas básicas o ha sufrido reveses económicos y abandonado el emprendimiento (Finer *et al.*, 2014; Vergara, 2019). Salvo muy contadas y discutibles excepciones, en las concesiones mejor mantenidas tampoco se aplicaría un manejo forestal que garantice la sostenibilidad (Kommeter, 2016, 2019; Dourojeanni, 2020), en parte debido a que, pese a proclamar que eso es un requisito, en la práctica las propias normas oficiales<sup>2</sup> no lo garantizan (por ejemplo, las referidas a ciclos y a diámetros de corte de cada especie).

Es decir que, a más de veinte años de lanzado, es evidente el fracaso del régimen forestal basado en concesiones forestales maderables<sup>3</sup>, que fue establecido por la ley forestal del 2000 y que fue ratificado y perfeccionado en la de 2009 y en la de 2011, que está vigente. En efecto, se esperaba que esas medidas permitieran abastecer la materia prima que necesita la industria forestal y, asimismo, posibilitar el crecimiento de la exportación. Sin embargo, como bien se sabe, el país sigue importando diez veces más madera y otros productos forestales que los que exporta, la industria nacional no crece por falta de materia prima y por el notorio atraso tecnológico y baja capacidad de inversión del sector privado en la industria maderera. Como anticipado, la mayor parte de la madera que circula en el país es de origen informal o, simplemente, ilegal. Desde el punto de vista del mantenimiento de los servicios ecosistémicos la situación es aún más seria pues, como ha

---

<sup>2</sup> Resolución de dirección ejecutiva 046-2018-SERFOR-DE.  
<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per158392anx.pdf>

<sup>3</sup> La Ley vigente incluye, además de las concesiones de fines maderables, las que son para productos forestales diferentes a la madera, las de conservación y ecoturismo. En esta nota solo se trata de las primeras.

sido discutido por Kommeter (2016, 2019) y Dourojeanni (2020), el manejo aplicado en las concesiones, aun en el caso de respetar las normas actuales, no estaría garantizado.

Por esos y otros motivos ha sido propuesta una nueva política (Dourojeanni, 2019; Dourojeanni *et al.*, 2021; CNF, 2022) que cambia progresivamente el fallido régimen de las concesiones forestales maderables y de otras modalidades de acceso al recurso forestal, dando al Estado la función de manejar sosteniblemente los bosques naturales. Eso implica un cambio drástico en la gestión forestal, que ha prevalecido en el último medio siglo, y en la legislación vigente que, primero mediante contratos y después mediante concesiones, ha impuesto al sector privado la obligación de manejar los bosques y de mantener sus servicios ambientales que son fundamentales para el bienestar de todos. Lo que, en principio, debe ser responsabilidad del Estado.

## **2. Alternativas para resolver el problema de la degradación del bosque**

Para evitar las consecuencias mencionadas del régimen de concesiones, se analizan las posibilidades de obtener ese resultado sin cambios sustantivos de la legislación actual. Tres opciones parecen posibles y merecen ser discutidas: (i) insistir en hacer cumplir la ley vigente pero con la condición de revisar, ampliar y fortalecer las normas aplicadas al manejo forestal, de modo que sean más amigables al ambiente dentro del régimen actual; (ii) otorgar o conseguir una compensación económica (incentivo, premio o pago por servicios ambientales) a los concesionarios y a las comunidades que manejan los bosques naturales de modo comprobadamente sostenible; y, obviamente, (iii), combinar o sumar las dos anteriores.

La primera opción es contrastada por la realidad. En el marco de la legislación forestal actual el Estado no tiene, y no tendrá por un imprevisiblemente largo tiempo, la capacidad para combatir la informalidad, que es una causa de la baja rentabilidad del aprovechamiento forestal lícito, conformando un circuito vicioso. Mientras no consiga que la población local participe del cuidado de los bosques, no existirá fuerza pública capaz de aplicar cabalmente la ley. Además, la mayoría de los empresarios que obtienen los títulos habilitantes para la utilización forestal en concesiones no disponen de los recursos económicos y de la capacidad operativa suficientes para implementar y asegurar la marcha de la empresa, en especial para instalar la infraestructura necesaria. Endurecer la aplicación de la ley y, especialmente, reforzar las pautas de extracción para

que el manejo sea más sostenible, sin combatir eficazmente la ilegalidad dominante fuera de las concesiones forestales, contribuirá a reducir aún más la rentabilidad económica de estas y agravaría la situación actual.

Con relación a la segunda opción, cabe recordar que, pese a existir en la legislación forestal vigente descuentos del pago por derechos de aprovechamiento por conservación de áreas dentro de las concesiones y por certificación, estos premios no compensan el costo de aplicar un manejo que sea realmente sostenible. Dicho en otras palabras, los que manejan bien el bosque y generan o mantienen servicios ambientales no son retribuidos económicamente por hacerlo, pese a que el costo es elevado. Por eso, la segunda y la tercera opción, que incluyen complementar la renta del emprendimiento con bonos o créditos de carbono u otros incentivos relacionados a la provisión de servicios ambientales, viene siendo aprovechada por iniciativa propia de algunas empresas que consiguieron demostrar, hasta cierto punto, la sustentabilidad del manejo que practican. También se ha dado en algunas comunidades nativas. En ambos casos esto se ha conseguido con apoyo de organizaciones no gubernamentales que promueven el sistema REDD+ y bonos de carbono. Pero, en la práctica, obtener esa compensación implica procesos extremadamente complejos, largos y onerosos cuyos resultados, en general, están debajo de las expectativas creadas. El paso previo es demostrar inequívocamente la buena calidad del manejo practicado mediante certificaciones que resultan costosas. De otra parte, es necesario encontrar o disponer de un donante o de una entidad dispuesta a comprar bonos o créditos de carbono. La empresa modelo en calidad de manejo certificado y en el aprovechamiento de bonos de carbono en el Perú es Maderacre<sup>4</sup>. Pese a sus éxitos, el bosque de esa empresa no está exento de amenazas de invasión por mineros y madereros informales.

Los problemas para transformar esos casos excepcionales en una oportunidad para la totalidad de las concesiones forestales incluyen: (i) la gran dimensión del esfuerzo necesario para que las empresas alcancen el nivel de manejo que justificaría esa compensación en términos de volumen de carbono retenido, deforestación evitada o, volumen de agua de calidad generada; (ii) crear o encontrar la fuente financiera pública o privada, nacional o internacional, para costearla o, si es posible, obtener del mercado internacional de maderas tropicales un precio que recompense el esfuerzo; y (iii) la dificultad técnica de diseñar e implantar una mecánica para su aplicación, incluyendo la medición del resultado, y de monitoreo y supervisión, lo que tendría, sin duda, un costo

elevado. Además, quedaría sin solución el caso de los pequeños extractores informales que contribuyen al grueso de la explotación ilegal.

En el caso de las tres opciones citadas, subsistiría, para los concesionarios, la difícil responsabilidad de mantener la integridad del patrimonio forestal del Estado entregado a su custodia. Como bien se sabe, las concesiones están amenazadas por invasiones de agricultores informales, cazadores y pescadores furtivos, mineros o madereros ilegales, sin poder obtener respaldo del gobierno para controlar esos desmanes. De otra parte, los concesionarios y las comunidades nativas, precisamente por ser formales, son paradójicamente acosados por las instituciones forestales públicas (SERFOR, OSINFOR y la autoridad regional forestal), mientras que el mismo gobierno poco o nada hace contra los extractores ilegales e informales. A partir de 2015 se permitió transformar las multas a las comunidades nativas en acciones de conservación del bosque (Durand, 2015), pero eso no parece haber prosperado.

Por eso es necesario cambiar drásticamente el enfoque actual, que pone en el sector privado todo el peso de la tarea de mantener los servicios ambientales fuera de las áreas naturales protegidas, y, en cambio, responsabilizar al Estado, que debe asumir directamente la tarea de su manejo, mediante la preparación y aplicación de planes que prioricen el mantenimiento de los servicios ambientales. Los concesionarios o extractores, lógicamente, aplican mínimamente las normas fijadas por el Estado pues su prioridad es que la inversión sea lucrativa para la empresa y sus financiadores. Por eso, aunque formalmente respeten las normas establecidas, esos planes no prestan atención al largo plazo ni, menos aún, a los servicios ambientales. Eso es agravado porque, como se ha anticipado, las propias normas del Estado que actualmente rigen el manejo no aseguran la sostenibilidad ni los servicios ambientales.

La gran ventaja del Estado es que no necesita lucrar con la extracción forestal. Solo precisa cubrir los costos reales del manejo. Estos incluyen censos o inventarios y otros estudios, demarcación, preparación del plan de manejo, marcación de árboles a ser extraídos, preparación y ejecución de las subastas, y contratación de construcción de las infraestructuras y de los cuidados silviculturales necesarios que luego deben reflejarse en el costo de la madera a extraer por terceros. Es decir que el valor de venta de la madera en pie por el Estado debe cubrir esos costos y, dependiendo del mercado, puede ser mayor, en cuyo caso el superávit se destinaría a la conservación del patrimonio forestal que no está siendo aprovechado pero que es crucial por proveer servicios ecosistémicos o que está en reserva para su uso futuro.

### **3. Descripción de la propuesta**

Los tres ejes de la propuesta son: (i) responsabilizar directamente al Estado, mediante sus organismos competentes y especializados y con apoyo de las comunidades locales, por el diseño y puesta en práctica del manejo sostenible de los bosques naturales; (ii) adecuar o adaptar a la realidad local, dentro del marco general de la ley, la gestión y el manejo de los recursos forestales mediante la delimitación de unidades de gestión forestal (UGF) a nivel de cuenca, valle, municipio o microrregión; y (iii) democratizar la gestión forestal, en particular el manejo forestal con fines madereros, permitiendo, dentro del marco de la ley, la participación efectiva, plena y equitativa de los actores locales (extractores, industriales, campesinos, nativos, gobierno local, sectores públicos, academia, organizaciones no gubernamentales).

El patrimonio forestal nacional está presente en todas las regiones naturales del Perú. Su gestión al nivel nacional corresponde al SERFOR, como ente técnico-normativo y a nivel regional, y a las administraciones forestales regionales (gerencias regionales de desarrollo/gestión forestal). Conforme al artículo 21 de la Ley Forestal vigente existen, asimismo, reparticiones forestales que, en general, tienen nivel provincial (unidades de gestión forestal o UGF), es decir que abarcan áreas enormes y cuyas funciones son reflejo de las que corresponden al nivel regional, que, en gran medida, son procedimentales (otorgar concesiones, autorizaciones y permisos para aprovechamiento forestal y de la fauna, supervisar el cumplimiento de la legislación y el control del transporte de productos forestales, etcétera). Esas funciones son necesarias, pero esencialmente burocráticas.

La propuesta incluye: (i) aumentar el número de UGF de modo que el recurso forestal maderable pueda ser gerenciado y manejado localmente; (ii) responsabilizar a las UGF por el diseño y aplicación del manejo directo de los bosques de producción incluidos en ellos; (iii) poner a disposición de los interesados, a través de las UGF, la producción anual de madera y otros productos del bosque mediante subastas públicas; (iv) brindar autonomía administrativa y financiera a las UGF de modo que permita la aplicación local de lo recaudado; (v) establecer en cada UGF comités de gestión que aseguren la participación plena de los actores locales, incluida la fiscalización de la administración; y (vi) brindar, por medio de la legislación, la flexibilidad necesaria a cada UGF para adaptarse a las realidades ecológicas, sociales y económicas locales.

8      Será necesario crear más UGF en cada región, distribuyendo estratégicamente la superficie del bosque y su potencial forestal maderero comprobado en

base a inventarios forestales detallados en zonas clasificadas (zonificación forestal), como bosques de producción permanente, de modo que se atienda la demanda de materia prima de madereros e industriales locales, dotándolos de la infraestructura mínima que asegure su manejo sostenible. Algunas de esas unidades cubrirán áreas mayores que otras, considerando que, además de bosques de producción y protección que les corresponde regir, algunas van a abarcar espacios bajo otras jurisdicciones, como las áreas naturales protegidas que dependen del SERNANP y las comunidades nativas y campesinas o propiedades privadas. Se supone que en la Selva Baja esas unidades forestales abarcarán cuencas o segmentos de cuencas en las que el control localizado en la boca del río principal sea más simple. En Costa y Sierra, donde la densidad de recursos forestales es menor, las unidades pueden abarcar áreas más extensas. Esto no es una novedad en el Perú. En la década de 1970 y en parte de la de 1980 funcionaron en el Perú los distritos forestales, de los que en 1976 ya existían 76 plenamente operativos. En Costa y Sierra estos estaban correlacionados con los distritos de agua y riego. No estaban encargados del manejo forestal, pero cumplían con gran autonomía todas las demás funciones.

Para poder efectuar sus tareas, en especial manejar los bosques naturales, cada UGF dispondrá, como en la actualidad, de un jefe, un forestal graduado y experimentado y de tantos ingenieros, biólogos y otros profesionales como requiera el área que va a ser manejada. Gran parte de ese personal estará dedicado a preparar los planes de manejo de los bosques de producción maderera y a supervisar su aplicación. También necesitará de un abogado para organizar las subastas y de una buena administración y contabilidad. Debe disponer, asimismo, de peritos o técnicos forestales y de guardabosques, además de instalaciones, parque automotor y/o de navegación suficiente, así como de equipamiento para manejo y control. Su presupuesto dependerá en gran medida del volumen de madera que el plan de manejo determine que pueda ser subastado anualmente.

La UGF, salvo excepciones como las sacas sanitarias, no realizará extracción de madera. Esta estará plenamente a cargo, como sucede actualmente, de los extractores, sean estas empresas, pequeñas empresas, cooperativas u otras. La UGF se limitará a habilitar los caminos forestales troncales y una que otra infraestructura de uso común que sean determinados en los planes de manejo, contratando para eso a empresas de servicio. Los extractores que compraron la madera en las licitaciones deberán seguir las instrucciones de extracción y solo podrán cortar y sacar, con su propia maquinaria, los árboles previamente marcados en los lugares indicados y aplicando técnica de impacto reducido (Dykstra, 2001). En el caso de pequeños extractores se podrá tolerar el aserrío *in situ* siempre y cuando no afecte la conservación del recurso.

El personal será, en gran parte, el que se quede sin sus funciones actuales relativas a las concesiones maderables en el SERFOR, el OSINFOR y en las regiones. Estos pasarán a trabajar en lo que es su oficio, es decir, diseñar y aplicar planes de manejo forestal. Pero, sin duda, las unidades deberán ser reforzadas y para ello se dispondrá de los profesionales que actualmente hacen las funciones de regentes en las concesiones forestales, entre otros. De otra parte, la preparación de inventarios forestales e inclusive de planes de manejo, así como la construcción de la infraestructura necesaria (por ejemplo, caminos forestales, patios de acopio) para el manejo, puede ser encargada a prestadores de servicio, contratados mediante licitaciones. Es importante recalcar que esta propuesta no limita ningún aspecto de la actividad privada.

La autonomía técnica, administrativa y financiera de las UGF es pieza fundamental de esta propuesta. En efecto, la nueva política insistirá en que la legislación nacional permita adaptaciones o flexibilizaciones regionales e inclusive locales de la norma general, en función de la realidad socioeconómica y ecológica o, simplemente, del sentido común. La rigidez legal actual, además de su complejidad excesiva, es uno de los grandes obstáculos para una gestión forestal eficiente. Sin embargo, las UGF, así como los planes de manejo que se preparen, deberán obtener el visto bueno de la gerencia regional forestal respectiva y, eventualmente, del SERFOR. La autonomía administrativa y en especial financiera es crucial, pues esa es la mejor forma para que, mediante los comités de gestión, se asegure el involucramiento de la sociedad local y, por ende, asegurar su apoyo, pues tendrán voz y voto en el uso del dinero recaudado, dentro de las previsiones legales. Cada unidad debe, en principio, ser económicamente autosostenible, es decir que debe cubrir sus costos operativos con base al monto que recauda por venta de la madera y otros productos forestales. Sin embargo, el apoyo y la supervisión por parte de las autoridades forestales regionales debe ser estrecha y constante.

Actualmente las UGF tienen un comité de gestión cuya función, pese a su nombre, es meramente informativa y de asesoramiento. La propuesta es de darles carácter deliberativo o, si se prefiere, otorgar participación plena a los actores del sector. Como se ha dicho, es crucial que la gestión que se aplique en esas unidades sea adaptada a la realidad local, y para eso la participación de los actores locales es esencial: madereros, ribereños, industriales, comerciantes de madera, autoridades locales, comunidades nativas y campesinos, agricultores, academia, organizaciones no gubernamentales, sectores públicos, entre otros, deben poder opinar y participar activa y conscientemente de las decisiones, sin salir del marco de la ley forestal y de otras que se apliquen. Entre los tantos temas en que los puntos de vista de un comité de gestión forestal local son

importantes están muchas de las variables a aplicar en los planes de manejo (tipo de manejo, duración de la rotación o ciclo, especies que pueden o no ser explotadas, tamaños mínimos, ámbitos de protección estricta, diseño de las vías de extracción, etcétera), el precio de la madera a ser subastada, periodos y plazos y, por cierto, el área a ser reservada para uso futuro. Asimismo, como ya se ha mencionado, será función importante de ese grupo fiscalizar el uso de los recursos económicos disponibles, tanto los provenientes del presupuesto público como los generados por la venta de la madera, además de la fiscalización habitual por parte del Gobierno. Se espera que uno de los principales resultados de esa gestión participativa sea el control por los pares de cualquier violación de los acuerdos tomados en conjunto, conduciendo gradualmente a mejorar la calidad, equidad y legalidad del aprovechamiento de los recursos forestales.

Las funciones de esas unidades serían, a grandes rasgos:

- i. Aplicar y supervisar el cumplimiento de la legislación forestal vigente en el ámbito de la unidad.
  
- ii. Proponer, cuando se requiera, la adecuación del ordenamiento forestal nacional y regional a la realidad propia de su unidad, la que debe ser aprobada al nivel de la administración forestal regional. En este ordenamiento deben estar diferenciados: (i) los bosques de producción maderera, (ii) las reservas forestales productivas madereras para su uso futuro, (iii) los bosques de producción no maderera, (iv) los bosques de protección forestal en tierras públicas y (v) los bosques de producción y de protección localizados en tierras comunales<sup>5</sup>. Es evidente que puede haber superposición de áreas de algunas de las categorías citadas, como en el caso de los bosques de producción no maderable y los que se encuentran en comunidades nativas y campesinas, y, evidentemente, con las áreas permitidas para las diversas modalidades de caza.
  
- iii. Preparar, proponer e implementar los planes de manejo sostenible para las áreas de bosques de producción maderera y de otros productos del bosque o manejo de fauna, designadas para su aprovechamiento. Dichos planes, antes de ser implantados, deben ser aprobados por la autoridad forestal regional que deberá realizar el seguimiento de su aplicación y ser informada de eventuales modificaciones. Es probable que cada bosque a ser manejado dentro de la UGF deba tener su propia jefatura y personal.

---

<sup>5</sup> Aunque físicamente presentes en cada UGF, las áreas naturales protegidas dependen del SERNANP.

iv. Contratar, mediante licitación o concurso público, a los proveedores de servicio necesarios para construir las infraestructuras, así como para realizar los inventarios o censos forestales, preparar planes de manejo y/o desarrollar las prácticas silviculturales posteriores a la extracción, según sea requerido.

v. Organizar y conducir las subastas anuales, determinando el número, volumen y especies de los árboles o de productos puestos a disposición de los extractores, de acuerdo al plan de manejo respectivo, fijando los valores base para la subasta y las condiciones del pago. La unidad debe marcar los ejemplares (árboles) a ser extraídos, así como demarcar los lugares a ser protegidos y el número adecuado de árboles semilleros para mantener la regeneración natural. Debe informar oportuna y públicamente la localización de los trechos a ser explotados y las demás características de la zafra prevista para al año siguiente, incluyendo las condiciones de la extracción. Los interesados en la subasta deben poder visitar las áreas de extracción.

vi. Organizar, capacitar y formalizar a los pequeños extractores y reservar para ellos una cuota proporcional del número, volumen y especies a ser aprovechados anualmente en las mismas condiciones de competencia (precio base) que para otros participantes de la subasta.

vii. Realizar acuerdos, de ser requeridos, para el manejo de las áreas de bosques naturales de producción contenidos en comunidades nativas, determinando el lucro que correspondería a la comunidad una vez descontado el costo del manejo.

viii. Realizar todas las demás funciones propias de las unidades forestales actuales con relación a las concesiones para productos diferentes a la madera<sup>6</sup>, a las autorizaciones y permisos de extracción en tierras privadas (bosques residuales) y comunidades nativas y campesinas, y a la fauna silvestre, así como el control del transporte y transformación primaria.

Las comunidades nativas y campesinas que decidan aprovechar parte de sus bosques naturales tendrían la ventaja de poder acogerse mediante acuerdos especiales al mismo mecanismo que se aplicaría a otros bosques de producción

---

<sup>6</sup> La propuesta de nueva política de bosques (CNF, 2022) transfiere la responsabilidad de supervisar las concesiones de ecoturismo y conservación al SERNANP y, de otra parte, todo lo referente a plantaciones forestales sería transferido a otra repartición nueva del Sector Agrario.

públicos, mediante el pago del costo del manejo. La renta que produzcan sería reservada para los comuneros. De no hacerlo, se aplicarían en ellos los mismos procedimientos que en la actualidad, quedando la supervisión a cargo de la unidad respectiva.

El caso de la madera que eventualmente salga de bosques privados continuará siendo posibilitada a través de permisos, previa fiscalización.

#### **4. Justificación y discusión sobre la aplicabilidad de la propuesta**

La evidente falta de éxito de la política forestal vigente en términos de gestión de los bosques naturales, de sus aportes a la economía nacional y, especialmente, de mantenimiento de los servicios ambientales justifica, por sí sola, la necesidad de un cambio sustancial.

Proponer que el Estado maneje directamente los bosques naturales no es una novedad, pues, con una serie de variantes, se aplica desde hace más de un siglo en los bosques públicos de varios países europeos y, a través de los bosques nacionales, en países como EEUU o Brasil (Serviços e Informações do Brasil, 2022). También existió, en cierta forma, en el Perú cuando, en aplicación de las leyes forestales 14552 de 1963 y 21147 de 1975, se impulsó en el país el concepto y la práctica de los bosques nacionales. La propuesta que se hace fue ejecutada en escala discreta en el Bosque Nacional Alexander von Humboldt. Esa experiencia, que funcionó bien, fue interrumpida por la invasión del bosque por terceros y, luego, por el desinterés del gobierno de turno. Otra experiencia previa, la del Bosque Nacional Iparía, fracasó porque en ese caso el Estado asumió, además del manejo, la extracción e inclusive el aserrío (Dourojeanni, 2009). Por esa y otras experiencias en que el Estado incursiona en negocios y fracasa, en este caso no se propone que el Estado asuma un rol empresarial.

La propuesta que hace la nueva política para los bosques ofrece ventajas incuestionables para los empresarios dedicados a la extracción forestal y/o a la industria forestal. Estas se refieren esencialmente a la simplicidad del acceso a la madera y a su menor costo. En efecto, los empresarios extractores solo necesitarían cortar y retirar los árboles marcados en áreas prefijadas y delimitadas y en el lapso autorizado, cumpliendo las instrucciones referidas a extracción de impacto reducido. Previamente, como en la actualidad, pagarán el precio de la madera en pie que determina el plan de manejo y que subasta la UGF. Quedan, pues, eliminados los trámites, costos y demoras actuales para obtener y mantener las concesiones forestales maderables y los respectivos

títulos habilitantes, ejecutar o mandar hacer censos o inventarios forestales, preparar planes de manejo y conseguir que sean aprobados y, además, evitar las invasiones y mantener los caminos abiertos. También dejan de existir las complicaciones y costos inherentes a las supervisiones que actualmente ejecuta el OSINFOR y los riesgos de multas por errores en la aplicación de las normas o el costo de las certificaciones forestales.

La principal ventaja para el Estado es asegurar el mantenimiento y la provisión de los servicios ambientales de los bosques naturales en el largo plazo, reduciendo o eliminando la degradación forestal. En efecto, no siendo el lucro la finalidad del manejo forestal por el Estado, esta opción podría financiar total o parcialmente los costos operativos de mantener y mejorar los servicios ambientales tanto en el bosque aprovechado como en otros. Así se realizaría el antiguo sueño de que la gestión forestal sea económicamente autosostenida.

De otra parte, el manejo directo de los bosques por el Estado permite viabilizar la participación plena y equitativa de los actores locales en la gestión y manejo de los bosques naturales locales, dentro del marco de la ley, dando mejor oportunidad al combate de la ilegalidad gracias al control por los pares. Como es obvio, hacer eso no es posible cuando el manejo es realizado por el sector privado.

En términos prácticos, esta opción también permitirá a las autoridades forestales evitar el desgaste institucional, así como los costos y riesgos de corrupción que atañen al otorgamiento, proceso, seguimiento de reclamaciones y, especialmente, a la compleja supervisión de las concesiones, y poder dedicar más personal y dinero a otros aspectos de la gestión, en el propio terreno.

También posibilita la creación de una reserva del volumen de madera subastable para los pequeños extractores para reducir la necesidad de que estos practiquen extracción ilegal, lo que ha sido uno de los grandes problemas no resuelto con las legislaciones forestales previas. En el mismo renglón se puede mencionar que facilitaría y fortalecería el control de la extracción ilegal en la medida en que los bosques manejados estén bien demarcados, forzando la producción a pasar por puntos de control estratégicamente ubicados, facilitando detectar las violaciones y, asimismo, controlar el transporte de trozas, todas debidamente marcadas.

Obviamente existen dudas justificadas y obstáculos reales para la aplicación de la propuesta. La primera observación es sobre la capacidad del Estado para asumir esa función que, *a priori*, es insuficiente. La segunda se refiere,

obviamente, al riesgo de que la gestión de dinero local posibilite nuevos esquemas de corrupción. Ya se ha explicado que, en el país, incluido en el servicio público, existen profesionales forestales en número y con capacidad suficiente para hacer los planes de manejo y que, además, hay un contingente significativo de técnicos forestales que vienen actuando en las concesiones y que tienen experiencia de campo que podrían pasar a manejar los bosques públicos. De otra parte, hay un número importante de profesionales que, como consultores, hacen los inventarios o censos y preparan los planes. Ese personal, en la medida en que sea necesario, puede ser absorbido a nivel de las unidades forestales.

Debido a que mucho dinero va a circular por la UGF, puede asumirse que los casos de corrupción aumentarán. Sin embargo, se tiene evidencia de que la participación plena y activa de todos los actores en el comité de gestión, representando intereses diversos y a veces antagónicos, podrá detectar, denunciar y controlar eventuales desvíos. La honestidad del manejo del dinero recaudado debería estar garantizada tanto por el buen funcionamiento del comité de gestión, como por la supervisión y control que ejerzan los órganos pertinentes del nivel regional o nacional.

No es probable que participar en las subastas se convierta en obstáculo para el acceso a los productos del bosque. Las condiciones de participación en la extracción deben ser, precisamente, uno de los temas que los comités de gestión deben discutir, de modo que estas sean razonables y realistas. Además, la propuesta de ofrecer la madera mediante subastas no debe ser excluyente. Podría optarse por la venta de madera en pie, sin pasar por subastas públicas.

También puede alegarse que los gobiernos regionales no disponen del presupuesto para montar, organizar y financiar las nuevas unidades. Existe, en efecto, un problema de financiamiento inicial, pero cuando las unidades comiencen a operar, todos sus gastos deben ser cubiertos por lo recaudado con la venta de la madera en pie y de otros productos del bosque. Y el precio de la madera u otros productos del bosque a ser vendidos en pie en las subastas públicas debe ser específico y basado en su valor comercial. Debe cubrir no solamente el costo del manejo del bosque, sino también el de otras formaciones vegetales en el ámbito de la unidad. Cada unidad forestal sería una unidad administrativa económicamente autónoma.

De otra parte, la aplicación de la nueva política debe darse por etapas y gradualmente. En primer lugar, no se aplicaría a las concesiones forestales vigentes, que continuarán operando dentro del marco legal en que fueron

concedidas, excepto que la supervisión sería hecha por la UGF y no por el OSINFOR. En segundo lugar, se espera que la propuesta sea experimentada en una o dos unidades prioritarias en una o dos regiones, por ejemplo, Loreto y Ucayali, a modo de ensayo. Y, en tercer lugar, sería aplicada en pleno en algunas regiones hasta conseguir que todas se adecuen, en un plazo a decidir.

Finalmente, es esperable que la aplicación de la nueva política para los bosques, que está más orientada al mantenimiento de servicios ambientales que al de la madera, reduzca un tanto la oferta de la que proviene de bosques naturales. Por eso, esa política propone también una serie de estímulos para aumentar considerablemente el área y la productividad de las plantaciones forestales y del manejo de los bosques secundarios en áreas agropecuarias que deben compensar la posible merma (CNF, 2022). Los propios madereros locales serán involucrados en ese esfuerzo, a fin de que dependan cada vez menos de la extracción en bosques naturales. De otra parte, esa misma nueva política prevé varias opciones para que la madera de bosques naturales manejados de forma demostradamente sostenible alcance el justo valor que merece en el mercado internacional de maderas tropicales. Se espera que ese mayor precio de la madera así producida compense la eventual reducción del volumen extraído. Además, esa política también incluye medidas para la promoción de la industria forestal, procurando precisamente brindar un alto valor agregado a la madera de origen natural, más aún en el contexto de una reducción significativa o eliminación de la tala ilegal, lo que abrirá nuevos y amplios mercados internacionales.

A simple vista, el cambio propuesto puede parecer difícil, especialmente después de depender del régimen de contratos y luego de concesiones por tanto tiempo. Pero cualquier análisis de la propuesta, en especial dentro del marco de la nueva política forestal propuesta (CNF, 2022) que la encuadra, revela que en realidad es mucho más simple y con gran posibilidad de ser eficaz.

Lo que no es aceptable es continuar haciendo lo mismo, año tras año, sabiendo que no funciona y que apenas acelera la destrucción del patrimonio forestal de la nación e incrementa las amenazas ambientales.

## Referencias

- Barlow, J. M. *et al.* (2016). Anthropogenic disturbance in tropical forests can double biodiversity loss from deforestation. *Nature*, 535, pp. 144-147. doi: 10.1038/nature18326
- Betts, R.; Sanderson, M. & Woodward, S. (2008). Effects of large-scale Amazon Forest degradation on climate and air quality through fluxes of carbon dioxide, water, energy, mineral dust and isoprene. *Phil. Trans. R. Soc.*, B3631873-1880. <http://doi.org/10.1098/rstb.2007.0027>
- CNF (Cámara Nacional Forestal) (2022). *Una Nueva Política Nacional para los Bosques del Perú*. Lima: ITTO/CIP/Aider/Pronaturaleza. [https://www.itto.int/direct/topics/topics\\_pdf\\_download/topics\\_id=7094&no=1&disp=inline](https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=7094&no=1&disp=inline)
- Dourojeanni, M. J. (2009). Crónica Forestal del Perú. Univ. Nac. Lima: Agraria La Molina/Edit. San Marcos. [https://www.academia.edu/69784254/Fundamentos\\_de\\_una\\_nueva\\_pol%C3%ADtica\\_forestal\\_para\\_el\\_Per%C3%BA](https://www.academia.edu/69784254/Fundamentos_de_una_nueva_pol%C3%ADtica_forestal_para_el_Per%C3%BA)
- Dourojeanni, M. J. (2019). Esbozo de una nueva política forestal peruana. *Revista Forestal del Perú*, 34(1), pp. 4-20. <https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/rfp/article/view/1244>
- Dourojeanni, M. J. (2020). ¿Es sostenible el aprovechamiento maderero de bosques naturales en el Perú? *Revista Forestal del Perú*, 35(2), pp. 80-93. <http://dx.doi.org/10.21704/rfp.v35i2.1577>
- Dourojeanni, M. J.; Malleux, J.; Sabogal, C.; Lombardi, I.; Tarazona, R.; Rincón, C.; Helmut, S. & Barriga, C. A. (2021). Fundamentos de una nueva política forestal para el Perú. *Revista Forestal del Perú*, 36(2), 118-179. Univ. Nac. Agraria La Molina. <http://dx.doi.org/10.21704/rfp.v36i2.1796>
- Durand, F. (marzo de 2015). En vez de pagar multas comunidades podrán apoyar conservación de bosques. *Inforegión, Agencia de Prensa Ambiental*. <https://www.inforegion.pe/199169/en-vez-de-pagar-multas-comunidades-podran-apoyar-conservacion-de-bosques/>
- Dykstra, D. P. (2001). The old and new of reduced impact logging. ITTO, Tropical Forest Update, 11(2): 3-4. [https://www.itto.int/files/user/tfu/back\\_issues\\_pdf/TFU.2001.02.English.pdf?v=1235104048](https://www.itto.int/files/user/tfu/back_issues_pdf/TFU.2001.02.English.pdf?v=1235104048)
- Finer, M.; Jenkins, C. N.; Blue, M. A. & Pine, J. (2014). Logging Concessions Enable Illegal Logging Crisis in the Peruvian Amazon. *Scientific Reports*. [https://www.researchgate.net/publication/261757367\\_Logging\\_Concessions\\_Enable\\_Illegal\\_Logging\\_Crisis\\_in\\_the\\_Peruvian\\_Amazon](https://www.researchgate.net/publication/261757367_Logging_Concessions_Enable_Illegal_Logging_Crisis_in_the_Peruvian_Amazon)
- ITTO (International Tropical Timber Organization) (2016). Criteria and indicators for the sustainable management of tropical forests. Yokohama, Japan: ITTO Policy Development Series 21. [https://www.itto.int/direct/topics/topics\\_pdf\\_download/topics\\_id=4872&no=1&disp=inline](https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=4872&no=1&disp=inline)
- Qin, Y.; Xiao, X.; Wigneron, J. P.; Ciais, P.; Brandt, M.; Fan, L.; Li, X.; Crowell, S.; Wu, X.; Doughty, R.; Zhang, Y.; Liu, F.; Sitch, S. & Moore III, B. (2021). Carbon loss from forest degradation exceeds that from deforestation in the Brazilian Amazon. *Nat. Clim. Chang.* 11, pp. 442-448. <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01026-5>
- Global Witness (2019). *El justiciero forestal: Por qué se debe devolver la independencia a OSINFOR y expandir sus poderes*. Informe Global Witness. [https://www.globalwitness.org/documents/19591/El\\_justiciero\\_forestal.pdf](https://www.globalwitness.org/documents/19591/El_justiciero_forestal.pdf)

- Kometter, R. (2016). *Estudio de condiciones habilitantes de la opción de mitigación del sector forestal: Manejo forestal sostenible en concesiones forestales maderables*. Proyecto Planificación Contra el Cambio Climático. Helvetas Swiss Intercooperation. [https://www.researchgate.net/publication/320206341-Condiciones\\_habilitantes\\_de\\_la\\_opcion\\_de\\_mitigacion\\_del\\_sector\\_forestal\\_Manejo\\_Forestal\\_Sostenible\\_en\\_Concesiones\\_Forestales\\_Maderables](https://www.researchgate.net/publication/320206341-Condiciones_habilitantes_de_la_opcion_de_mitigacion_del_sector_forestal_Manejo_Forestal_Sostenible_en_Concesiones_Forestales_Maderables)
- Kometter, R. (2019). *Evaluación del modelo de concesiones forestales con fines maderables en el Perú, que compila los análisis: legal, técnico y económico financiero, así como las propuestas normativas para el fortalecimiento del modelo*. s.n.t. Proyecto USAID/USFS Forest Oversight and Resource Strengthening Program-Forest. <https://www.researchgate.net/publication/341342819>
- Linser, S.; Wolfslehner, B.; Asmar, F.; Bridge, S. R. J.; Gritten, D.; Guadalupe, V.; Jafari, M.; Johnson, S.; Laclau, P. & Robertson, G. (2018). *25 years of criteria and indicators for sustainable forest management: why some intergovernmental C&I processes flourished while others faded*. *Forests*, 9(9), pp. 515-577. <https://doi.org/10.3390/f9090515>
- Longo, M.; Saatchi, S.; Keller, M.; Bowman, K.; Ferraz, A.; Moorcroft, P. R.; Morton, D. C.; Bonal, D.; Brando, P.; Burbank, B.; Derroir, G.; dos-Santos, M. N.; Meyer, V.; Saleska, S.; Trumbore, S. & Vincent, G. (2020). Impacts of Degradation on Water, Energy, and Carbon Cycling of the Amazon Tropical Forests. *JGR: Biosciences*, 125(8). <https://doi.org/10.1029/2020JG005677>
- Lovejoy, T. E. & Nobre, C. (2020). Amazon tipping point. *Science Advances*, 4(2). <https://advances.sciencemag.org/content/4/2/eaat2340.full.ovejoy>
- Maderacre (s.f). Consulta en: <https://maderacre.com/>
- Pautrat, L. & Lucich, I. (2006). *Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del Sector Forestal en el Perú*. World Bank Group. Washington, DC. <http://www.keneamazon.net/Documents/Publications/Virtual-Library/Marco-Normativo/66.pdf>
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) (2021). *Conceptos. Definición y clasificación de la ilegalidad en la cadena de valor de la madera Colección «Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú»*. Lima: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. [https://www.academia.edu/en/50772420/1\\_Conceptos\\_Definici%C3%B3n\\_y\\_clasificaci%C3%B3n\\_de\\_la\\_ilegalidad\\_en\\_la\\_cadena\\_de\\_valor\\_de\\_la\\_madera](https://www.academia.edu/en/50772420/1_Conceptos_Definici%C3%B3n_y_clasificaci%C3%B3n_de_la_ilegalidad_en_la_cadena_de_valor_de_la_madera)
- Putz, F. E.; Zuidema, P. A.; Synnott, T.; Peña-Claros, M.; Pinard, M. A.; Sheil, D.; Vanclay, J. K.; Sist, P.; Gourlet-Fleury, S.; Griscom, B.; Palmer, J. & Zagt, R. (2012). Sustaining conservation values in selectively logged tropical forests: The attained and the attainable. *Conservation Letters*, 5(4), pp. 296-303. 10.1111/j.1755-263X.2012.00242.x
- Sasaki, N.; Asner, G. P.; Pan, Y.; Knorr, W.; Durst, P. B.; Ma, H. O.; Abe, I.; Lowe, A. J.; Koh, L. P. & Putz, F. E. (2016). Sustainable Management of Tropical Forests Can Reduce Carbon Emissions and Stabilize Timber Production. *Front. Environ. Sci.*, 03 August. <https://doi.org/10.3389/fenvs.2016.00050>
- Serviços e Informações do Brasil (julio de 2022). *Etapas no Processo de Concessão*. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Serviços e Informações do Brasil. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/concessao-florestal/etapas-no-processo-de-concessao>

- Urrunaga, J. M.; Johnson, A.; Orbegozo, I. D. & Mulligan, F. (2012). *La máquina lavadora: cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú*. Environmental Investigation Agency. [https://content.eia-global.org/assets/2012/04/La\\_Maquina\\_Lavadora.pdf](https://content.eia-global.org/assets/2012/04/La_Maquina_Lavadora.pdf).
- Vergara, R. (2019). *Informe final de sistematización de la información sobre las concesiones forestales con fines maderables. Apoyo para la sistematización de información técnica para el análisis del funcionamiento del modelo de concesiones maderables*. Lima: SERFOR.