

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD  
CATÓLICA**  
DEL PERÚ

---

“Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011”

---

Tesis para optar el Grado de Magister en Ciencia Política y  
Gobierno

Mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

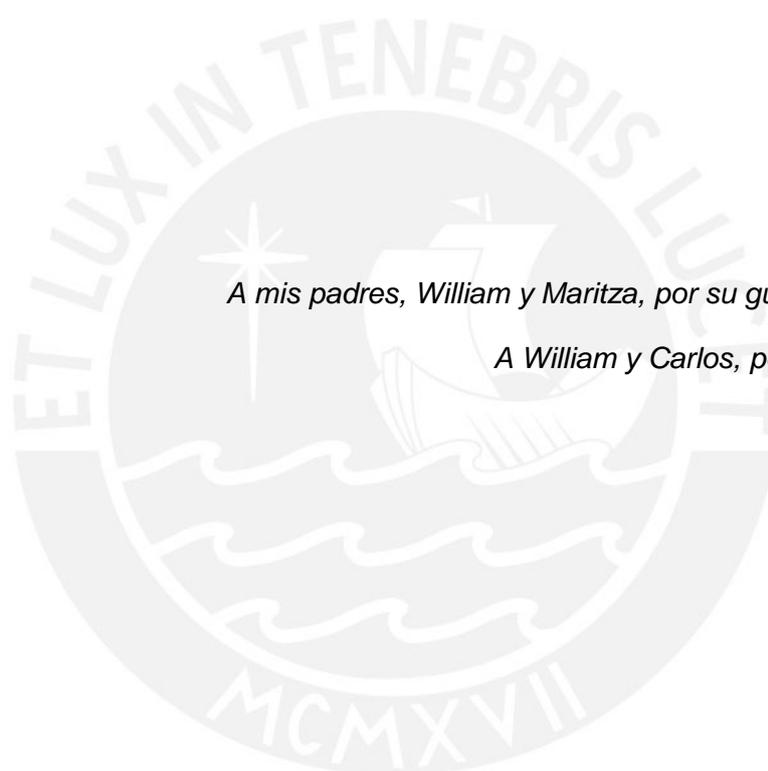
Autora

Rosario Del Pilar Pérez Villacorta

Asesor

Mg. Jaris Mujica Pujazon

Lima, Junio 2014



*A mis padres, William y Maritza, por su guía e infinito amor.*

*A William y Carlos, por su complicidad.*

## ÍNDICE

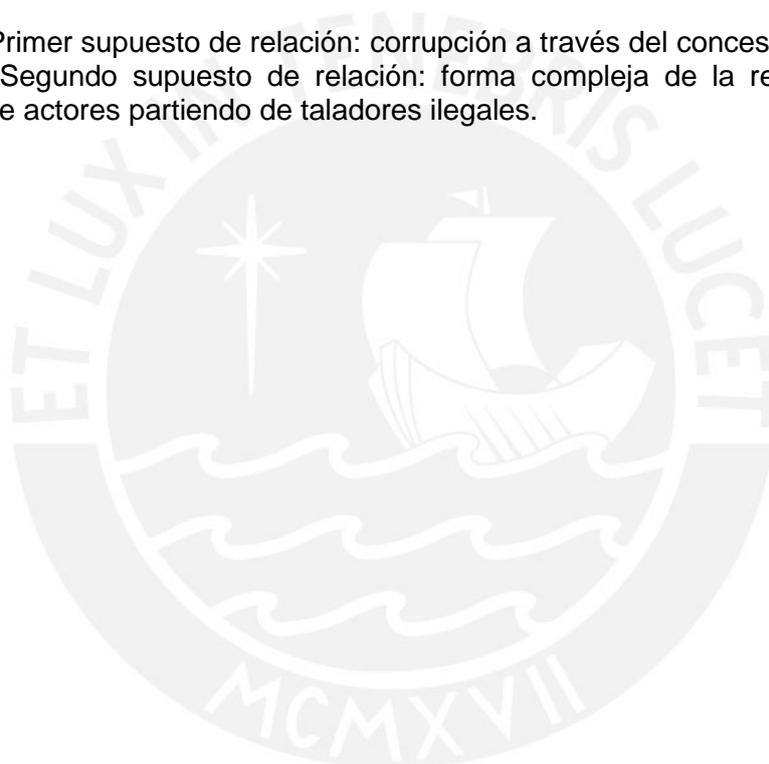
Lista de Tablas	4
Lista de Figuras	4
Lista de Acrónimos y Siglas	5
Introducción	6
Capítulo I. Sector Forestal: Definiciones, Debates y Estado de la Cuestión	13
1. El Sector Forestal Peruano: Principales Problemas	13
2. El Sector Forestal y la Corrupción: Estado de la Cuestión	30
3. Estudios sobre la Corrupción y su Vinculación con el Sector Forestal	39
Capítulo II. Del Sistema de las Concesiones Forestales: Manejo, Aprovechamiento y Deficiencias	58
1. Ordenamiento Forestal y Aprovechamiento de los Recursos Forestales mediante Contratos	60
2. Concesiones Forestales: Definición, Marco Normativo, Organización y Funcionamiento	72
A. Organización y funcionamiento de las concesiones forestales	75
B. Estado situacional actual del sistema de concesiones forestales en Ucayali	84
3. Posibles espacios de corrupción en la extracción de madera en concesiones forestales	92
Capítulo III. Corrupción en el Sector Forestal: una Práctica Cotidiana	105
1. Actores y Prácticas de Corrupción en la Burocracia Formal	107
2. Actores y Prácticas de Corrupción en la Cadena de Extracción y Comercialización de Madera	123
3. Estructura de Redes de Corrupción en el Sector Forestal	142
Capítulo IV. Políticas Públicas en el Sector Forestal: Avances, Influencias y Deficiencias	155
1. Políticas Públicas y Sector Forestal	156
2. Política de Lucha contra la Corrupción en el Sector Forestal	164
3. Estrategia Nacional de Lucha Contra la Tala Ilegal	173
4. Corrupción, Sustento de lo Informal	184
Conclusiones	195
Bibliografía	202

## Lista de Tablas

Tabla 1. Determinación de Zonas Boscosas según Región	69
Tabla 2. Bosques de Producción Permanente en Ucayali y Redimensionamiento	88
Tabla 3. Número Total de Concesiones Forestales Otorgadas en Ucayali	90
Tabla 4. Estado Actual de las Concesiones Forestales en Ucayali	91
Tabla 5. Espacios de Actuación en las Concesiones Forestales y Posibles Actos de Corrupción	103
Tabla 6. Formas y Tipos de Corrupción en Concesiones Forestales	141

## Lista de Figuras

<i>Figura 1.</i> Primer supuesto de relación: corrupción a través del concesionario.	148
<i>Figura 2.</i> Segundo supuesto de relación: forma compleja de la red de corrupción, variedad de actores partiendo de taladores ilegales.	151



## Lista de Acrónimos y Siglas

APEC	Foro de Cooperación Asia-Pacífico
BPP	Bosques de Producción Permanente
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CELCTI	Comisión Especial de Lucha contra la Tala Ilegal
CICPC	Centro de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas
CIEF	Centro de Información Estratégica Forestal
CMLTI	Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal
CNA	Consejo Nacional Anticorrupción
COATCI	Comisión de Apoyo a las Acciones de Lucha contra la Tala y Comercio Ilegal de Maderas
CONAFOR	Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal
DAF	Derecho de Aprovechamiento Forestal
DEFFS	Dirección Ejecutiva Forestal y Fauna Silvestre
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
EIA	Environmental Investigation Agency
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GTCC	Grupo de Trabajo contra la Corrupción
GTF	Guías de Transporte Forestal
HC	Hoja de Cubicación
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MP	Ministerio Público
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONA	Oficina Nacional Anticorrupción
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PAU	Procedimiento Administrativo Único
PCA	Parcela de Corta Anual
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
PNP	Policía Nacional del Perú
POA	Plan Operativo Anual
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
TLC	Tratado de Libre Comercio
UA	Unidades de Aprovechamiento Forestal
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica

## INTRODUCCIÓN

En Ucayali, la extracción y la comercialización de madera constituye una de las principales actividades económicas de la región. Sin embargo, dicha actividad presenta como principal problema el aprovechamiento indebido de los recursos forestales mediante la extracción y la posterior comercialización de la madera extraída de manera ilegal de diversas zonas boscosas de la región. Este panorama de ilegalidad ha generado que el Estado peruano implemente diversas políticas para combatirla, entre las que figuran la Estrategia Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal y Lucha contra la Corrupción en el Sector Forestal, obteniendo resultados poco favorables en virtud de las deficiencias presentadas en la implementación de las referidas políticas (incapacidad de gestión, debilidad institucional, falta de coordinación entre actores y falta de participación de la sociedad civil).

Diversos estudios elaborados por Transparencia Internacional, el Banco Mundial, la FAO, entre otras entidades, manifiestan que el motor principal de la tala ilegal es la corrupción. Esta es sustentada en redes variables, mutables, con una organización que no corresponde a la estructura regular del crimen organizado, y cuya actuación se sustenta en la confianza de sus actores y la permisibilidad de la sociedad en general. Este panorama se presenta no solo en las modalidades de acceso al bosque, sino en toda la cadena de valor de la madera independientemente si esta se encuentra o no debidamente autorizada

en un título habilitante como el que otorgan las concesiones forestales, permisos y autorizaciones.

Los estudios sobre corrupción en el sector forestal, así como la organización y el funcionamiento del sistema de concesiones forestales son en extremo limitados. La bibliografía científica se limita a graficar la problemática del sector forestal, atribuyendo la misma a los actos de corrupción, mas no detalla las prácticas utilizadas ni los actores que intervienen en ella bajo una suerte de especialización. Los estudios sobre corrupción están dispersos de acuerdo a temas específicos, pero que sirven para diferenciar los escenarios en que se desenvuelven las redes de corrupción en el sector forestal.

Es así que esta investigación tiene como objetivo principal comprender cómo se estructuran las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera que proviene de concesiones forestales en la provincia de Coronel Portillo (Ucayali), y cómo se desempeñan los actores involucrados. También, busca determinar cuáles son los mecanismos utilizados para el “blanqueamiento” en la cadena de valor de la madera hasta su comercialización en el mercado regional, nacional o internacional.

El contexto de la investigación es la cadena de valor de la madera, específicamente la de la extraída de concesiones forestales a fin de estructurar las redes de corrupción e interrelación de los actores y las prácticas. Para ello se estableció el ámbito de investigación en Ucayali, que tiene al sector forestal como una de sus principales actividades económicas, así como por ser la

región en la que la investigadora se desenvuelve y con cuya problemática se encuentra familiarizada. Específicamente, la investigación se delimita a la provincia de Coronel Portillo, porque en esta se encuentra el mayor número de áreas concesionadas a nivel regional, los procesos de concesión se realizaron entre los años 2002 y 2003.

La estructura de la investigación parte de una pregunta principal: ¿Cuál es la estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones otorgadas en la provincia de Coronel Portillo (Ucayali) que hayan sido materia de denuncia ante el INRENA entre los años 2008 y 2011? La pregunta principal implica tres preguntas.

La primera está referida al sistema de concesiones forestales y su funcionamiento: ¿cuál es el procedimiento legal para la extracción y la comercialización de madera en concesiones forestales otorgadas por el INRENA en la provincia de Coronel Portillo? La segunda está referida específicamente a la determinación de los actores que participan en la extracción y comercialización de la madera (legal e ilegal), así como a la identificación de las técnicas de corrupción que se utilizan en dicha cadena: ¿cuáles son los actores que participan de las redes de corrupción y qué tipos de actos ponen en práctica durante el proceso de extracción y comercialización ilegal de madera extraída de concesiones forestales otorgadas por el INRENA en Coronel Portillo? La tercera está referida a las políticas implementadas para

lucha contra la tala ilegal y la corrupción, y su relación con las redes de corrupción: ¿cuáles son los problemas de las políticas implementadas contra la tala ilegal sobre la práctica de actos de corrupción en el sector forestal de Coronel Portillo?

El objetivo general consiste en analizar las estructuras de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones otorgadas en Coronel Portillo. Los objetivos específicos se constituyeron de acuerdo a las preguntas implicadas en la pregunta principal de la investigación, en dicho orden de prelación.

Como primer objetivo específico se planteó determinar el procedimiento legal para la extracción y la comercialización de madera en concesiones forestales otorgadas por el INRENA; como segundo objetivo específico, identificar los actores que participan de las redes de corrupción y los tipos de actos de corrupción que se practican durante el proceso de extracción y comercialización ilegal de madera extraída de concesiones forestales otorgadas por el INRENA en Coronel Portillo; y como tercer objetivo específico, explicar la influencia de las políticas implementadas contra la tala ilegal sobre la práctica de actos de corrupción en el sector forestal de la provincia de Coronel Portillo.

La hipótesis principal de esta investigación asume que la problemática del sector forestal es producto de la deficiencia de las políticas públicas implementadas, y del marco legal amplio, confuso y desordenado, lo que

conlleva al desarrollo de actos de corrupción mediante redes que no cuentan con la organización clásica del crimen organizado con estructura de poder definidas (sistema jerárquico). Se muestran estructuras flexibles, interconectadas, y que utilizan diversos mecanismos ilícitos considerados típicos y atípicos, que varían según los actores, la posición y las fases del proceso de extracción de madera.

Entonces, para determinar la estructura de las redes de corrupción en el sector forestal se ha utilizado la metodología de investigación cualitativa, dado que es necesario explorar las relaciones sociales que operan en las mismas bajo el conocimiento amplio de los actores vinculados directa e indirectamente a la cadena ilegal de la madera. También, se busca establecer la fenomenología de su constitución, funcionamiento e interacción, vinculada directamente en diversos escenarios. En ese sentido, se plantearon las técnicas de recolección de información.

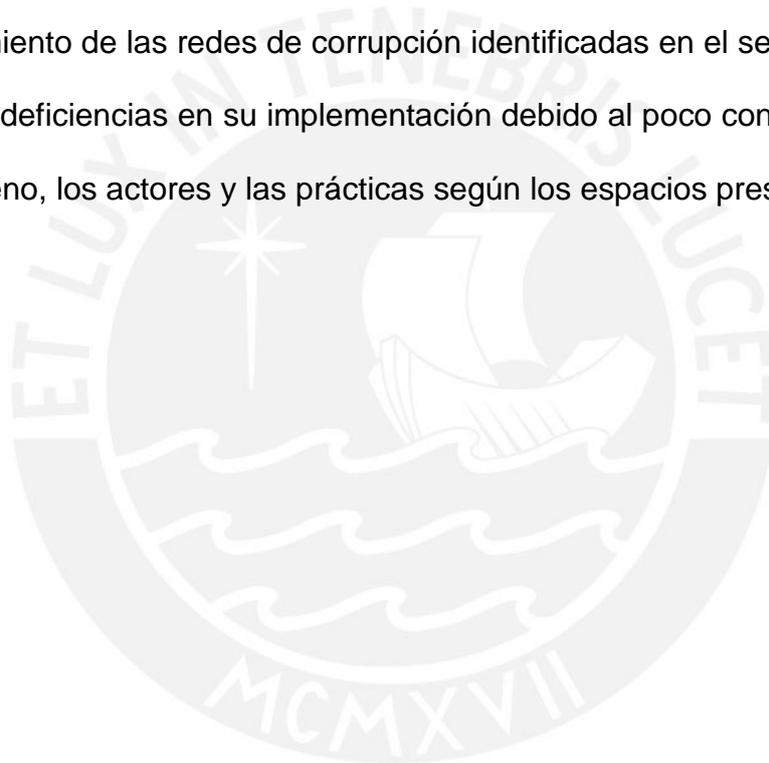
En primer lugar, se procedió a la recolección de información secundaria. Se revisó material bibliográfico vinculado a concesiones forestales, corrupción, corrupción en el sector forestal, redes de organización criminal, tala ilegal, corrupción de la tala ilegal, políticas de lucha contra la corrupción y dispositivos legales vinculados al sector forestal. Se tuvo acceso a las denuncias de tala ilegal formuladas ante la Dirección Ejecutiva Forestal y Fauna Silvestre (DEFFS) de Ucayali durante el periodo de investigación a fin de identificar patrones de conductas y escenarios presentados. Asimismo, se analizó las

Resoluciones emitidas por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) en los Procedimientos Administrativos Únicos (PAU), que resuelven las infracciones cometidas por los concesionarios.

Posteriormente, se procedió a la recolección de información primaria a través de técnicas específicas de recolección, formulación de entrevistas semiestructuradas. Las entrevistas fueron diferenciadas según los actores que se presentan en el sector forestal. Es decir, se elaboró cuestionarios diferenciados para funcionarios públicos de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, concesionarios, dueños de aserraderos y pequeños extractores (taladores ilegales). A su vez, se mantuvo una reunión con el Jefe de la Oficina Desconcertada del OSINFOR con la finalidad de conocer los procedimientos realizados por dicha institución y aquellos referidos a concesiones forestales desde su otorgamiento hasta su supervisión o reversión al Estado. Asimismo, para obtener información de la movilización de la madera, se aplicó la observación no participante en las zonas de puerto del lago de Yarinacocha, la carretera Federico Basadre y algunos aserraderos.

El presente informe se encuentra dividido en cuatro capítulos. El Capítulo I detalla el estado de la cuestión y el marco teórico referente al sector forestal. El segundo capítulo aborda el manejo de los recursos forestales mediante concesiones a fin de determinar el procedimiento legal para la extracción y la comercialización de madera de las zonas concesionadas en la

región. En el Capítulo III se desarrolla la idea central de la investigación. En él se identifica a la corrupción como una práctica cotidiana en el sector forestal. Se concluye ello a partir de la información obtenida del trabajo de campo: entrevista semiestructurada y observación participante. Finalmente, en el Capítulo IV se aborda la lucha contra la corrupción y la tala ilegal mediante políticas de Estado, tratando de identificar sus efectos en la conformación o el mantenimiento de las redes de corrupción identificadas en el sector forestal, así como las deficiencias en su implementación debido al poco conocimiento sobre el fenómeno, los actores y las prácticas según los espacios presentados.



## CAPÍTULO I. SECTOR FORESTAL: DEFINICIONES, DEBATES Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El objetivo de este capítulo es delimitar el contexto del tema de investigación: el sector forestal y su relación con prácticas de corrupción, así como los estudios y los conceptos generales aplicables. Se delimitará la investigación determinando el sector forestal y sus principales problemas, luego se ahondará en la extracción de madera en concesiones forestales, las políticas extractivas, así como en el control de la tala y el comercio ilegal de maderas. También, se presentarán teorías sobre prácticas de corrupción desde diversas perspectivas, estas se vincularán con el proceso de extracción de madera en concesiones forestales.

### 1. El Sector Forestal Peruano: Principales Problemas

El sector forestal comprende el conjunto de actividades económicas, sociales y de tipo ambiental que realizan las comunidades, las ONGs, las empresas y el gobierno relacionadas con el conocimiento, la conservación, la administración, el uso y el aprovechamiento de los bienes, los servicios y los valores que generen los ecosistemas forestales (Leguízamo, 2000).

El aprovechamiento de los bosques implica no solo el de la madera, sino también de productos no maderables, biodiversidad, ecoturismo y servicios

ambientales, entre otros aspectos. Las políticas forestales han incentivado el desorden y la ilegalidad, generando la depredación de los bosques y la disociación del bosque con la industria. Como consecuencia de ello, se tiene un sector con gran potencial, pero con baja producción, generación de valor agregado y exportación (Galarza y La Serna, 2005).

En el Perú, la superficie forestal supera más del 70% del territorio, más del 90% de esta se encuentra ubicada en la Amazonía peruana. Estos bosques amazónicos tienen una extensión de 68 millones de hectáreas, considerándose el segundo país en América latina y el cuarto del mundo con mayor superficie de bosques (superado solo por Brasil, Indonesia y La República Democrática del Congo) (FAO, 2011, p. 13).

La Amazonía peruana es considerada desde hace mucho como un territorio remoto y escasamente poblado, cuyo valor ha sido tomado en cuenta solo por los recursos que pueden extraerse de ella: petróleo, gas, oro y madera (EIA, 2012). Sin embargo, el sector forestal, pese a su inmenso potencial, no ha contribuido económicamente al desarrollo del país, solo aporta el 1% del PBI global del país (FAO, 2004).

Esta percepción sobre la Amazonía peruana se instaura a través de diversos dispositivos legales, y disposiciones políticas de población y desarrollo. En 1893 se promulga la Ley de Colonización e Inmigración, cuyo objeto era poblar la selva y desarrollarla económicamente. Posteriormente, se

aprueba la Ley Orgánica de Tierras de Montaña, que no diferenciaba entre tierra y su contenido (suelo, agua, flora, fauna, e incluso los nativos), y como tal era entregada a los concesionarios y en adjudicación gratuita a quienes celebraban contratos de colonización. Similar panorama se dio con la Ley General de Tierras de Montaña 1220, publicada en 1909, que autorizaba la transferencia de tierras bajo las modalidades de venta, concesión de denuncios y adjudicación gratuita. Este modelo estuvo vigente hasta el año 1974, año en el que se publicó el Decreto Ley N° 20653, Ley de Comunidades Nativas de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, incorporando a los indígenas nativos a la actividad económica nacional. También, se establece un nuevo régimen de tierras, por el cual las adjudicaciones de tierras a colonos se basaban en la aptitud de los suelos, permitiendo el acceso a la propiedad únicamente de aquellas tierras aptas para la agricultura y la ganadería (Andaluz, 2005, p. 21).

En la década de los 70, se reguló respecto a la actividad forestal, cuyo principal dispositivo legal fue el Decreto Ley N° 21147 (13 de mayo de 1975), que estableció un régimen en el que se reservaba los mejores bosques para la actividad empresarial del Estado y las empresas colectivas; y el restante de estos era otorgado a pequeños extractores mediante contrato de extracción o permisos de hasta 1,000 hectáreas y por periodos de 2 a 10 años. Por este contrato o permiso se debía realizar un aprovechamiento directo (sin intermediarios) de los recursos forestales y para cuyo otorgamiento no era

necesario la presentación de Planes de Manejo Forestal que garantizaran la gestión sostenible del bosque (Andaluz, 2005; Pautrat y Luchich, 2006).

Este marco legal favoreció el aprovechamiento irracional de los recursos forestales al otorgarse contratos de aprovechamiento menores a 1,000 hectáreas que no exigían requisitos contractuales para el establecimiento de Planes de Manejo ni reposición del recurso aprovechado. Los contratos eran otorgados de manera arbitraria y a discrecionalidad del funcionario, sin estudio técnico ni verificación de campo, dando lugar al sistema de habilitación y a la institucionalización de un sistema de blanqueo de la madera extraída de zonas no otorgadas por contrato por ausencia de mecanismos de verificación de procedencia de la madera (Pautrat y Luchich, 2006, p. 46). Esto aunado a la informalidad del proceso extractivo y al desarrollo de la agricultura migratoria han generado grandes cifras de deforestación en el territorio peruano (más de 261,000 hectáreas anuales deforestadas).

Entonces, el sector forestal peruano y el aprovechamiento maderable bajo el antiguo régimen forestal se caracterizó por estar regulado por un marco legal que limitó las posibilidades de manejo sostenible del bosque a largo plazo y promovió la ilegalidad en la extracción de madera. Esto se realizó a través de los contratos de 1,000 hectáreas, exonerando de responsabilidad civil y penal a funcionarios corruptos y extractores ilegales. Por tanto, se creó el medio para que el sistema de tergiversación en torno al otorgamiento de los contratos, saldos y guías de transporte prosperara y se mantuviera.

Desde el punto de vista económico, se desincentivó la inversión privada y se otorgó inmunidad al sector industrial en el manejo del recurso debido a la gran facilidad con que era posible legalizar la madera ilegal. Además, se desincentivó el pago del canon de reforestación, estos fondos fueron también motivo de prevaricaciones cohechas entre funcionarios y técnicos forestales a través de los Comités de Reforestación. Los resultados en términos de reposición efectiva del recurso son insignificantes en comparación a los montos recaudados por tal derecho (Pautrat y Luchich, 2006).

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

Sin embargo, pese a los nuevos mecanismos regulatorios de extracción y explotación racional de los recursos forestales, el carácter extractivo y depredatorio instaurado por la antigua legislación forestal aún se mantiene y cobra mayor envergadura al no contar con una política forestal nacional definida para el correcto aprovechamiento de los recursos forestales. Así mismo, se mantiene un amplio y confuso marco normativo, deficiente Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) para la determinación de los BPP y posterior concesión, e instituciones deficientes y burocráticas al momento de controlar el ciclo de extracción de madera, entre otros.

Entonces, se aprecia que el sector forestal peruano al comprender diversas actividades de tipo económicas, sociales y ambientales, se ha visto afectado por la falta de políticas institucionales y de un marco regulatorio desordenado, teniendo como consecuencia el aprovechamiento indebido de los recursos forestales y el limitando el manejo sostenible de los bosques. Es así que el principal problema del sector forestal radica en el desarrollo e incremento de la tala ilegal de madera. Se entiende a esta actividad como el aprovechamiento o deterioro de los recursos forestales en contravención de las normas que rigen la extracción forestal y protegen el patrimonio forestal nacional (Muñoz, 2006).

La tala ilegal proviene de dos tipos de prácticas: por un lado, cuando el maderero ilegal no dispone de permiso para extraer madera en una zona específica (concesiones), opta por comprar el Guías de Transporte Forestal

(GTF) y las Hojas de Cubicación (HC) de otros madereros o de un mercado informal, las altera de tal forma que pareciera que tiene el permiso apropiado para realizar sus actividades económicas. Pero, por otro lado, también puede ocurrir de manera inversa, cuando un maderero tiene el permiso forestal adecuado en una zona, pero decide extraer madera fuera de los límites del espacio autorizado, envía a sus equipos de trabajo a esas zonas y registra información falsa o distorsionada en sus propias GTF y HC.

Si la madera cortada por un extractor ilegal es considerada legal, puede incluso venderse a un precio mayor del que usualmente se negocia cuando se trata de madera extraída sin el permiso. En dicho proceso, siempre se intentará “legitimar” la madera extraída por medio de la obtención de permisos o documentos en zonas prohibidas, o de la utilización de permisos de una zona para extraer en otra, figura conocida como “blanqueo de madera” (Bedoya, Bedoya y Belser, 2007, p. 8).

Este tráfico de maderas y la sobreexplotación ilícita de los bosques afecta de manera crítica la institucionalidad forestal y el principio de autoridad del Estado peruano, la sostenibilidad económica de las concesiones forestales, así como los procesos de formalización del sector e implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308). También, genera serios impactos ambientales y sociales, produce evasión de impuestos, y financia un complejo sistema de actores involucrados en prácticas de corrupción y otros ilícitos

asociados, que amenazan la seguridad interna y los derechos de las poblaciones amazónicas (Pautrat y Luchich, 2006).

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

Así, la tala ilegal no solo es causante de pérdidas económicas, sino que también genera serios impactos en los seres humanos y en el medio ambiente, tales como:

(1) Instauración de un sistema a base de trabajos forzosos y habilitaciones.

Debido a la informalidad en la extracción y transformación de la madera se ha instaurado un sistema de trabajo conocido como “habilitación”. Por habilitación, un intermediario local (“patrón”), recibe dinero de un prestamista o habilitador. A su vez, el patrón entrega adelantos a los

madereros con tasas de intereses muy altas. El maderero paga los costos de extracción: contratación de motosierristas, ayudantes y peones; y la compra de equipos, herramientas, víveres y combustible. A cambio de los adelantos de dinero, el maderero (al final de la zafra) debe entregar al patrón las especies y los volúmenes que este ordenó, caso contrario, el patrón seguirá entregando adelantos hasta que el maderero cumpla con el acuerdo en esa zafra o en la siguiente. Estos adelantos de dinero terminan atrapando al maderero en una situación de deuda permanente. Asimismo, los peones, debido a la ubicación de los campamentos, terminan endeudados al tener que comprar los productos que allí se venden y que están sobrevaluados (EIA, 2012).

La clave del sistema de habilitación es la cadena de endeudamiento creada entre el industrial maderero, el intermediario y el trabajador. Tal como se señaló, el industrial maderero se asegura una parte de la producción de madera adelantando a los habilitadores una cantidad específica de dinero; a su vez, los intermediarios realizan pequeños adelantos de dinero o equipo de trabajo a los patrones enganchadores locales. En el extremo final de la cadena, el patrón —endeudado por un habilitador— tiene dos alternativas posibles en la organización de la extracción de madera: la primera es por medio de la habilitación de las comunidades nativas; y la segunda, los campamentos madereros. Las dos opciones pueden conducir al enganche y al peonaje o servidumbre

por deudas, y en algunos casos a formas extremadamente perversas de trabajo forzoso (Garland, 2007).

- (2) Impactos en las poblaciones indígenas. Los líderes indígenas firman contratos abusivos para la extracción de madera de sus territorios sin los requisitos de aprobación por parte de la comunidad. Esta es otra forma de desarrollo del sistema de habilitación, en este caso, en las comunidades nativas, como se puede inferir, ello genera una cadena de abusos interminable. Asimismo, muchos de los campamentos de madera se ubican en zonas de comunidades nativas de aislamiento voluntario, generando un alto grado de conflictos sociales y la posibilidad de contagio de enfermedades como gripe o resfriados, e incluso el VIH. Este panorama ha generado migraciones forzosas por parte de estos nativos a fin de evitar a los taladores ilegales, tal como documentó Survival Internacional en el año 2009 (EIA, 2012).
- (3) Impactos ambientales. Producto de la tala ilegal no solo se pierden hectáreas de bosques tropicales con especies valiosas para el comercio, sino que también se está perdiendo diversidad de plantas y de recursos forestales que no necesariamente son valiosos en el comercio forestal. Se destruyen los ecosistemas y afecta el hábitat de diversas especies animales. También, constituyen problemas la caza de especies en peligro o bajo amenaza de extinción por parte de los taladores. Asimismo, la quema de bosques y la conversión de tierras forestales a

tierras agrícolas son la principal causa del cambio climático que en los últimos años ha sido tema de la agenda internacional (EIA, 2012).

Es así que la tala ilegal e indiscriminada de madera constituye uno de los principales problemas del sector forestal, cuyo impacto abarca ámbitos económicos, sociales, políticos y ambientales, los que requieren especial tratamiento a fin de establecer políticas que generen la disminución gradual de la misma y, por consiguiente, la consolidación del sector forestal.

El desarrollo de la tala y la comercialización ilegal de la madera, así como la deficiente institucionalización del sector forestal es consecuencia de diversos factores: falta de una política forestal a nivel de Estado, deficiencias normativas, deficiencias institucionales, falta de cuadros técnicos y operativos, sistema de concesiones no consolidado, informalidad de la actividad extractiva forestal, entre otros.

Estos factores tienen como consecuencia el desarrollo progresivo de la tala y la comercialización ilegal de madera. El país no cuenta con una política forestal que defina y priorice los lineamientos de gestión para la conservación y aprovechamiento de los recursos forestales a nivel nacional (Muñoz, 2006). Los lineamientos en materia forestal devienen de políticas y acuerdos adoptados a nivel internacional. Las políticas desarrolladas por el Estado peruano para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales no han estimulado la inversión, generando que el sector sea poco competitivo. Por esta razón, resulta necesario el establecimiento de políticas y estrategias

integrales y multisectoriales para la disminución de la tala ilegal y la consecuente institucionalización de sector forestal en el país.

Las deficiencias normativas también constituyen un problema. El marco legal en materia forestal es abundante y descoordinado, esto genera confusión en su aplicabilidad tanto para el usuario como para el funcionario público. Las normas forestales de igual jerarquía son muchas veces contradictorias. En algunos casos, las normas de menor jerarquía contradicen a las de mayor jerarquía; y, en otros casos, el desarrollo normativo de una norma excede su mismo mandato y la modifica (Muñoz, 2006; Pautrar y Luchich, 2006). Es decir, el marco legal es inadecuado y con diversos vacíos regulatorios que conllevan a prácticas burocráticas, ineficiencia en el personal encargado de velar por su cumplimiento, e incluso al desconocimiento e incompreensión por parte de los usuarios (concesionarios, comunidades nativas, entre otros).

Dicho marco legal ha favorecido la instauración de deficiencias institucionales, generando que la administración forestal sea centralizada, con una institucionalidad débil, politizada y ausente en las zonas de producción forestal (Foro Ecológico, 2000, p. 32). Por ello es necesario el fortalecimiento de las instituciones intervinientes en el sector forestal, tales como el Ministerio de Agricultura, INRENA y oficinas descentralizadas, Gobiernos Regionales y Locales, Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTLI), la Policía Ecológica, el Ministerio Público, y el Poder Judicial, así como de otras

instituciones: SUNAT, SUNAD, PETT, Defensoría del Pueblo y, eventualmente, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Este fortalecimiento debe realizarse mediante la descentralización de competencias y la creación de mecanismos de concertación y trabajo entre las entidades públicas e incluso privadas. Si bien la administración del INRENA se ha transferido a los gobiernos regionales a través de las Direcciones Ejecutivas de Flora y Fauna Silvestre, esto no es suficiente, deben establecerse mayores mecanismos multisectoriales.

A su vez, el desconocimiento por falta de capacitación, así como la presencia de una administración dúctil, vulnerable al tráfico de influencias, y condescendiente con el interés político y económico de los grandes empresarios ha conllevado al incremento de la tala ilegal y a la consecuente no institucionalización del sector forestal. Ante ello se requiere establecer estrategias de fortalecimiento de las entidades vinculadas al sector forestal, así como la unificación del marco legal, estableciendo de manera clara y ordenada aspectos como el de acceso a la propiedad de bosques, los procedimientos, las sanciones, entre otros.

La falta de cuadros técnicos y operativos se aprecia debido al escaso o poco presupuesto que se otorga a las entidades encargadas de la supervisión y fiscalización en el sector forestal, lo que conlleva a la desatención de inspecciones oculares, operativos programados sobre el cumplimiento de la

legislación forestal, entre otros. Asimismo, la falta de capacidad logística y operativa para diseñar y desarrollar acciones de control inopinadas, inteligencia, inspecciones oculares, verificaciones en campo, entre otras que requieran algún nivel de coordinación con otras autoridades (PNP, fiscales), superan la capacidad logística con la que cuentan los madereros (Pautrat y Luchich, 2006).

Esta falta de cuadros técnicos se denota en el poco personal capacitado y especializado en materia de supervisión y control en el sector forestal, lo que conlleva a la negligencia del personal técnico en el levantamiento de documentos y actas (de intervención, inmovilización y/o decomiso). Esta realidad genera (1) documentos nulos o inválidos por errores de forma, (2) deficiencias en la información consignada o inconsistencias entre diversos documentos en un mismo proceso, (3) escasa voluntad de investigar los problemas a profundidad (quedando las intervenciones de control en la formalidad administrativa) con el fin de contar con alguna estadística o resultado, (4) complicidad de algunos funcionarios en el ocultamiento de pruebas, (5) pérdida de documentación, (6) incapacidad de los técnicos forestales de en campo verificar la información e identificar a los infractores, y (7) retrasos y demoras en el seguimiento puntual a los procedimientos de verificación, cubicación, decomisos, etc. Todas estas omisiones dificultan el seguimiento de los casos de infracciones a la Ley Forestal por parte de la Fiscalía y el Poder Judicial, y con ello se perpetúa e institucionaliza la ilegalidad (Pautrat y Luchich, 2006).

Además, la mayor parte del personal contratado está sujeto al régimen de CAS o servicios no personales, y no cuentan con estabilidad y beneficios laborales, lo que contribuye a la poca identificación del personal con la entidad en la que labora. Aunado al pago de sueldos bajos y la falta de incentivos, favorece el establecimiento de prácticas de corrupción.

A esta realidad se suma (1) la ausencia de una base de datos estandarizada y compatible con otras instituciones; y (2) la ausencia de estadísticas sistematizadas e interconectadas en las diferentes oficinas de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (permisos, concesiones, volúmenes de madera autorizados y movilizados, veracidad de la procedencia y saldos consignados en las GTF, infractores, etc.). Ello incluye la pérdida voluntaria e involuntaria de documentos, guías de transporte, permisos, etc. Aun cuando durante los últimos años se ha implementado el Centro de Información Estratégica Forestal (CIEF), el sistema presenta serias debilidades en cuanto a la seguridad de la información y la vulnerabilidad a la adulteración de información pública (Pautrat y Luchich, 2006).

Asimismo, otro factor importante recae en el hecho que las concesiones forestales todavía están en proceso de consolidación, y tienen una serie de imprevisiones e incertidumbres financieras, técnicas, gerenciales y administrativas que no permiten apreciar de manera tangible las ventajas del modelo. La expectativa de éxito del agente económico está casi siempre referida a la rentabilidad inmediata, lo cual dificulta que los empresarios

madereros —acostumbrados a un suministro continuo de madera ilegal— mantengan un nivel constante de compromiso e inversión en el largo plazo que implica el manejo forestal. Ello sin contar que aún la sostenibilidad económica y ambiental del manejo forestal se ubica en el ámbito de lo hipotético y probabilístico. En cuanto a los supuestos básicos del mismo, no han alcanzado todavía los prerequisites técnicos y empresariales mínimos para su implementación.

Esta falta de consolidación de las concesiones se debe a dos factores importantes. Por un lado, la mayoría del territorio peruano aún no se ha realizado la zonificación en función de los criterios de ordenamiento territorial (ZEE), ni se ha traducido en instrumentos de gestión como Planes de Acondicionamiento Territorial, Planes de Desarrollo Urbano, entre otros. Por otro lado, los BPP han sido establecidos de manera deficiente, pues han incluido derechos patrimoniales preexistentes y áreas no aptas para la producción maderera.

La delimitación de los BPP se hizo en gabinete, a pesar de que el Estado no contaba con un buen catastro de propiedades. Esto produjo una serie de superposiciones con comunidades nativas tituladas, y más grave aún, sobre tierras y bosques de comunidades nativas que aún no habían sido inscritas o tituladas, como por ejemplo las comunidades del río Tamaya y el río Cohengua, ambos afluentes del río Ucayali, o con solicitudes de ampliación, como en el caso de la comunidad de Puerto Azul en Aguaytía. Tales

superposiciones también afectan a los ribereños, que en su mayoría no tienen títulos propiedad a pesar de que usan los bosques por generaciones (Benavides, 2010).

Asimismo, la actividad extractiva forestal se caracteriza por ser altamente informal. Más del 80% de la madera en el Perú es abastecida a consecuencia de la extracción ilegal, es decir, pese a contarse con contratos para un área específica se extrae de cualquier área afectándose áreas naturales protegidas, tierras indígenas y, en general, cualquier remanente de bosque (Soria, 2003; Pautrat y Luchich, 2006). Esta informalidad radica en los altos costos que general la formalidad, en cuanto a acceso a las concesiones, costos para la formulación de Planes de Manejo Forestal y mantenimiento de las mismas, sumado incluso el difícil acceso que ostentan algunas concesiones, por los cuales su mantenimiento y explotación se vuelve costosa. Resulta mucho más barato, así como que se obtienen mayores ingresos mediante la comercialización de madera extraída de manera ilegal, que aquellas que se obtienen de manera legal.

Entonces, el sector forestal es un sector importante para el desarrollo del país, no solo en cuanto a factores económicos, sino respecto de la sostenibilidad ambiental. Sin embargo, se aprecian diversos factores que han contribuido a que este sector no sea sostenible y sustentable, favoreciendo el desarrollo e institucionalización de la tala y comercio ilegal de madera como principal problema de dicho sector. Para el desarrollo de este sistema complejo

de tala ilegal, que tiene como objetivo principal el “blanqueo” de la madera extraída ilegalmente e introducirla en el mercado nacional o internacional, se requiere la actuación de diversos actores, los que para el alcanzar su objetivo, emplean prácticas vinculadas a la corrupción. Son estas prácticas, y sobre todo los estudios al respecto, los que debemos de considerar y tener en cuenta, para poder determinar las redes de corrupción que operan en el sector forestal, así como los tipos de actos de corrupción que practican y así vincularlo al tema materia de investigación.

## 2. El Sector Forestal y la Corrupción: Estado de la Cuestión

En la actualidad, los temas medioambientales han cobrado mucha importancia a nivel nacional e internacional. Es así, que ante la coyuntura y la necesidad de generar un desarrollo sostenible a través de políticas extractivas que incentiven la explotación de los recursos naturales de manera sustentable, se han realizado investigaciones variadas en cuanto al desarrollo del sector forestal, mantenimiento de bosques y explotación sustentable de los recursos forestales, así como la tala ilegal.

Sin embargo, no es posible dar cuenta de muchos estudios que investiguen la sostenibilidad, desarrollo y mantenimiento de las concesiones forestales en el Perú, así como la corrupción en el sector forestal. Estudios como los elaborados por el Banco Mundial o por Environmental Investigation Agency, mencionan el desarrollo de actos de corrupción durante el proceso de

extracción y comercialización ilegal de madera, vinculados directamente a la tala ilegal; mas no se desarrolla cómo es que se estructuran las redes de corrupción en esta actividad, los mecanismos utilizados, así como los espacios concretos de acción, entre los que destacarían las concesiones forestales.

El estudio realizado por Pautrat & Luchich (2006), se ha limitado a señalar que la tala ilegal es sistemática y que está caracterizada por redes criminales en colusión con los actores estatales. Esta es una conclusión recurrente en los estudios, sin embargo, no se aprecia un desarrollo específico de la estructura de las redes de corrupción que participan en el proceso de extracción ilegal de madera, la información es generalmente determinada por conocimientos empíricos u observación en los medios en los que se desarrollan, en cuanto a su interrelación y actores que lo conforman; así como la vinculación directa de estas en el establecimiento y exitosa implementación de políticas en el sector forestal.

Los temas ambientales y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales han adquirido gran importancia en las últimas décadas, por lo que las investigaciones al respecto son diversas, sobre todo en temas de deforestación (Hyde, Amacher & Magrath, 2001), diagnósticos, políticas forestales, tala ilegal, entre otros. Estas son elaboradas por diversas instituciones como UNESCO, el Banco Mundial o Gobiernos de diversos países involucrados en la materia. Es, así, que la política forestal responde a la preocupación internacional por la conservación de bosques, usos de suelos, comercio de madera, deforestación

y todos aquellos actores que depende de los recursos forestales (Hyde, Amacher y Magrath, 2001). Entonces las políticas internacionales y bilaterales influyen en la gestión y el comercio forestal del Perú (EIA, 2012).

Algunas de las investigaciones optan por tratar esas políticas desde calificaciones económicas de los territorios forestales (Thunen, 1875). Otras en cambio optan por abarcar ejes multidimensionales que integran ámbitos económicos, sociales, ambientales y político institucionales (Pajares, 2008).

Se considera que el diseño y desarrollo de las políticas obedece a las correlaciones de poder de los diversos actores sociales y al dilema de realizar planificación intelectual, tecnocrática o política con interacción social y participación ciudadana (Pajares, 2008). Sin embargo, se aprecia de las regulaciones forestales, que estas no incluyen las aportes de las ONGs o representantes de las comunidades (Mathews, 2006), denotando la falta de participación de la sociedad en las mismas.

La mayoría de investigaciones sobre el tema, coincide en señalar que las deficiencias en el sector forestal son producto de la deficiente regulación y marco legal abundante y descoordinado, así como su falta de institucionalización (Muñoz, 2006), administración estatal deficiente, prácticas de corrupción institucionalizadas en las entidades públicas y privadas (Galarza y La Serna, 2005; Palmer, 2000; Pautrat y Lucich, 2006). Asimismo, que la ilegalidad en las actividades forestales es un síntoma de la existencia de mecanismos de corrupción, cohecho, frágil institucionalidad, débil

fortalecimiento de la ley y condiciones sociales precarias; tomando en cuenta que débil gobernabilidad, altos niveles de pobreza, practicas forestales insostenibles y perdida de bosques de alto valor para la conservación. Estos factores, entre otros, contribuyen al comercio ilegal e insostenible (Pautrat y Lucich, 2006) de recursos forestales y por ende no ayudan al cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas dictadas para dicho fin.

Sin embargo, no existen estudios que vinculen con detalle las políticas forestales del país con la corrupción y qué influencia tienen estas últimas sobre la formulación de acciones de lucha contra la corrupción, solo se reconoce que las políticas forestales son rutinariamente desacatadas con impunidad y que incluso funcionarios gubernamentales de todo nivel forman parte de ese sistema junto con consultores forestales privados, dueños de concesiones y líderes de comunidades indígenas (EIA, 2012, p. 8).

Es sobre la base de las políticas adoptadas respecto al uso sostenible de los recursos naturales que surge la necesidad de un contrato de extracción, dejando de lado la idea de bosques de acceso libre para el surgimiento de un derecho de propiedad privada (privatización de bosques). Sin embargo, pese a las regulaciones puestas por el Estado respecto de la extracción forestal, el recurso bosque se está explotando bajo un régimen de acceso libre, y por tanto, a tasas mayores que las recomendadas por la eficiencia económica bajo un régimen de propiedad privada (Barrantes y Trivelli, 1996, p. 22), generando una sobre explotación de los recursos.

Debemos entender a estos contratos de extracción como los acuerdos mutuos escritos, jurídicamente exigibles, entre dos o más partes, en los que una o más partes se obligan sobre una cosa determinada. Existen dos clases principales de contratos utilizados por los gobiernos para manejar y administrar las tierras forestales públicas (FAO, 2002, pp. 5-6). Una clase agrupa a los contratos de aprovechamiento de recursos, que en diversos países se denominan sistemas de tenencia de los bosques, concesiones forestales, acuerdos de ordenación forestal, etc. Este tipo de contrato entraña la cesión por los Gobiernos de los derechos de explotación o de uso a terceros con fines de explotación maderera, aprovechamiento de otros productos, recolección de productos forestales no madereros, o utilización del bosque con otros fines (la caza, el uso de las cuencas hidrográficas, actividades de esparcimiento o turismo ecológico).

El segundo tipo de contrato es el contrato de adquisición, o el contrato de bienes y servicios, en el que se acuerda que terceras partes suministren bienes y servicios destinados a la ordenación y administración de los bosques públicos (inventarios forestales, actividades de ordenación forestal, certificación forestal, plantación de árboles, etc.). Con frecuencia los arreglos contractuales en materia de bosques comprenden ambos tipos de contrato, concediendo así al interesado derechos de explotación y de aprovechamiento, pero exigiéndole al mismo tiempo que emprenda actividades de ordenación (reforestación, protección del medio ambiente, etc.) (FAO, 2002, pp. 5-6). De allí es que surge

la idea de otorgar a un privado la explotación y aprovechamiento de los recursos forestales mediante concesiones forestales.

De lo descrito, son pocos los estudios que definen el sistema de concesiones forestales en el país, uno de ellos es el estudio elaborado por la Environmental Investigation Agency (2012, p. 25), que detalla de manera resumida el flujo de obtención y funcionamiento de una concesión forestal. Asimismo, Galarza y La Serna, en “¿Son sostenibles las concesiones forestales en el Perú?” (2005, pp. 36-38), elaboran un marco de la regulación actual de las concesiones forestales en el Perú.

Entonces, sobre el funcionamiento de las concesiones, la mayoría de investigaciones coinciden en señalar que las deficiencias en la implementación y funcionamiento del sistema de concesiones forestales se basa en que para la delimitación de los BPP el Estado no cuenta con un buen catastro de propiedades, y en que muchas de las concesiones otorgadas se encuentran superpuestas en territorio de comunidades nativas o incluso en áreas naturales protegidas (Benavides, 2010, p. 271; Monge, Portocarrero, Viale y García, 2008, p. 137). Además, se aprecian deficiencias en cuanto a factores institucionales que tiene que ver con la función y el desempeño de organismos públicos y privados, la oferta de infraestructura, el financiamiento, la investigación, capacitación, y aspectos sociales (Galarza y La Serna, 2005): falta de inventario de especies forestales en cada concesión, informalidad del sector forestal producto de la deficiente asignación de los derechos de

propiedad sobre los recursos forestales (Galarza y La Serna, 2005), los altos costos de mantenimiento y extracción de la madera, escasez de capital de los concesionarios producto de la desvinculación del sistema bancario del sector forestal, prácticas de corrupción sistematizadas en diversas entidades públicas, y debilidades institucionales del Estado (Galarza y La Serna, 2005).

Este sistema de concesiones deficientes ha generado y sistematizado una explotación maderera basada en fuentes mayoritariamente ilegales. La tala ilícita de los bosques desalienta la inversión privada en Planes de Manejo, genera serios impactos ambientales y sociales, produce evasión de impuestos, y financia una intrincada red de actores sociales y políticos involucrados en actividades de corrupción y delictivas asociadas al tráfico de maderas (Pautrat y Lucich, 2006, p. 36).

Las investigaciones concluyen que es necesario hacer viable el sistema de aprovechamiento forestal, que sea sostenible y que genere divisas en el desarrollo de la sociedad, ya sea modificando el régimen de aprovechamiento o implantando una política que evalúe acciones no a nivel macro sino micro. Es decir, se debe establecer políticas de fortalecimiento de cada una de las instituciones vinculadas a la lucha anticorrupción (Panfichi y Alvarado, 2011, p. 9) e involucradas en el sector forestal, a fin de viabilizar la supervisión y correcto funcionamiento de las concesiones forestales.

Entonces, es importante señalar que la literatura sobre la estructura de las concesiones en cuanto a su flujo de obtención, mantenimiento y

explotación, así como las causas que mantienen la insostenibilidad de las mismas es escasa. Los especialistas no han tomado en cuenta un diseño que haga posible la funcionalidad adecuada de estas concesiones, vinculándolas a un fenómeno importante: la tala ilegal, sistema en el que intervienen redes criminales bajo prácticas comúnmente aceptadas y que conllevan a la vinculación de la problemática forestal con los actos de corrupción empleados para el desarrollo de la misma.

Ante la falta de literatura especializada en materia de corrupción en el sector forestal, es necesario ahondar en la literatura que aborda la corrupción, formas en las que se manifiesta y actores intervinientes, a fin de determinar un accionar típico que pueda incluirse incluso en la actividad forestal, en cuyo seno se realizan prácticas ilegales comúnmente aceptadas, y ante la mirada de una sociedad pasiva.

Por tanto, se puede señalar que estos estudios son relativamente recientes y escasos en las ciencias sociales. La problemática ha estado concentrada en encontrar mecanismos para solucionar la corrupción como problema, más que tratar estrategias comprensivas del fenómeno (Mujica, 2011, p. 36). Ante ello existen tendencias que estudian la corrupción desde un punto de vista jurídico y económico (Rose-Ackerman, 2001; Pautrat y Lucich, 2006; Klitgaard, 1991; Bucker, 1968), que afectan de manera directa la gobernabilidad (Huber, 2005) y el funcionamiento del sistema democrático (Salgado, 2004; Boniolo, 2010); otras, en cambio, plantean que el estudio de la

corrupción desde un punto de vista económico es limitado para explicar el fenómeno (Huber, 2005:24), debiendo enfocarse en los aspectos social, cultural y antropológico.

La mayoría de investigaciones coincide en señalar que la corrupción no es un conjunto de actividades con expresiones idénticas, objetivas e independientemente del tiempo y del espacio donde ocurra, sino que es una práctica social compleja y con variaciones locales y diacrónicas. (Huber, 2005, p. 4). Es decir, existen modos particulares en que se ejercen los actos de corrupción en diversos contextos y formas en que aparece en la práctica social, sobre todo en los espacios sociales e instituciones del país, en los que se sigue una lógica menos sólida, menos ordenada y más compleja y difusa que en las mafias o clientelas (Mujica, 2011, p. 33).

Como se mencionó, no existen estudios específicos que distingan de manera detallada las características de la corrupción en el sector forestal. Estas investigaciones están dispersas según temas específicos. Muchas de estas investigaciones están vinculadas con estudios sobre tala ilegal como marco principal para el desarrollo de prácticas de corrupción, en el que intervienen redes criminales en colusión con actores estatales (EIA, 2012, p. 9). Tampoco existen estudios que estructuren las redes de corrupción y sus prácticas en el sector forestal. Es así que la corrupción no solo está limitada a la burocracia o a los funcionarios o servidores públicos, implica un entramado más complejo que involucra a diversos sujetos, los ciudadanos, los negocios,

las actividades y las funciones diversas de la vida de la ciudad (Mujica, 2011, p. 69; Salgado, 2004, p. 27).

Habría una suerte de especialización y centralización de técnicas de corrupción, según la posición relativa dentro de la estructura formal (Mujica, 2011, p. 135), debido a que no todos los actores efectúan todos los tipos de actos de corrupción. Este concepto podría aplicarse al ámbito forestal.

Estos estudios sobre corrupción delimitan el marco conceptual que guiará la investigación, toda vez que los conceptos generales pueden ser aplicados al tema de investigación, la tala ilegal. Es así que considerar las investigaciones realizadas sobre tipos de actos de corrupción y la formación de redes de corrupción en otros sectores resulta importante a fin de comprender si dichas definiciones son plausibles de ser aplicables al sector forestal, o existe la posibilidad de distinguir nuevas formas y actores formales o informales dentro de un espacio no muy estudiado. Esto permitiría determinar la causalidad de dichos actos, vinculándolos a las deficiencias en la implementación de políticas de lucha contra la tala ilegal planteadas por el Estado peruano en los últimos años.

### 3. Estudios sobre Corrupción y su Vinculación con el Sector Forestal

La corrupción es un tema que ha tomado importancia en los últimos años, y no solo abarca a las instituciones del Estado (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino que también se encuentra instaurada en prácticas

de la vida cotidiana. El sector forestal y la actividad económica de extracción y comercialización de madera no se encuentran ajenos a ella.

En el sector forestal la corrupción se manifiesta en los distintos espacios y etapas del proceso de extracción de madera, ya sea de concesiones o en áreas no otorgadas bajo permiso, utilizando una variedad de mecanismos para el blanqueamiento de la madera extraída ilegalmente, para su posterior comercialización en el mercado nacional o internacional. Ante esto, el Estado peruano ha empezado a adoptar medidas de lucha contra la tala ilegal. En estas se reconoce como principal problema directo la corrupción. Dichas medidas comprende la declaratoria de interés nacional, la estrategia nacional multisectorial de lucha contra la tala ilegal y la conformación de un comité multisectorial para dicha función.

En la evolución de estos contratos, se advierte una tradicional creencia de que el Estado es el único ente encargado de suministrar bienes públicos, solucionar problemas medioambientales, distribuir la renta y la riqueza; observándose una clara dependencia de las instituciones públicas (Shirley y Nellis, 1991; Ljungman, 1994). Sin embargo, el interés por el uso de contratos en los que intervenga el sector privado es cada vez mayor. Esta tendencia hacia una forma de “privatización” comenzó a inicios de la década de los ochentas (Moe, 1996; Morell y Paveri, 1994), para extenderse luego a las esferas agrícola y forestal en muchos países en desarrollo a mediados del mismo decenio (Morell y Paveri, 1994); reduciendo las funciones

gubernamentales y privatizando funciones que tradicionalmente desempeñaba el sector público (FAO, 2002, pp. 9, 37-38). Sin embargo, existen otras teorías que argumentan que la entrada de empresas privadas en los asuntos de gobierno han causado desconfianza en la ciudadanía, ya que se cree que las concesiones tienen resultados más eficientes que aquellos servicios prestados de forma directa, es decir, por el propio municipio. Sin embargo, las concesiones también generan un espacio de oscuridad desde la perspectiva de la rendición de cuentas, principalmente, porque las concesiones se rigen bajo el juicio del derecho privado en lo correspondiente a su administración, pero bajo el régimen del derecho público respecto a sus funciones y actividades (Rivera, 2010, p. 30).

Ante esa tendencia de privatización, las concesiones surgen como medio de aprovechamiento forestal; sin embargo, no han conseguido los objetivos de ordenación sostenible y eficiencia o equidad económica a causa principalmente de la ineficacia de la administración, el seguimiento y la vigilancia de la aplicación de los contratos (Repetto y Gillis, 1988; Grut, Gray y Egli, 1991; Pautrat y Luchich, 2006).

Frente a este contexto, el Perú no cuenta con una política forestal explícita (FAO, 2010, p. 31). El marco legal es abundante y descoordinado, constituido por normas nacionales e internacionales de conservación, manejo y administración de los recursos forestales a nivel nacional, incluyendo aquellas que no necesariamente son leyes especiales en la materia (Pautrat y Luchich,

2006; Muñoz, 2006). El marco legal parte desde la Constitución Política del Perú, la Ley N° 26821 (Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales), Ley N° 28611 (Ley General del Ambiente), Ley N° 26834 (Ley de Áreas Naturales Protegidas), entre otras.

Sin embargo, la Ley N° 27308 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre) es el cuerpo legal vigente de mayor importancia nacional en lo que se refiere a la gestión de los recursos forestales. Esta tiene un doble enfoque, por un lado, regula y promueve el aprovechamiento forestal y el desarrollo de su industria y la de los productos derivados; y, por otro lado, inserta un eje transversal de protección y conservación del recurso forestal. En el primer caso, se regula el ordenamiento forestal y se determina el régimen de concesiones. En el segundo caso, se insertan principios de sostenibilidad, así como medidas de protección, incentivos y sanciones. (FAO, 2010, pp. 33-34).

Las concesiones forestales son otorgadas por subasta o concurso público. Por subasta se puede acceder a unidades de aprovechamiento de 10,000 a 40,000 hectáreas; y por concurso, a unidades de 5,000 a 10,000 unidades de aprovechamiento. En ambos casos otorgadas por un periodo de 40 años renovables bajo un costo fijo desembolsable anualmente con independencia de la explotación o no de la concesión. Requieren de la presentación de un instrumento técnico (Plan de Manejo) que oriente la actividad y sea el sustento para el control posterior por parte de la autoridad competente. En general, estos derechos no son transferibles, salvo

autorización expresa de la autoridad, y permiten la realización de las actividades previstas en el Plan de Manejo (FAO, 2010, p. 50). Por este plan es necesario estudiar el proceso de obtención, funcionamiento y mantenimiento de las concesiones a fin de identificar los procesos de corrupción que se realicen dentro de su ámbito.

Sin embargo, se observa literatura variada que trata a las concesiones forestales desde un punto de vista económico y a la adecuación de políticas priorizando el crecimiento económico según un modelo de desarrollo bajo la explotación de los recursos naturales (Fuente y Barkin, 2011; Galarza y La Serna, 2005; Ibarra, 2008; Barrantes y Trivelli, 1996). Otros, en cambio, toman en consideración la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin detrimento de las futuras, manteniendo el crecimiento económico, pero internalizando los costos socioculturales y ambientales (Fuente y Barkin, 2011, p. 96).

Al ser vinculado a temas económicos y de desarrollo, el sector forestal, sobre todo el sistema de concesiones, tiende al desarrollo de prácticas de corrupción. Estas prácticas de corrupción se dan en altos niveles de gobierno (Moody-Stuart, 1997; Rosa-Ackerman, 2001); sin embargo, el sector privado también está involucrado en la corrupción gubernamental (Morales, 2001, p. 260). Esta es una práctica en casi todos los países, y en todos los sectores de la economía y la sociedad (FAO, 2002, p. 141). Otros señalan que la corrupción no solo está en los altos niveles de gobierno, sino que está llegando a las

organizaciones y colectividades sociales, es decir, instituciones tutelares de la sociedad, entidades empresariales y financieras, y asociaciones de todo tipo (educativas, deportivas, etc.) (Salgado, 2004, p. 27). Por ello la extracción de madera, sobre todo la ilegal, genera prácticas de corrupción a través de la conformación de redes en las que intervienen pequeños extractores hasta funcionarios públicos, así como en los procesos de obtención de las concesiones a través de los concursos públicos.

Tal como se expresó en el apartado anterior, la corrupción es una práctica generalizada en casi todos los países, y en todos los sectores de la economía y la sociedad (FAO, 2002, p. 141), es decir, el sector forestal no se encuentra excluido de ello. Entonces, para entender y desentrañar la corrupción se requiere, como punto de partida, conocer cada una de las definiciones que ostenta.

Es así que el Banco Mundial la define como el abuso del funcionario público para beneficio privado; es decir, se vincula a la corrupción con el Estado, excluyendo la corrupción en el sector privado (Begovic, 2005, p. 2). Asimismo, se inserta el ideal de ser una práctica que se da en altos niveles de gobierno (Moody-Stuart, 1997; Rosa-Ackerman, 2001). Otros señalan que la corrupción no se queda a nivel de los Gobiernos y aras de poder visible, sino que está llegando a las organizaciones y colectividades sociales: instituciones tutelares de la sociedad, entidades empresariales y financieras, asociaciones de todo tipo (educativas, deportivas, etc.) (Salgado, 2004, p. 27). Esto significa

que el sector privado también está involucrado en la corrupción gubernamental. (Morales, 2001, p. 260). Entonces, la corrupción se vincula a la confusión entre lo público y privado, que involucra comportamientos desviados (Labaqui, 2003, p. 162).

Se debe partir del estudio de los actores que intervienen en el proceso de extracción de madera, desde los pequeños extractores, concesionarios, habilitadores, patronos, peones, ayudantes, motosierristas, aserraderos, policías hasta los funcionarios públicos (EIA, 2012, pp. 8, 13; Barrantes y Trivelli 1996, pp. 53-54; Pautrat y Lucich, 2006). Son estos actores los que pueden involucrarse en redes de corrupción junto con autoridades locales, civiles, policiales, judiciales, empresarios forestales y profesionales o técnicos forestales, conformando grupos delictivos de alta criminalidad, amparados bajo la colusión con autoridades de la administración forestal y de otras instancias del Estado.

En consecuencia, tal como señaló Mujica (2011), los sistemas de corrupción no están encerrados en los recintos públicos solamente, sino que se extienden fuera de estos, a través de redes complejas y sistemas de técnicas de corrupción; es decir, es entendida como una práctica social compleja y con variaciones locales y diacrónicas (Huber, 2005, p. 4). Entonces, las redes de corrupción y sus prácticas no solo estarían vinculadas y desarrolladas dentro de las instituciones encargadas del cumplimiento de las políticas forestales (Ministerio de Agricultura, Direcciones Ejecutivas Forestales, Policía Nacional,

OSINFOR, etc.), sino que involucraría a diversos actores que se desenvuelven en las etapas del proceso de extracción de madera (concesionarios, empresas privadas, habilitadores, pequeños extractores, etc.) en colusión con los actores forestales (EIA, 2012; Barrantes y Trivelli, 1996; Pautrat y Lucich, 2006). Por ello se tiene que investigar las relaciones que se dan entre estas redes basadas en la práctica continua de actos de corrupción.

Bajo este contexto podría afirmarse, a manera de hipótesis, que las redes que se forman, no tienen un centro articulador estable: no se trata de mafias organizadas con una estructura monocéfala ni de estructuras de una jerarquía estable (no se trata de un crimen organizado), sino más bien de redes compuestas por la integración de segmentos a través de las prácticas rutinarias, las que constituyen un sistema en ejercicio. Es decir, no hay conciencia de pertenencia a un grupo (ni comunidad imaginada), sino complicidades sistémicas y sostenidas en el ejercicio de la corrupción que renueva y solidifica las interacciones de segmentos (Mujica, 2011, p. 89). Dichas organizaciones funcionan gracias a los ingresos que producen actividades ilícitas como la extracción de madera de áreas no autorizadas (Pautrat y Lucich, 2006, p. 60).

Los actos de corrupción son diversos: soborno, extorsión, tráfico de influencias, nepotismo, fraude, desfalco, entre otros (Morales, 2001, p. 260). Aplicados al sector forestal se puede distinguir los siguientes: venta de guías de transporte, adulteración de POAS o su aprobación con datos adulterados,

acopio de madera y su transporte con las listas de trozas y GTF en blanco, la clonación de GTF (dos guías con igual numeración, pero que consignan distintas especies y volúmenes de madera), adulteración de saldos de contratos, contratos ilegalmente otorgados, ausencia de control en el bosque y garitas forestales, coimas y extorsiones. Todos ellos utilizados con la finalidad de “blanquear la madera” e introducirla en un mercado legal (Pautrat y Lucich, 2006; EIA, 2012). Sin embargo, de la investigación, existe la posibilidad de apreciar actos distintos a los expuestos, así como dilucidar que no todos los actores realizan todas las técnicas previamente descritas, sino que habría una suerte de especialización y centralización de técnicas de corrupción según la posición relativa dentro de la estructura formal (Mujica, 2011, p. 135).

Algunas teorías concluyen que la realización de actos de corrupción está vinculada a factores económicos. Es decir, los agentes económicos maximizan su utilidad individual, su bienestar personal (riqueza). En este sentido, el interés egoísta de los agentes económicos es el motivo básico para las transacciones económicas entre ellos (Bogovic, 2005, p. 5). Otras, en cambio, concluyen que estas están integradas a las prácticas sociales de la vida de las persona y que gran parte de ellas depende de unas redes, es decir, es visto como un fenómeno social de integración de redes.

Entonces, es importante determinar la causalidad de estas prácticas de corrupción aplicadas al sector forestal, con mayor incidencia de aquellas que se realicen dentro de un sistema de concesiones preestablecido a fin de adoptar

políticas forestales y de lucha anticorrupción. Al determinar la influencia que tienen las prácticas de la corrupción en la adopción de políticas y las deficiencias que se presentan en ellas, se determinarán mejor los espacios de acción de las instituciones estatales, así como los puntos de agenda gubernamental para la lucha anticorrupción en el sector forestal, teniendo como referencia las políticas de lucha anticorrupción a nivel general con las que se cuenta actualmente, generando, así, espacios de prevención y disminución de los factores que influyen en el desarrollo de prácticas de corrupción en el sector forestal.

Para ello, existen diversas teorías. Se debe partir del hecho de que toda regulación del Estado obedece a políticas públicas, las que pueden ser definidas como un conjunto conformado por uno o varios objetivos considerados necesarios o deseables; y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002, p. 27), o indicar los contenidos y las decisiones relativos a campos o sectores específicos, según lo determinan los planes, objetivos y medidas predominantes que regulan cuestiones de interés público importantes (Parsons, 1997, p. 16).

Entonces, las políticas forestales responden a la preocupación internacional por la conservación de bosques, usos de suelos, comercio de

madera, deforestación y todos aquellos actores que depende de los recursos forestales (Hyde, Amacher y Magrath, 2001). Es decir, estas políticas están influenciadas por tendencias importantes como la globalización de la economía y el comercio, la internacionalización de la protección del medio ambiente y la naturaleza, el cambio de funciones a desempeñar por los Estados, la participación de la colectividad, la diversificación de la demanda social de bienes y servicios forestales, entre otros; así como las dimensiones que estas adoptan a nivel local, nacional e internacional (FAO, 2005, pp. 16-17, 46).

El reconocimiento, la coordinación y la integración de las políticas son importantes, no solo en el plano nacional sino en todos los niveles de gobierno, desde el municipal o local hasta el internacional, que es en el que se contraen los compromisos a nivel macro. Además, las políticas no solo deben ser coherentes entre los distintos sectores, sino que también deben ser compatibles con los marcos constitucionales y las políticas establecidas a nivel subnacional por las estructuras descentralizadas, así como con las reglas tradicionales y consuetudinarias (FAO, 2010, p. 15).

De lo expuesto se aprecia la participación de la sociedad en la adopción de políticas, por lo que algunos autores consideran que el diseño de las políticas obedece a las correlaciones de poder de los diversos actores sociales y al dilema de realizar planificación intelectual, tecnocrática y política con interacción social y participación ciudadana (Pajares, 2008). Esto denota que en algunas regulaciones del sector forestal no se ha considerado los aportes

efectuados por instituciones como ONGs o los representantes de la sociedad civil (Mathews, 2006). Asimismo, para formular una política forestal hay que tener en cuenta los diferentes intereses, y a veces contrastantes, relacionados con el aprovechamiento y la protección de los bosques. Dicha política no solo debe responder a las necesidades del sector forestal, sino también a las numerosas necesidades de la sociedad (FAO, 2010, p. viii). También, se aprecia una posición contraria, esta señala que:

La mayoría de los trabajos sobre política forestal parten de un falso supuesto: que la participación social es una condición indispensable para la formulación de políticas forestales exitosas (generación de empleo e ingreso en el campo sin afectar negativamente al bosque) en el terreno del desarrollo sustentable. Ni las instituciones financieras de proyectos ambientales, como el Banco Mundial, ni las organizaciones ambientales no gubernamentales (ORANG) han ofrecido hasta ahora evaluaciones consistentes del impacto de la participación social en la eficiencia de los proyectos forestales. La mayoría de los trabajos sobre temas de bosques y selvas ha subrayado la relevancia de la política, el poder y la democracia que afectan el proceso de la política (v. g. Varughese y Ostrom, 2001, 747-759; Slocum *et al.*, 1995; Pérez, 2004, 159-167), pero no el efecto sobre los resultados de la política forestal. En general, muchos de esos trabajos justifican la importancia de la participación social mencionando sus bondades, pero no sus riesgos (v. g. retrasos en la toma de decisiones, información inadecuada e imprecisa, mayores costos del proceso de formulación de la política, así como su sobrepolitización). No es sorprendente, en este contexto, que la bibliografía sobre estudios del desarrollo muestre varios ejemplos de proyectos forestales fallidos (Rahman, 1993; Chambers, 1997; Waburton, 1997; Snook, 2004, pp. 131-158; Pérez, 2004, pp. 159-167), (Vargas, 2008, pp. 102-103)

Se aprecia que la inclusión de participación social en la adopción de políticas forestales podría contribuir a la deficiencia de las mismas. Sin embargo, otra posición manifiesta que las políticas forestales eficaces atienden a las necesidades de la sociedad y las metas de desarrollo, al tiempo que

equilibran los diferentes intereses de las partes, muchos de los cuales trascienden los distintos sectores (FAO, 2010, p. viii). En la presente investigación se asumirá esta última posición: para una buena delimitación de políticas forestales y su aplicación efectiva en el campo social, se debe considerar los intereses de la sociedad mediante la intervención de sus representantes (sociedades civiles, ONGs, entre otros).

La implementación de las políticas forestales y, por ende, su eficacia se ven afectadas por diversas causas, entre las que figuran la deficiente regulación y marco legal abundante y descoordinado, falta de institucionalización del sector forestal (Muñoz, 2006; Pautrat y Lucich, 2006), administración estatal deficiente, prácticas de corrupción institucionalizadas en las entidades públicas y privadas (Galarza y La Serna, 2005; Palmer, 2000), falta de coordinación entre los programas forestales y las políticas forestales (Schmithüsen, 1995). Considerándose a la burocracia y al marco legal deficiente como las causas que fomentan la corrupción (Salgado, 2004, p. 33).

La corrupción es evidente en el sector forestal, están estrechamente vinculados. Esta vinculación fue tomada en cuenta en los diálogos sobre bosques establecidos a nivel internacional, debido a las diversas consecuencias diplomáticas, financieras y legales que ostenta y que van mucho más allá de los bosques (EIA, 2012, p 22) y de las relaciones socioeconómicas de un determinado Estado. Si bien no existen trabajos especializados que vinculen al sector forestal y a la corrupción, estudios sobre

tala ilegal vinculan esta con prácticas de corrupción para el cumplimiento de sus fines.

Diversos autores coinciden en señalar que la explotación ilícita de los bosques, así como el comercio internacional de la madera ilegal constituyen un problema en todo el mundo. La corrupción que campea en el gobierno garantiza el éxito del sector ilegal con la presencia de miembros del Congreso, ministros y funcionarios públicos que influyen en la concesión de derechos de explotación forestal y en otras decisiones relacionadas con la extracción de la madera (EIA, 2005, p. 7). Asimismo, ninguna zona que contenga madera de alto valor, incluyendo parques nacionales y regiones remotas e inaccesibles, es inmune a la tala ilegal. Los árboles son cortados sin los permisos legales o las autorizaciones pertinentes —funcionarios corruptos conceden permisos para cortar árboles en zonas protegidas o para talar más de lo autorizado originalmente—, los troncos talados ilegalmente se transportan de manera clandestina a los exportadores, y allí ingresan al caudal legal de la madera (EIA, 2005, p. 8).

Por ello, tomando en consideración la complejidad de los actores, las características del sector forestal y las innumerables pérdidas económicas, el Estado peruano ha decidido implementar en los últimos años políticas de mitigación contra esta problemática: la transferencia de funciones del INRENA a los Gobiernos Regionales para descentralizar la aplicación de las políticas forestales, la creación de la CMLTI, encargada de diseñar y llevar a cabo una

estrategia nacional para la lucha contra la tala ilegal, y la declaratoria de interés nacional de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal. Las estrategias que se implementen deben contemplar medidas para el retiro de los extractores forestales ilegales de las zonas reservadas, concesiones forestales y territorios de comunidades nativas, así como proponer medidas de reforma legal para sancionar la tala ilegal y acciones que sean necesarias para combatir la comercialización de productos forestales maderables de procedencia ilícita (Pautrat y Lucich, 2006, p. 24).

El desarrollo de la corrupción en la actividad forestal tiene una gran influencia en la adopción e implementación de políticas públicas, ya sea para la correcta institucionalización del sector forestal y concesiones forestales, así como para la lucha anticorrupción en todos los niveles del Estado. Para ello debemos entender a la corrupción no como factor fijo sino variable e incluso habitual, según los actores y las situaciones, que para el caso del sector forestal se sustenta en la extracción ilegal de madera a través de una relación Estado-Sociedad. Se debe partir de un análisis microsocial, que considera a todos aquellos actores de la sociedad y del proceso extractivo, y realizar hasta un análisis macro, que incluye a los organismos de gobierno e instituciones y su relación directa con los actores vinculados al sector forestal, siendo necesario el fortalecimiento de las instituciones a fin de que se realice la correcta ejecución de los planes previstos para el sector forestal.

Es esa necesidad de fortalecimiento de las instituciones estatales la que deriva del entendimiento de la corrupción como manifestación de la debilidad institucional, la falta de valores éticos, la desviación de incentivos y la deficiencia en la aplicación de la legislación, convirtiéndose algunos de los comportamientos operantes en el tema en lo que se denomina *corrupción institucionalizada* (Spitter, 2010).

Esta institucionalización deriva en conductas reiterativas a lo largo de la vida republicana del país, deduciéndose que la corrupción es histórica y estructural. No obstante, muchas de las estructuras en las que se manifiesta no son visibles o fáciles de identificar, siendo sus principales causas la debilidad institucional, debido a una falta de articulación entre todas las instituciones conformantes del Estado. Para lograr dicha articulación se requiere reformular el diseño institucional para que genere una estrategia de Estado que pueda vencer la fragmentación (Alba, 2010), el cual debe considerar no solo a las instituciones sino también a su interacción con el sector privado.

Es el enfoque institucional de la corrupción el que señala que las instituciones se definen como reglas que estructuran las interacciones entre los agentes económicos, los ciudadanos y sus representantes. Así, las reglas formales pueden distorsionarse y su cumplimiento puede debilitarse, existiendo una doble causalidad entre corrupción y debilidad institucional. Es decir, la corrupción ocasiona el deterioro y el debilitamiento de las instituciones, pero, al mismo tiempo, se retroalimenta con ello.

Se han establecido políticas de lucha contra la corrupción a nivel internacional. Muchas de estas políticas tiene como principal sustento la disminución del Estado, toda vez que “cuanto mayores son los recursos que controla el Gobierno y más extendidas las regulaciones del mercado; mayor es el ámbito o alcance de la corrupción y la conducta rentista”<sup>1</sup> (Alesina & Angeletos, 2005, p. 1228). Sin embargo, estas políticas en muchos países solo se han orientado a la reducción de la actividad estatal, mas no al fortalecimiento de este en muchas de sus áreas, incluso se redujeron las capacidades estatales en áreas de salud, educación, justicia, seguridad y lucha contra la corrupción. Esto evidenciaría un debilitamiento en la supervisión y fiscalización de empresas con poder monopólico y actividades de explotación de recursos naturales que generan un impacto negativo en el medio ambiente (como la tala de madera).

Al respecto, Fukuyama (2004) afirmó que en el caso peruano la agenda de construcción del Estado, que era al menos tan importante como la agenda de reducción del Estado, no recibió mayor énfasis ni reflexión alguna<sup>2</sup>. A esto se aúna los niveles de desigualdad de la sociedad. Los mayores niveles de desigualdad social son estructuralmente conducentes a mayores niveles de corrupción, a través de mecanismos materiales y normativos. (You & Khagram, 2005). En ese sentido, se puede afirmar que el país requiere de una reestructuración y fortalecimiento de las instituciones, a fin de que los escenarios

---

<sup>1</sup> La traducción es mía: “(...) the larger the resources controlled by the government, or the more extensive the regulation of the market, the larger the scope for corruption and rent seeking”.

<sup>2</sup> La traducción es mía: “The estate –building agenda, which was at least as important as the state–reducing one, received no particular thought or emphasis”.

de acción en los que se desenvuelve la corrupción sean debilitados. De esta manera, se cambiaría la percepción, de la sociedad y de los organismos internacionales, de que el país tiene altos niveles de corrupción.

Se puede concluir que la corrupción se encuentra completamente arraigada en la esfera social e institucional del país, la que comprende no solo a la actividad estatal sino también a la actividad privada y a los particulares. Estos espacios de corrupción se originan producto de la débil institucionalidad, lo cual ayuda a la funcionabilidad de los actores de corrupción, socavándolas aún más, distorsionando las políticas económicas y frustrando el desarrollo.

Es así que, partiendo de la lógica del enfoque institucional, el sector forestal y todo lo que se le relacione no se encuentran exentos del desarrollo de prácticas de corrupción, en las que intervienen diversos actores públicos y privados, ante una sociedad complaciente; vulnerando así el desarrollo forestal y la explotación racional de los recursos forestales.

Esta investigación pretende determinar de manera estructurada, la organización y actuación de las redes de corrupción que operan en el proceso de extracción de madera ilegal de concesiones forestales en la Provincia de Coronel Portillo, Ucayali, ello basado en la escases de estudios que vinculen directamente los actos de corrupción en general al sector forestal, sus mecanismos de acción y la forma en cómo se presentan en todos los procesos de extracción, partiendo del principal problema que es la tala ilegal. Para ello,

como mencione utilizare conceptos generales de corrupción aplicándolos a la realidad forestal.



## CAPÍTULO II. DEL SISTEMA DE LAS CONCESIONES FORESTALES: MANEJO, APROVECHAMIENTO Y DEFICIENCIAS

A nivel mundial —sobre todo en países de América latina como Bolivia, Guayana, Chile y Perú— la gestión, el aprovechamiento y el manejo sostenible de los bosques se encuentra regulada a través de contratos (FAO, 2009, p. 38). Estos son entendidos como arreglos contractuales concernientes a la utilización de tierras forestales públicas (para el aprovechamiento de productos madereros y no madereros, usos no relacionados con el consumo, y la conservación), el suministro de bienes y servicios en el ámbito de la ordenación de los bosques públicos, y la protección de las tierras boscosas públicas (FAO, 2002, p. 3).

Esta forma de regulación se sustenta en la soberanía que ostenta el Estado sobre los recursos naturales que conforman su territorio, cuya protección se encuentra reconocida en diversos dispositivos legales nacionales e internacionales. A nivel nacional dicho reconocimiento parte de la Constitución Política, como norma principal del ordenamiento jurídico nacional y en cuyo texto se orienta el acceso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. A nivel internacional se encuentran los tratados suscritos en materia de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Siendo la Constitución Política la base del ordenamiento jurídico nacional, la regulación aplicable al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se encuentra debidamente contemplada en el artículo 66, por el que dispone que solo a través de una Ley Orgánica se regula la utilización de los recursos naturales de la Nación y su otorgamiento a particulares. Asimismo, dispone de manera expresa que la concesión otorga al titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

Entonces, el otorgamiento de los recursos naturales a particulares se realizará a través de concesiones. Estas otorgan a sus titulares un derecho real consistente en los derechos y los deberes que se atribuyan a la concesión. Es decir, pueden ser utilizadas como un bien en sí mismos para efectos patrimoniales y de garantía, y, en cualquier caso, no es el derecho de propiedad de particulares sobre los recursos naturales, sino un derecho real distinto y sui generis (Bernales, 1999, p. 374). Por tanto, las concesiones otorgan a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse (artículo 23 de la Ley N° 26821).

Por la concesión se configura un dominio privado, entendido como un conjunto de derechos patrimoniales que, por decisión del Estado, pasan a disposición de los particulares, a fin de asegurar directa o indirectamente el aprovechamiento económico de los recursos naturales, conservando el Estado la propiedad original (Bernales, 1999, p. 374).

En el Perú este sistema de concesiones se encuentra regulado de manera general a través de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, y de manera específica a través de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, su Reglamento y demás directivas aprobadas por el órgano competente para dicho fin.

En los referidos dispositivos legales se ha plasmado claramente el ordenamiento forestal con el que cuenta el país y la forma de acceso al aprovechamiento de los bosques, reconociendo como máximo sistema a las concesiones forestales. Por ello resulta indispensable detallar el procedimiento de obtención y el funcionamiento de las referidas concesiones, el estado actual, y las principales deficiencias que generan espacios de corrupción y cuya dinámica está representada por diversos actores en el proceso de extracción y comercialización de madera obtenida ilegalmente de las zonas concesionadas.

#### 1. Ordenamiento Forestal y Aprovechamiento de los Recursos Forestales mediante Contratos

El aprovechamiento de los recursos forestales se rige de acuerdo a la política forestal de cada país, basada en el ordenamiento forestal previamente establecido en su sistema legal. El marco regulatorio del ordenamiento y los mecanismos para el acceso a los bosques se define partiendo de la premisa de quien ejerce la propiedad o soberanía sobre la tierra y los recursos que ella ostenta. Es, así, que autores como Schmithüsen (1999), Barrantes y Trivelly

(1996), y Andaluz (2006) afirman que la propiedad de la tierra y, por ende, la soberanía sobre ella y los recursos que ostenta corresponde al Estado (propiedad tradicional). La propiedad de las tierras forestales y de los derechos de uso sobre ellas se establece a través de leyes generales de tenencia de la tierra y de leyes forestales (Schmithüsen, 1977, pp. 5-6).

En países como el Perú, la propiedad de la tierra le pertenece al Estado y, por tanto, es el único encargado de determinar su aprovechamiento y la cesión de derecho a particulares. Claro ejemplo de ello es lo dispuesto en el Pleno Jurisdiccional 0048-2004-PI/TC, al señalar que los recursos naturales renovables y no renovables —al ser bienes que integran el dominio público cuyo titular es la Nación— no son objeto de un derecho real de propiedad en el sentido civilista del mismo, sino que configuran lo que se denomina una *propiedad especial*. Dicho tipo de propiedad se caracteriza por estar sometida a una normativa específica de derecho público, que consagra su indisponibilidad, dada su naturaleza de inalienable e imprescriptible, a tenor del artículo 73 de la Constitución Política del Perú, quedando, en consecuencia, excluida del régimen jurídico sobre la propiedad civil.

Asimismo, la Constitución Política del Perú en su artículo 66 dispone que “los recursos naturales, renovables y no renovables, son Patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento”. Se desprende del citado artículo que el Estado siempre tendrá el dominio eminente sobre todos los recursos naturales porque estos son Patrimonio de la Nación. Por ende,

ostenta la facultad, en nombre del bien común o interés público, de acuerdo a la legislación general y especial que regula su uso y aprovechamiento, de establecer las modalidades de otorgamiento de derechos patrimoniales a terceros (propiedad, usufructo, cesión en uso, arrendamiento, concesión, licencia, permiso y autorización), imponer limitaciones al ejercicio de los derechos que sobre tales recursos tienen los particulares e inclusive la potestad de expropiarlos, así como la potestad de decidir cómo, quién y bajo qué condiciones pueden aprovecharse los referidos recursos (Andaluz, 2006, p. 45).

Entonces, siendo los recursos forestales Patrimonio de la Nación, el Estado dispone del dominio absoluto sobre estos, no siendo posible el otorgamiento de derechos de propiedad a particulares, solo el otorgamiento de cierto tipo de derechos, dependiendo del interés nacional o bien común. No obstante, los límites a la propiedad radican en que ni siquiera el gobierno posee derechos de propiedad absolutos e ilimitados sobre un recurso. Sus derechos y poderes se ven restringidos por el marco constitucional y legal (FAO, 2002, p. 52; Chirinos & Ruiz, 2002). Es conforme a este marco legal que se ha establecido que la cesión de derechos a particulares, por lo general, se realiza mediante los denominados contratos de aprovechamiento, cuyas denominaciones pueden ser permisos, licencias o concesiones, según la legislación de cada país.

Este derecho de propiedad tiene elementos esenciales que son necesarios reconocer a fin de decidir la materia del contrato de aprovechamiento y concebirlo. Entre los elementos esenciales de los derechos de propiedad se encuentran los siguientes: la *exclusividad* (el alcance y amplitud de los intereses u obligaciones del titular), la *duración* (cuánto duran los intereses o las obligaciones del titular), la *exhaustividad* (o la naturaleza y la amplitud de los beneficios a los que tiene derecho el titular o las obligaciones que debe cumplir), los *derechos a beneficios económicos y las obligaciones* (el grado en que están circunscritos o limitados los beneficios económicos y las obligaciones previstas mediante leyes y reglamentos) y la *transferibilidad* (o la libertad que posee el propietario de transferir esos derechos o las obligaciones a terceros). Estos aspectos de los derechos de propiedad son fundamentales para concebir y ejecutar los contratos forestales en forma satisfactoria (FAO, 2002, p. 52).

Es así que la mayoría de países de tradición forestal (Bolivia, Chile, Perú, México, etc.) han optado por el aprovechamiento de los bosques mediante los denominados *contratos de aprovechamiento*, independientemente de su denominación (FAO, 1971; Schmithüsen, 1976, 1977). Entre los principales arreglos contractuales utilizados por los gobiernos para mantener y administrar las tierras públicas, se encuentran (1) los contratos de aprovechamiento de recursos, y (2) los contratos de adquisición de bienes y servicios.

Los *contratos de aprovechamiento de recursos* son aquellos que entrañan la cesión, por parte de los gobiernos, de derechos sobre los productos forestales madereros y no madereros de explotación o de aprovechamiento de otros productos, recolección de productos forestales no madereros, o utilización del bosque con otros fines como la caza, el uso de las cuencas hidrográficas, actividades de esparcimiento o el turismo ecológico. Por lo general, son denominados como sistemas de tenencia de los bosques, concesiones forestales o acuerdos de ordenación forestal (FAO, 2002, pp. 6, 51).

Los *contratos de adquisición de bienes y servicios* son aquellos en los que se acuerda que terceras partes suministren bienes y servicios destinados a la ordenación y administración de los bosques públicos, tales como inventarios forestales, actividades de ordenación forestal, certificación forestal, plantación de árboles, la construcción y el mantenimiento de caminos, la protección de los bosques y vigilancia forestal, así como auditoría forestal, entre otros (FAO, 2002, pp. 6, 51).

Con frecuencia, los arreglos contractuales en materia de bosques comprenden ambos tipos de contrato, concediendo así al interesado derechos de explotación y de aprovechamiento, pero exigiéndole al mismo tiempo que emprenda actividades de ordenación forestal como la reforestación, protección del medio ambiente, inventarios, vigilancia, auditoría, etc. (FAO, 2002, p. 6).

Entonces, los contratos de aprovechamiento forestal o de bosques pueden ser definidos como aquellos permisos formales que el Gobierno

concede a un individuo, compañía, particular o a una corporación pública o semipública bajo condiciones claramente definidas, tales como el derecho exclusivo a explorar el potencial forestal, recolectar madera y/o a ordenar un área determinada de tierras forestales públicas. Dichos contratos combinan la propiedad pública de la tierra con la utilización particular o semiparticular de la materia prima contenida en dicha tierra. Este tipo de acuerdo puede llevar a una integración parcial o total del proceso de producción de la selvicultura y el de utilización industrial de la madera sin afectar la propiedad de la tierra (Schmithüsen, 1977, p. 10).

Es la legislación de cada país la que define de manera expresa el tipo de contrato de aprovechamiento de bosques que conforman su territorio, variando en cuanto a la denominación, el plazo de duración, las formas de otorgamiento, y los derechos y las obligaciones que gozan los otorgantes y los particulares. Aunque las diferentes denominaciones pueden indicar alguna variación en la forma jurídica en que los derechos son concedidos, todas ellas son utilizadas para describir un tipo especial de acuerdo entre el propietario público de la tierra y una empresa particular o semiparticular, por medio del cual no se transfieren derechos de propiedad sobre las tierras forestales públicas (Schmithüsen, 1977, p. 2).

Estos contratos se basan en diversos dispositivos legales. La norma base, en la que se centra la política forestal de un país, por lo general es la Constitución del mismo, disponiendo la soberanía y acceso a los bosques y la

forma de regulación específica, ya sea mediante una ley especial o por leyes comunes que determinen las condiciones de acceso y el aprovechamiento de los recursos forestales, los principios de ordenación, los tipos de contratos, la duración y las condiciones bajo las que pueden ser concedidos. Además, es necesaria la emisión de reglamentos que normen en detalle los requisitos legales, administrativos, técnicos y financieros de los diversos tipos de contratos forestales (Schmithüsen, 1977, pp. 27-28; FAO, 2002, pp. 32-35).

Sin embargo, dichos dispositivos no son los únicos que se deben tomar en cuenta, también tienen relevancia los que se basan en el derecho consuetudinario, sobre todo en lo referente a los derechos de las poblaciones locales o pueblos indígenas situados en los bosques; y la legislación en materia laboral, de inversiones, penal e internacional (tratados internacionales suscritos por los Estados para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, sobre todo de los bosques) (Schmithüsen, 1977, p. 27; FAO, 2002, pp. 32-35).

El caso peruano se adapta a lo señalado. El marco legal peruano, en cuanto al aprovechamiento de los recursos forestales, es amplio y variado. Parte de la Constitución y también considera los decretos y las directivas emitidos por la autoridad forestal, los cuales regulan diversos aspectos del aprovechamiento de los bosques, en los que también tienen injerencia todos aquellos dispositivos basados en el derecho consuetudinario y el derecho internacional.

La ley especial que regula el aprovechamiento de los recursos naturales es la Ley Orgánica sobre el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N° 26821), por la cual se establecen las condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, entre las que se encuentran las concesiones, las licencias, los permisos y las autorizaciones. Sin embargo, el artículo 21 del citado dispositivo legal dispone que “la Ley especial dictada para el aprovechamiento sostenible de cada recurso natural precisa las condiciones, términos, criterios y plazos para el otorgamiento de los derechos, incluyendo los mecanismos de retribución económica al Estado por su otorgamiento, el mantenimiento del derecho de vigencia, las condiciones para su inscripción en el registro correspondiente, así como su posibilidad de cesión entre particulares”. Es decir, para el caso de los recursos forestales se requiere una ley específica que regule su ordenamiento y aprovechamiento.

Para el caso peruano, la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (16 de julio de 2000), y su Reglamento (aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (9 de abril de 2001)) son los que se regulan de manera específica el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, el tipo de contrato que se otorga, los procedimientos de aplicación, el plazo de duración, los derechos y las responsabilidades de las partes de manera individual, entre otros. Asimismo, se cuentan con decretos, resoluciones y directivas que regulan de manera específica algunos criterios para la utilización, la concesión, la supervisión y la fiscalización del aprovechamiento de los bosques.

Sin embargo, el aprovechamiento sostenible de los bosques a través de contratos no es posible de realizar sin un ordenamiento previo de los mismos, en el cual se determinen los tipos y utilidad de los suelos, las áreas de acceso y la protección. Al respecto, el artículo 8 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha establecido como parte fundamental de la política forestal del país el ordenamiento de los bosques de acuerdo a una ZEE. Esta zonificación es la clasificación de las áreas forestales del país, cuya finalidad es identificar la vocación natural de las áreas y la ocupación actual de las mismas, teniendo como referencia los mapas forestales y de suelos, el reglamento de clasificación de tierras, y otros estándares de identificación.

Es en base a dicho ordenamiento forestal que se establecieron categorías para los bosques y las zonas forestales, tales como son los *bosques de producción permanente (BPP)*, *bosques de aprovechamiento futuro*, *bosques en tierra de protección*, *bosques en comunidades nativas y campesinas*, *bosques locales* y *áreas naturales protegidas*, cuyas características bióticas y abióticas posibilitan su aprovechamiento, ya sea mediante la extracción maderera o la conservación de las áreas y el ecoturismo. En cada una de estas categorías se otorgan distintas formas de acceso al bosque; sin embargo, la que resulta relevante para este estudio es la concerniente al aprovechamiento mediante concesiones forestales, las que son otorgadas en los BPP.

Los BPP son considerados como áreas con bosques naturales primarios que se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferentemente de madera, así como de otros recursos de flora y fauna silvestre. Este aprovechamiento se debe realizar en forma sostenible y permanente, a fin de que los titulares de la actividad forestal empleen tácticas que ayuden a revertir la costumbre de descremar los bosques lote por lote.

Estos bosques fueron determinados a partir del año 2000, estableciéndose distintas áreas en las zonas boscosas del país, distribución que ha sido modificada mediante diversos dispositivos legales, teniendo actualmente la siguiente distribución:

Tabla 1.

*Determinación de las Zonas Bosques según Regiones*

DEPARTAMENTO	NORMA LEGAL	SUPERFICIE (ha)
<b>Ayacucho</b>	RM 253-2011-AG	145,765.91
<b>Cusco</b>	RM 549-2002-AG	171,644.00
<b>Huánuco</b>	RM 806-2010-AG	622,369.36
<b>Loreto</b>	RM 521-2009-AG	9'302,102.20
<b>Madre de Dios</b>	RJ 292-2006-INRENA	1'935,162.00
<b>Puno</b>	RJ 296-2005-INRENA	24,998.00
<b>San Martín</b>	RJ 182-2008-INRENA	1'122,131.00
<b>Ucayali</b>	RJ 297-2008-INRENA	3'539,783.00
<b>Loreto-Ucayali *</b>	RJ 290-2008-INRENA	899,422.00
<b>Total</b>		<b>17 763 377.47</b>

Nota: Tomado de "Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre", por Ministerio de Agricultura y Riego, Lima, Perú. Recuperado de [www.dgffs.minag.gob.pe/index.php/ordenamiento-y-manejo-ffs/ordenamiento-forestal](http://www.dgffs.minag.gob.pe/index.php/ordenamiento-y-manejo-ffs/ordenamiento-forestal).

Es en base a ese ordenamiento forestal que se han previsto formas de manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, el cual se lleva a cabo a través de planes que contienen el conjunto de acciones o actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque, conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica. Estos planes deben incluir los respectivos Estudios de Impacto Ambiental (EIA) (artículo 15, Ley N° 27308).

Dichos planes constituyen una herramienta flexible para la gestión y el control de las operaciones de manejo forestal que debe permitir la identificación anticipada de las actividades y las operaciones necesarias para alcanzar la sostenibilidad del aprovechamiento forestal (Ministerio del Ambiente). El artículo 58 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha previsto dos niveles de planificación, que comprenden lo siguiente:

- (1) El Plan General de Manejo Forestal (PGMF), que proporciona el marco general de planificación estratégica y proyección empresarial a largo plazo, formulado como mínimo para el periodo de vigencia de la concesión. Incluye ciertos parámetros para su correcto desarrollo, tales como el detalle del estado actual de los bosques y su productividad, los objetivos generales y los específicos, los mapas de ordenación forestal, la fijación de corta anual, el programa de inversiones, entre otros

requisitos expresamente señalados en el artículo 59 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

(2) El Plan Operativo Anual (POA), es el instrumento para la planificación operativa a corto plazo, es decir, el año operativo, el cual puede o no coincidir con el año calendario. Este debe considerar la ubicación en mapa de los árboles a extraerse determinados a través de sistemas de alta precisión, identificados por especie y que incluye obligatoriamente el inventario de aprovechamiento (artículo 60 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre).

Asimismo, el aprovechamiento de los recursos forestales se realiza previo pago de un derecho, que se aplica, según corresponda, por unidad de superficie, especie, volumen, tamaño u otros parámetros (artículo 67 y 68 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre). Este derecho de aprovechamiento es el pago que se efectúa por la vigencia del título habilitante que contiene el derecho otorgado en virtud de la concesión, permiso u autorización, previsto en el artículo 20 de la Ley N° 26821 (Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales), el artículo 19 de la Ley N° 27308 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre) y los artículos 70 al 72 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Tal como se mencionó, el principal contrato de aprovechamiento de los recursos forestales es el de las concesiones forestales, cuyas características y formas de otorgamiento han ido variando de acuerdo a la legislación vigente en

cada época. Sin embargo, un problema habitual es el que se presenta por la extracción ilegal de madera en dichas zonas, evidenciándose un círculo vicioso en el que actúan diversos actores que basan su accionar en mecanismos de corrupción a fin de obtener inmunidad y mayores ganancias en la explotación de madera. Para, determinar las redes conformadas, se requiere conocer previamente los posibles espacios en los que estas interactúan y que vulneran las políticas del Estado relacionadas a la protección de los recursos forestales y a su aprovechamiento sostenible.

## 2. Concesiones Forestales: Definición, Marco Normativo, Organización y Funcionamiento

Según lo establecido en el Pleno Jurisdiccional 0048-2004-PI/TC, la concesión es una técnica reconocida por el derecho administrativo, mediante la cual se atribuyen derechos a privados para el ejercicio de una actividad económica, entre los que se encuentran los recursos forestales como potestad soberana del Estado para regular su aprovechamiento. Es, en sí misma, un título que hace nacer en la esfera jurídica de su destinatario privado derechos, facultades, poderes nuevos hasta entonces inexistentes (surge ex novo). Es decir, se trata de un acto administrativo de carácter favorable o ampliatorio para la esfera jurídica del destinatario, e implica la entrega, solo en aprovechamiento temporal, de los bienes de dominio público, estableciéndose una relación jurídica pública subordinada al interés público y no de carácter sinalagmático.

Respecto al régimen de concesiones, en la mesa redonda en “Temas de Derecho Administrativo Económico y el Régimen de Concesiones en nuestro país (2011)”, Ramón Huapaya señaló que no existe un concepto unívoco de concesión en nuestro ordenamiento jurídico, sino que existen diversos tipos de concesiones. No obstante, según el ámbito de acción de la concesión, podría entenderse como un título habilitante que transfiere el ejercicio o gestión de funciones, bienes o tareas propias de la administración pública. Existe un procedimiento formativo de las concesiones, estas se otorgan por acto administrativo y luego se celebra un contrato en función al cual se reparten las tareas y las responsabilidades del Estado y los particulares. En la citada mesa, similar opinión presentaron Juan Carlos Morón Urbina y Jorge Danós Ordoñez, al considerar a la concesión como un instrumento, un título habilitante que permite al Estado trasladar a un agente privado la gestión o explotación de un bien de dominio público (recursos naturales). Esta se manifiesta, a veces, bajo la forma de acto administrativo y, en otros casos, bajo la forma contractual.

Sin embargo, para Ricardo Martín Tirado (2011), las concesiones abarcarían no solo las dos dimensiones precitadas, sino que serían entendidas desde tres dimensiones, como procedimiento, acto y contrato. En el ordenamiento jurídico peruano, la concesión es entendida como procedimiento toda vez que está sometida a una regulación especial, bajo el desarrollo de un procedimiento destinado a la selección de un concesionario estatal cuyas obligaciones inician con la adjudicación de la buena pro. Es este procedimiento

el que conduce a un acto administrativo, por el cual el Estado acepta la oferta presentada por un postor y de ahí es que se genera un contrato.

Entonces, el contrato de concesión es el instrumento jurídico que otorga la concesión para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de flora y fauna silvestre, incluyendo como tales el ecoturismo y la conservación, celebrado entre el concesionario y el concedente (el Estado a través de la autoridad forestal), según las formalidades correspondientes para el desarrollo de la actividad concesionada (Ministerio del Ambiente).

Al respecto, el artículo 23 de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales señala que la concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título correspondiente. Esta otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse. Las concesiones son bienes incorpóreos registrables; es decir, pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. La concesión, su disposición y la constitución de derechos reales sobre ella deberán inscribirse en el registro respectivo.

Por tanto, se entiende que el aprovechamiento de los recursos forestales se realiza bajo la modalidad de concesiones. Estas otorgan a sus titulares un

derecho real consistente en derechos y deberes que se atribuyan a la concesión. Es decir, pueden ser utilizados como un bien en sí mismos para efectos patrimoniales y de garantía, y, en cualquier caso, no es el derecho de propiedad de particulares sobre los recursos naturales sino un derecho real distinto y sui generis (Bernaes, 1999, p. 374). Esto implica que las concesiones otorgan a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido, y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos a extraerse (artículo 23 de la Ley N° 26821).

#### A. Organización y funcionamiento de las concesiones forestales

El aprovechamiento de los recursos forestales mediante concesión es relativamente reciente, desde el 2000, con la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27308) y su Reglamento, vigentes a la fecha. Mediante esta ley se ha intentado desarrollar un nuevo modelo de gestión de los recursos forestales basado en el ordenamiento de grandes extensiones de territorio para la creación de bosques de producción forestal y en la protección de bosques. Asimismo, se definieron nuevas modalidades de acceso al bosque, mayores extensiones de áreas para el otorgamiento de las concesiones e instrumentos de gestión para el adecuado manejo de los recursos forestales (IIAP, 2009, pp. 105-106). Las concesiones forestales resultan parte fundamental en dicha regulación.

Este aprovechamiento de los recursos forestales mediante concesiones se encuentra regulado en el artículo 10 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Para estas se establecen dos modalidades: las concesiones forestales con fines maderables, otorgadas para el aprovechamiento de madera dentro de los BPP; y las concesiones forestales con fines no maderables, que se otorgan a exclusividad para el aprovechamiento con fines comerciales o industriales. Estas cuentan con dos modalidades: concesiones para otros productos del bosque, y concesiones para ecoturismo, conservación y servicios ambientales. Asimismo, están las concesiones para forestación y reforestación.

Si bien la tala ilegal y las redes de corrupción actúan en toda área boscosa, desde las concesiones forestales en general hasta áreas naturales protegidas, se definirá el manejo de las concesiones destinadas a la explotación y comercialización de la madera dentro de los BPP creados para dicho fin, es, decir en las concesiones con fines maderables. Estas concesiones son otorgadas por la autoridad forestal al sector privado mediante los procesos de subasta o concurso público por un plazo de hasta 40 años renovables.

Las áreas que determinan las concesiones son consideradas como unidades de aprovechamiento ubicadas dentro de los BPP, las cuales tienen una superficie de entre 5,000 hectáreas y 10,000 hectáreas. Los concesionarios solo pueden acceder por concurso público a un número de unidades de aprovechamiento que en conjunto no supere las 50,000 hectáreas a nivel nacional. Estas se dividen en unidades de aprovechamiento concesionadas, las cuales han sido otorgadas por concurso público del cual se

deriva un contrato de concesión; y las unidades de aprovechamiento no concesionadas, que son aquellas que no han sido otorgadas en concesión o que habiendo sido concesionadas fueron revertidas al Estado mediante Plan de Cierre (Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre).

Las concesiones son otorgadas mediante dos tipos de procesos:

- (1) Por subasta pública, se otorgan concesiones cuyas unidades de aprovechamiento son entre 10,000 a 40,000 hectáreas, por un plazo hasta de 40 años renovables. Un concesionario solo puede acceder por subasta pública a un número de unidades de aprovechamiento que en conjunto no superen las 120,000 hectáreas por bosque de producción permanente (Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre). En las concesiones resultantes de este proceso, el adjudicatario de la buena pro debe presentar una carta fianza bancaria renovable, solidaria, irrevocable y de realización automática, equivalente al 15% del valor de aprovechamiento estimado en el Plan de Manejo para cada año hasta la finalización del contrato, garantizando su cumplimiento (Ley Forestal y de Fauna Silvestre).
- (2) Por concurso público, se otorgan concesiones cuyas unidades de aprovechamiento comprenden una superficie entre 5,000 hasta 10,000 hectáreas, y que son otorgadas a medianos y pequeños empresarios en forma individual u organizados en sociedades u otras modalidades empresariales por un plazo de hasta de 40 años renovables, y cuyo Plan

de Manejo debe comprender subunidades de aprovechamiento no menores a 1,000 hectáreas. Los concesionarios solo pueden acceder por concurso público a un número de unidades de aprovechamiento que en conjunto no supere las 50,000 hectáreas a nivel nacional, para tal efecto son aplicables las normas sobre vinculación económica de empresas que contempla la legislación tributaria.

Los titulares de las concesiones otorgadas por subasta pública no pueden acceder a concesiones otorgadas por concurso público (artículo 106 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre). Una vez obtenida la buena pro y cumplida las condiciones establecidas en las bases del proceso, se procede a la suscripción del contrato de concesión. Para el inicio de las actividades se requiere la presentación de los Planes de Manejo dispuestos para el aprovechamiento de las áreas concesionadas.

Estos planes, tanto el PGMF y el POA, deben ser presentados por el concesionario hasta los 90 días calendario antes de la culminación de la primera zafra que se inicie durante la vigencia del contrato de concesión forestal con fines maderables. La autoridad forestal aprobará los planes en un plazo de 90 días calendario desde su presentación. En caso de presentarse observaciones, el titular de la concesión tiene un plazo de 30 días calendario para subsanarlas (artículo 86 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre).

Asimismo, el referido artículo dispone que el concesionario debe iniciar las actividades de manejo y aprovechamiento forestal de conformidad a los planes aprobados al inicio de la segunda zafra. En caso que se opte por realizar actividades de aprovechamiento forestal en el plazo comprendido entre la suscripción del contrato de concesión y el inicio de la segunda zafra, el concesionario deberá ceñirse estrictamente a los términos de referencia que para tal efecto establezca la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre (*zafra excepcional*).

Las concesiones, para su aprovechamiento según sus instrumentos de gestión, deben dividirse en cuatro bloques quinquenales y cada uno de estos bloques se divide en cinco Parcelas de Corta Anual (PCA) —generalmente de 400 a 500 hectáreas y cada una de las cuales debe ser aprovechada en el transcurso de un año. Cada una de estas parcelas se aprovecha de acuerdo al POA presentado por el concesionario y aprobado por la autoridad forestal.

El PGMF es elaborado con una planificación a largo plazo, como mínimo por el periodo de vigencia de la concesión, en el cual se proyectan los árboles a extraer en los siguientes cinco años y el lugar de extracción (EIA, 2012, p. 25). Este plan se realiza mediante un inventario por muestreo para determinar el potencial maderable de la concesión.

Una vez aprobado el PGMF, el concesionario presentará el POA para cada año de operaciones. Este debe ser elaborado y firmado por un ingeniero forestal con registro activo en el Colegio de Ingenieros e inscrito en el registro

especial que la autoridad forestal maneja para dicho fin. Este instrumento se determina en base a un censo forestal, que considera el 100% de los individuos (árboles) a extraer, en el cual se deben determinar el número de árboles, las especies a extraer y el volumen expresado en m<sup>3</sup>, así como los árboles semilleros que se dejará en pie para la futura reproducción, siendo necesario proporcionar las coordenadas de GPS (georeferenciación) en cada uno de los casos. Un funcionario del Estado realizará una inspección ocular previa en el campo, en la que se verificará in situ la existencia de los árboles y se verificará la exactitud de los datos incluidos en el POA (EIA, 2012, p. 25).

Una vez realizada la inspección de campo, se confrontarán los datos de la verificación con la contenida en el expediente administrativo, y se aprobará la cantidad de árboles y los volúmenes específicos para ser extraídos de su zona (PCA) a lo largo de la zafra<sup>3</sup>. De no existir observaciones, la autoridad forestal local emite una resolución administrativa aprobando el POA. Una vez aprobado el POA, el concesionario está habilitado para iniciar actividad en su concesión en la Parcela de Corta Anual (PCA) del año correspondiente.

El concesionario tiene la obligación de vigilar la zona de su concesión y proceder a su aprovechamiento de acuerdo a las normas establecidas y de acuerdo al POA aprobado, teniendo en consideración la protección del ecosistema, la reducción de desechos. Para ello debe adoptar los mecanismos necesarios para dicho fin.

---

<sup>3</sup> La zafra es el periodo de extracción a realizar determinado por un plazo de trescientos sesenta y cinco (365) días. En Ucayali el periodo de zafra inicia el 1 de mayo de cada año y culmina el 30 de abril del año siguiente.

Una vez realizada la extracción de los individuos maderables y aprobados dentro de la zona concesionada, para la movilización de la madera el concesionario requiere de las GTF, en las que se especifica, entre otras cosas, las especies, los volúmenes del material y su lugar de origen. Estas guías son monitoreadas por la autoridad forestal a lo largo de la ruta que sigue la madera, registrándose los volúmenes movilizados cada año de cada concesión en el Balance de Extracción.

Aprobado el POA, se determina un saldo a favor del concesionario del volumen que debe extraer de su concesión, en virtud a los árboles de cada especie que puede extraer y comercializar a lo largo de la zafra. El Balance de Extracción funciona como una cuenta de ahorros, conforme se va extrayendo y movilizandando la madera se va “retirando” volumen hasta que el saldo llega a cero o se acaba el tiempo de la zafra. Acabado el saldo de la zafra, el concesionario ya no puede movilizar legalmente más madera de dicha especie. En caso de quedar saldos importantes por movilizar, el concesionario puede solicitar el “reingreso” a un POA vencido, debiendo ser evaluado y aprobado por la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre Forestal. Al respecto, el Director de dicha institución señaló que actualmente no se realizan “reingresos” por impedimentos en los trámites requeridos para dicho fin (EIA, 2012, p. 25).

Para todo el procedimiento de extracción de madera en las concesiones forestales, se han establecido mecanismos de vigilancia, los cuales son realizados por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y

Fauna Silvestre (OSINFOR). Estas supervisiones son efectuadas de manera selectiva, ya sea de oficio o mediante denuncia emitida por un tercero, a fin de asegurar que la madera movilizada, efectivamente, proceda de las zonas concesionadas o que la información contenida en su POA es veraz.

Sin embargo, generalmente, dichos procedimientos son evadidos por parte de los concesionarios o por las autoridades encargadas de velar por el correcto funcionamiento de las concesiones. Ante la presunta comisión de infracciones por parte de los concesionarios, el OSINFOR inicia el PAU, por el cual se suspende todo derecho de extracción en dicha concesión hasta que se determine la responsabilidad y la infracción cometida. Como resultado del PAU, se puede sancionar por la infracción o, en el caso de configurarse supuestos de caducidad, se produce la caducidad de la concesión, procediéndose al Plan de Cierre de la concesión y revertiendo al Estado las zonas materia de concesión.

La caducidad es la extinción del derecho de concesión prevista en la legislación forestal como consecuencia de la constatación de un hecho o acontecimiento determinado como causal de caducidad. La caducidad no constituye sanción por la comisión de infracciones, motivo por el cual OSINFOR, al momento de resolver la caducidad, deberá pronunciarse respecto de la verificación de las infracciones e imponer sanciones correspondientes. Las causales de caducidad previstas en la legislación forestal son las siguientes:

- (1) Incumplimiento de la presentación del PGMF y/o Plan Operativo Anual, dentro de los plazos establecidos.
- (2) Incumplimiento en la implementación del Plan General de Manejo Forestal o Plan Operativo Anual, respectivamente.
- (3) No subsanación dentro de los plazos señalados por la autoridad competente los requerimientos o las observaciones que se hubieren notificado respecto del incumplimiento de las obligaciones contractuales y/o de la legislación aplicable.
- (4) Falta de pago del DAF dentro de los plazos establecidos.
- (5) Extracción fuera de los límites de la concesión.
- (6) Promoción de la extracción ilegal de especies maderables a través de terceros.
- (7) Incursión en delito o falta que implique grave riesgo o cause severos perjuicios al ambiente y la biodiversidad.
- (8) Renuncia al derecho de concesión solicitada por el titular del contrato de concesión.

La declaración de caducidad de la concesión no exime a su titular de las responsabilidades civiles, administrativas y penales a que hubiera lugar hasta que concluya el Plan de Cierre de la concesión.

## B. Estado situacional actual del sistema de concesiones forestales en Ucayali

Este procedimiento de otorgamiento y manejo de concesiones se realiza en cada región con tradición forestal, Madre de Dios, Loreto, Ucayali. En Ucayali la actividad forestal constituye una de las principales actividades económicas de la región. Es en base a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre que se han establecido en esta localidad los mecanismos para que las concesiones sean aplicables. Para dicho efecto se han determinado previamente los BPP de la región.

La mayor parte de la superficie boscosa de Ucayali se encuentra declarada como bosque de producción permanente. Estos bosques, clasificados de esta manera de acuerdo al ordenamiento forestal, son aquellas superficies boscosas que por sus características bióticas y abióticas son aptas para la producción permanente y sostenible de madera, y de otros bienes y servicios ambientales del bosque. Su aprovechamiento se realiza a través de las *concesiones forestales*.

Como se señaló en el subcapítulo anterior, a nivel nacional los BPP fueron determinados a partir del año 2000. La extensión y zonificación de estos han ido modificándose producto del redimensionamientos de sus áreas debido a la constante actualización de la información, en algunos casos se ha considerado como BPP a centros poblados, comunidades nativas, comunidades campesinas, predios privados, áreas naturales protegidas, entre

otros. Las áreas en las que se encuentran comprendidas estos bosques son los departamentos de Loreto, Madre de Dios, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, Puno, San Martín y Ucayali.

En Ucayali, los BPP fueron creados mediante Resolución Ministerial N° 026-2002-AG (del 07 de enero de 2002), divididos en cinco zonas y cuya superficie era de 4'089,926.00 hectáreas. De estos bosques se excluyeron las superficies consideradas como áreas naturales protegidas, comunidades nativas y campesinas, propiedad privada y otras formas de uso reconocidas oficialmente por las autoridades competentes. Posteriormente, mediante Resolución Ministerial N° 0586-2004-AG (del 26 de agosto de 2004), se redimensiona el BPP en Ucayali a una superficie de 3'860,213 hectáreas, ello en mérito a que existía superposición de los bosques con áreas de comunidades nativas y otros derechos de terceros. Asimismo, mediante Resolución Jefatural N° 273-2004-INRENA (del 28 de diciembre de 2004), se aprueba redimensionar la zona 3-A del referido BPP a una superficie total de 3'857,384.00 hectáreas, en mérito a la exclusión del área superpuesta con la comunidad nativa Nueva Shahuaya.

Mediante Resolución Jefatural N° 107-2005-INRENA (23 de mayo de 2005), se aprobó redimensionar la zona 1 del BPP a una superficie de 3'848,299.00 hectáreas, como producto de la exclusión del área superpuesta con caseríos y áreas deforestadas. Posteriormente, mediante Resolución Jefatural N° 303-2005-INRENA (20 de diciembre de 2005), se volvió a redimensionar la zona 1 del BPP, cuya superficie correspondía a 3'712,917.00

hectáreas, en virtud a la exclusión del área superpuesta con caseríos, predios agrícolas y áreas deforestadas.

En el año 2006, producto de la actualización por parte de las entidades correspondientes de la base cartográfica de (1) las comunidades nativas y campesinas, (2) las áreas naturales protegidas, (3) otros derechos de terceros debidamente acreditados, (4) las áreas cuyo sustento técnico determinó que no correspondían a bosques naturales primarios con características bióticas y abióticas aptas para el aprovechamiento preferentemente de madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre, y (5) las superficies que mediante estudios ambientales, económicos y sociales se determinó que no deben continuar como BPP, se emitió la Resolución Ministerial N° 434-2006-AG (18 de mayo de 2006), la misma que modifica el artículo 2 de la Resolución N° 0586-2004-AG, modificada por la Resolución Ministerial N° 670-2005-AG, por la cual se autorizó al ex INRENA a realizar el redimensionamiento de los BPP a nivel nacional.

En el año 2007, mediante Resolución Jefatural N° 161-2007-INRENA (12 de julio de 2007), se redimensionó las zonas 2 y 3 del BPP de Ucayali, a una superficie total de 3'539,996.00 hectáreas por la superposición de los bosques con comunidades nativas, caserío, zona reservada predios agrícolas y áreas deforestadas. Asimismo, mediante Resolución Jefatural N° 297-2008-INRENA (12 de noviembre de 2008), se volvió a redimensionar la zona 2 del BPP a una

superficie total de 3'539,783.00 hectáreas como producto de la exclusión de predios agrícolas.

En entrevistas realizadas a personal de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali (ex INRENA), se manifestó que actualmente no se han presentado otros redimensionamientos al BPP de Ucayali, el cual se encuentra desactualizado al no contar con imágenes satelitales actuales a fin de definir de manera exacta la superficie que a la fecha abarcan dichos bosques. Sin embargo, en la entrevista realizada al Director de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre este manifestó que se realizará la implementación de actualización de datos de los BPP mediante el inventario de un promedio de 1 millón de hectáreas, la cual será realizadas por 20 brigadas, distribuidas en aquellas áreas libres de aprovechamiento, a fin de determinar exactamente su potencial maderable.

Entonces, en base a la información obrante actualmente, las modificaciones de las dimensiones del BPP de Ucayali son las siguientes:

Tabla 2.

*Bosques de Producción Permanente en Ucayali y Redimensionamiento*

<b>BOSQUE DE PRODUCCIÓN PERMANENTE – UCAYALI</b>			
<b>Norma Legal</b>	<b>Fecha</b>	<b>Área aprobada (has.)</b>	<b>Descripción</b>
Resolución Ministerial N° 026-2002-AG	07/01/2002	4'089,926	Crea el BPP de Ucayali.
Resolución Ministerial N° 0586-2004-AG	26/08/2004	3'860,213	Redimensiona el BPP.
Resolución Jefatural N° 273-2004-INRENA	28/12/2004	3'857,384	Redimensiona la zona 3-A del B PP.
Resolución Jefatural N° 107-2005-INRENA	23/05/2005	3'848,299	Redimensiona la zona 1 del BPP.
Resolución Jefatural N° 303-2005-INRENA	20/12/2005	3'712,917	Redimensiona la zona 1 del BPP.
Resolución Jefatural N° 161-2007-INRENA	12/07/2007	3'539,996	Redimensiona la zona 2 y 3 del BPP.
Resolución Jefatural N° 297-2008-INRENA	12/11/2008	3'539,783	Redimensiona la zona 2 del BPP.

Nota: Tomado de “Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre Ucayali”, por Gobierno Regional de Ucayali, Ucayali, Perú.

Son en dichos BPP que se han determinado las unidades de aprovechamiento entregadas a través de concesiones forestales. Las concesiones forestales en Ucayali fueron otorgadas mediante concurso público efectuado en los años 2002 y 2003.

La comisión ad hoc encargada de los primeros concursos públicos para el otorgamiento de concesiones en Madre de Dios, Ucayali y Loreto fueron designados mediante Resolución Jefatural N° 032-2002-INRENA. Al año siguiente (2003), con el inicio de los procesos de descentralización y la instalación de los Gobiernos Regionales, a los que se les transfirió la facultad de otorgar las concesiones forestales, se conformó comisiones ad hoc para cada región en la que se realicen concursos públicos. Por esta razón, se

designaron comisiones ad hoc en Loreto, Madre de Dios y Ucayali que se encargaron de conducir el proceso de otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables en concursos públicos, designadas mediante la Resolución Jefatural N° 044-2003-INRENA (Hidalgo, 2003, p. 9).

En Ucayali se han realizado tres concursos públicos para el otorgamiento de concesiones forestales con fines maderables: el concurso público N° 002-2002-INRENA, y los concursos públicos N° 001 y 002-2003-INRENA. En el concurso público N° 002-2002-INRENA, se otorgaron un total de 308 unidades de aprovechamiento forestal (UA), con una superficie total de 2'005,385 hectáreas, suscribiéndose un total de 96 contratos. En los concursos del año 2013, se adjudicaron un total de 138 UA, con una superficie de 909,217 hectáreas, suscribiéndose un total de 79 contratos (Hidalgo, 2003; Pautrat y Luchich, 2006; INRENA, 2006).

Según información proporcionada por la Dirección Ejecutiva Regional y de Fauna Silvestre, actualmente Ucayali cuenta con un total de 177 concesiones forestales otorgadas en los BPP, de acuerdo al siguiente detalle:

Tabla 3.

*Número Total de Concesiones Forestales otorgadas en Ucayali*

Concurso (año)	Administración Técnica	Unidades de Aprovechamiento	Concesiones Otorgadas
2002	Pucallpa	157	55
	Atalaya	155	40
2003	Pucallpa	85	54
	Atalaya	53	25
Adecuaciones Pucallpa		1	3
<b>Total</b>		451	177

Nota: Tomado de “Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre” por Gobierno Regional de Ucayali, Ucayali, Perú.

Dicha información contrasta con la consignada en la página web de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, que señala que Ucayali cuenta con 174 concesiones forestales, siendo lo real, según fuentes en la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, 177 concesiones forestales, información actualizada por dicha entidad.

De las 177 concesiones forestales maderables de Ucayali, el 12.37% de ellas se encuentra con Planes de Cierre. El 20.58% es investigada o ha sido cancelada debido a violaciones descubiertas por la autoridad forestal, tales como incumplimiento de los Planes de Manejo o falsead de los mismos. De estas, 31 concesiones se encuentran caducadas<sup>4</sup> y 19 se encuentra en PAU. Asimismo, 59 de las concesiones otorgadas en Ucayali se encuentran “inactivas”, debido a la falta de pagos requeridos o han sido abandonadas, por lo que solo el 26% de las concesiones otorgadas, es decir, 44 concesiones se

<sup>4</sup> Caducidad es la conclusión anticipada del plazo de la concesión para el manejo de los recursos forestales. Se declara mediante resolución administrativa emitida por el OSINFOR al comprobarse en el PAU, la comisión de conductas que constituyen causales de caducidad señaladas en la Ley y el Reglamento.

encuentran vigentes o activas en el aprovechamiento de los recursos forestales. Esto se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 4.

*Estado Actual de las Concesiones Forestales en Ucayali*

Estado de las concesiones	N° concesiones	Ha.	% áreas
Plan de Cierre	24	379805	12.37
Caducadas	31	445693	14.52
PAU	19	185977	6.06
Inactivas	59	1228467.4	40.02
Activas	44	816346.2	26.60
<b>Total</b>	<b>177</b>	<b>3056288.6</b>	<b>100</b>

Nota: Tomado de “Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali” por Gobierno Regional de Ucayali, Ucayali, Perú.

A las concesiones otorgadas mediante concurso público, se adiciona aquellas concesiones por adecuación de contrato<sup>5</sup>, que en Ucayali son tres, de las cuales dos se encuentran con contratos vigentes y una con procedimiento de PAU (DGFFS, 2012). Asimismo, cabe resaltar que la mayoría de las concesiones otorgadas en Ucayali se encuentran en la provincia de Coronel Portillo.

Se aprecia que son las áreas de las concesiones otorgadas en Coronel Portillo las que presentan inconvenientes en cuanto a su sostenibilidad, ello debido a diversas razones entre las que se encuentran la falta de recursos económicos suficientes para su aprovechamiento y el incremento de la

<sup>5</sup> Son antiguas concesiones que previamente fueron otorgadas antes de la creación de los bosques de producción permanente y se encuentran vigentes a la fecha.

extracción ilegal de madera por parte de terceros dentro de las áreas conformantes de la concesión.

Entonces, es en el funcionamiento regular de las concesiones forestales que se pueden producir problemas potenciales que generen las prácticas de extracción ilegal de madera dentro de estas zonas de concesiones o colindantes. Para ser comercializada dentro de un mercado legal, se cometen actos de corrupción. Para los fines de esta investigación es necesario distinguir de manera precisa cada uno de los espacios plausibles de actos de corrupción en el funcionamiento y aprovechamiento de estas concesiones forestales, partiendo desde su otorgamiento hasta la comercialización de la madera extraída de esas zonas.

### 3. Posibles Espacios de Corrupción en la Extracción de Madera en Concesiones Forestales

Como se ha descrito, el manejo sostenible de los recursos forestales se realiza mediante diversos mecanismos previstos en un amplio marco normativo. Pese a que dispositivos como la Ley Forestal y de Fauna Silvestre prevén en su texto que el manejo forestal se efectúe mediante un sistema de incentivos económicos y Planes de Manejo, en su aplicación se ha puesto en evidencia la existencia de sistemas de informalidad y corrupción institucionalizados en la extracción de madera en el Perú (Pautrat y Luchich, 2006, p. 42).

Estos sistemas de informalidad y corrupción favorecen la extracción ilegal de madera en diversas áreas boscosas, tales como áreas naturales protegidas, concesiones, bosques en comunidades nativas, entre otros. Estas actividades ilegales no solo se circunscriben a los bosques, sino que también se extienden a las esferas del transporte, la elaboración y el comercio de productos forestales. En general, el elevado valor de la madera, la escasa visibilidad, los sueldos bajos, las características del producto, las amplias facultades discrecionales para decidir una serie de cuestiones subjetivas, la falta de información objetiva, la distribución desigual del poder entre los distintos protagonistas y el hecho de que no se apliquen sanciones severas favorecen las actividades ilegales y la corrupción (FAO, 2001).

Diversos estudios elaborados por instituciones como Transparencia Internacional, el Banco Mundial, EIA, DAR coinciden en señalar que la corrupción está estrechamente vinculada a la tala ilegal. “La corrupción es un factor importante de la tala ilegal. Facilita las actividades forestales ilegales y frustra muchos esfuerzos para combatirla”<sup>6</sup> (Transparencia Internacional, 2010, p. 2). Este panorama se concreta a través de la formación de redes de corrupción que involucran a autoridades locales, civiles, policiales, judiciales, empresarios forestales y a muchos técnicos y profesionales forestales (Pautrat y Luchich, 2006, p. 43), los cuales interactúan favoreciendo un sistema informal e ilegal a través de diversos mecanismos entre los que se encuentran la

---

<sup>6</sup> La traducción es mía: “Corruption is a leading driver of illegal logging. It facilitates illegal forest activities, and frustrates many efforts to combat them”.

adulteración o falsificación de la información contenida en documentos oficiales, sobornos y tráfico de influencias.

Según lo señalado por Transparencia Internacional (2010), el patrón general es genérico: algunos madereros interactúan con los políticos y los burócratas corruptos para generar operaciones ilícitas. La complicidad de los miembros de las comunidades locales puede ser adquirida a través de coerción (a menudo con amenaza de violencia) para permitir la tala ilegal<sup>7</sup>. Sin embargo, es posible apreciar otros patrones de relación, sobre todo en las concesiones forestales.

Actualmente, son pocas las concesiones forestales que cumplen con las regulaciones normativas establecidas, sobre todo en lo referido a la veracidad de los *stocks* de madera en pie consignada en los inventarios de los Planes Operativos Anuales, el aprovechamiento de madera dentro de las Parcelas de Corta Anual, el cumplimiento de los Planes Generales de Manejo, entre otros. Además, se ha detectado blanqueo de madera extraída de áreas no autorizadas; compra/venta, adulteración y clonación de GTF; evasión tributaria; y no pago del DAF (Pautrat y Luchich, 2006, p. 42).

Entonces, siendo las concesiones forestales el principal sistema de manejo sostenible de los bosques, siguiendo a Galarza y La Serna (2005), se

---

<sup>7</sup> La traducción es mía: "The overall pattern is generic: some loggers (and other private sector actors) interact with corrupt politicians and bureaucrats to generate illicit operations. The complicity of members of local communities may be gained through coercion (often involving the threat of violence) to allow illegal logging".

puede señalar que los principales problemas que afectan la sostenibilidad del sistema de concesiones forestales en el país están referidos a factores coyunturales y estructurales. Entre dichos factores se encuentran el inicio del funcionamiento de OSINFOR con posterioridad al otorgamiento de las concesiones; áreas concesionadas basadas en un inventario forestal desactualizado; y concursos públicos realizados en periodos cortos de tiempo (30 días), lo que no permitió una evaluación adecuada de las áreas a concesionarse por parte de los postores, obteniendo ofertas económicas muy altas (mayores a 1 dólar por hectárea). A estos factores se suma que los concesionarios carecen de capital humano, financiero y físico (maquinarias, tecnologías, etc.), lo que genera, en determinados casos, un sistema informal para su aprovechamiento.

Estos factores coyunturales y estructurales que afectan a las concesiones forestales han generado un sistema débil, cuya institucionalidad aún es precaria, favoreciendo diversos espacios que facilitan la extracción ilegal de madera en las concesiones forestales. Es así que del análisis efectuado a la estructura formal de las concesiones forestales y su funcionamiento, se aprecia que los actos de corrupción pueden propiciarse desde el otorgamiento de concesiones forestales mediante concursos públicos, hasta en el procesamiento y la comercialización de la madera extraída de las referidas concesiones.

Como se señaló, los concursos públicos para el otorgamiento de concesiones en Ucayali se realizaron en los años 2002 y 2003, estableciendo en sus bases la evaluación de aspectos técnicos y financieros de los postores, ello aseguraría al Estado que la persona natural o jurídica seleccionada para encargarse de las áreas de aprovechamiento cuente con suficientes recursos para el manejo de la zona concesionada. Sin embargo, dichos procesos de evaluación tuvieron una serie de deficiencias. La información presentada por los postores, en su mayoría, no se adecuaba a la realidad. Es decir, la información sobre estados financieros y equipos ofertados por lo general era falsa, denotando la falta de suficientes recursos materiales y económicos para el aprovechamiento de las zonas concesionadas, ello, en palabras de los funcionarios de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, porque “el papel aguanta todo”.

Asimismo, los primeros procesos fueron dirigidos a pequeños y medianos empresarios, cuya participación podía efectuarse de forma individual u organizada en sociedades u otras modalidades empresariales, esto generó que se suscribieran contratos con un promedio de 2,75 y 7,3 socios por concesión. Sin embargo, la falta de cultura de asociación de los madereros determinó que las sociedades conformadas se disolvieran, a lo que se aúna una situación gremial fragmentada en la defensa de intereses diversos, que genera inestabilidad en el sistema (Galarza y La Serna, 2005, p. 39).

Estos factores, carencia de capital y/o experiencia, sociedades disueltas, gremios fragmentados, pueden corroborarse con el alto índice de concesiones en estado “inactivo”, es decir, 44 concesiones en total, de las cuales algunas, a la fecha, no efectuaron trabajo alguno en su área de concesión.

En cuanto al inicio de las actividades en las concesiones forestales, la formulación, la presentación y la aprobación de los Planes Operativos Anuales (POAs) constituyen otro espacio plausible de actos de corrupción. Los POAs deben indicar la realidad del campo con un censo al 100% de los individuos a extraer; sin embargo, se han presentado casos en que dicho instrumento cuenta con información falsa, habiendo sido elaborado en “gabinete”. Esta adulteración o falsificación de la información contenida en el POA, ya sea en las especies forestales o en los volúmenes a extraer, generan espacios que propician la tala ilegal y el blanqueo de la madera extraída ilegalmente. Es decir, se extrae madera fuera de los límites del área autorizada y se le hace pasar como si fuera de la zona en concesión.

La adulteración de información contenida en los POAs es posible por la colusión existente entre el concesionario y los funcionarios encargados de la inspección previa a su aprobación. Es conocido que las inspecciones de campo para la aprobación de POAs son solventadas por el concesionario, debido a que la autoridad forestal no cuenta con los recursos suficientes para dicho fin, lo que genera la presunción de posibles arreglos entre el concesionario y el funcionario responsable de emitir el informe técnico para la aprobación del

POA. Dicha situación se corrobora a través de las declaraciones de funcionarios de la autoridad forestal, ellos afirmaron que se aprobaron POAs en zonas consideradas como pastizales.

La adulteración de la información puede presentarse en diversos aspectos. Se puede adulterar el número de individuos de cada especie a extraer, las especies existentes en la zona, y, el más común, el volumen posible de extracción, se amplía los datos de diámetro y altura de un determinado individuo a fin de obtener mayor volumen aprobado para extracción, el volumen restante es cubierto con madera extraída de zonas no autorizadas. Es así que la diferencia entre el volumen realmente sacado de un árbol y el volumen permitido por un índice de rendimiento físicamente imposible constituyen una gran lavadora que se llena de madera ilegal (EIA, 2010, p. 16).

En el manejo y el funcionamiento de las concesiones forestales los espacios de corrupción que pueden presentarse son vastos, todos referidos al favorecimiento de extracción ilegal de madera, incluso con el conocimiento y/o consentimiento del concesionario, por ejemplo, la evasión del pago del DAF mediante el consenso con terceros para la extracción ilegal dentro de su propia zona de concesión.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre ha dispuesto para el aprovechamiento de las concesiones forestales que el concesionario efectúe el pago por DAF. Esta tasa es un monto en dólares por hectárea, fijado por la oferta ganadora de la subasta o concurso público, y que deberá ser pagada por

cada hectárea adjudicada al concesionario. Este pago es por hectárea de la concesión y no por volumen extraído, constituye un costo fijo que se incrementa cuanto más grande sea la concesión y que en términos legales promueve la “eficiencia”, pues obliga al concesionario a pagar independientemente del volumen de madera extraído (Galarza y La Serna, 2005, p. 36). Sin embargo, lo costoso que puede resultar mantener una concesión de grandes dimensiones de terreno genera que actualmente exista un alto porcentaje de concesiones inactivas, que constituyen espacios que favorecen la extracción ilegal de madera.

Debido a la posibilidad de reducir el pago de su derecho de aprovechamiento, es que el concesionario puede favorecer la tala ilegal en su zona. Es decir, el concesionario puede consensuar con terceros para que extraigan madera de zonas en su concesión donde aún no se efectúan trabajos de aprovechamiento, para, posteriormente, denunciar el hecho y solicitar la reducción del monto a pagar como DAF, en virtud a que el potencial maderable de su zona ha sido reducido por “la extracción ilegal por terceros”.

Asimismo, la madera talada por terceros dentro del área de concesión y decomisada por la denuncia del concesionario por tala ilegal —una vez concluido el procedimiento administrativo por parte de la autoridad forestal— es entregada al concesionario, quien para proceder a su industrialización y/o comercialización deberá abonar el precio de venta al “estado natural”, el cual

siempre representará un costo menor al pago por DAF (artículo 379 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre).

Esta forma de evasión se fundamenta en las denuncias de tala ilegal en zonas de concesión presentadas ante la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre<sup>8</sup>, que en su mayoría solo presentan “hallazgos”, es decir, que al momento de la intervención no se encontraron infractores en la zona, no pudiendo identificar a las personas responsables de la extracción ilegal de dicha madera.

En la movilización de la madera extraída de las zonas de concesión, los espacios de corrupción que pueden generarse son la compra/venta, y la adulteración y/o la falsificación de las GTF. La adulteración o falsificación de la información contenida en las guías es utilizada para el “lavado” de la madera extraída de forma ilegal. El tráfico de las guías se expresa en el rendimiento, es decir, las guías pueden consignar mayor volumen de madera que el verdaderamente obtenido de la zona concesionada, existiendo madera legal e ilegal en dicha información. Respecto de la modalidad de compra/venta de GTF, en la práctica los concesionarios que no extraen maderas de sus zonas o que no necesitan exportar la misma, pueden comercializar sus guías en el mercado negro de GTF (EIA, 2010, p. 16). Esto se ve favorecido por la escasa

---

<sup>8</sup> Para efectos de la investigación, la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre entregó nueve expedientes de procedimiento sancionador por denuncia de tala ilegal en concesiones entre los años 2008 y 2011, en solo tres de ellos se identificó a los infractores, siendo que en los otros seis procedimientos solo se presentaron hallazgos de la madera.

comunicación entre los puestos de control ubicados durante el trayecto de movilización de la madera.

Asimismo, en el traslado de la madera hasta los aserraderos para su procesamiento y posterior comercialización, pueden presentarse espacios de corrupción que involucran a las autoridades encargadas del control de la legalidad (funcionarios de la autoridad forestal, Policía Nacional del Perú o Ministerio Público).

La supervisión de los títulos habilitantes por parte de OSINFOR también puede generar espacios de corrupción ante las infracciones cometidas por los concesionarios, quienes a fin de no verse perjudicados buscan arreglos que se reflejaran en los informes o en las resoluciones emitidas por dicho órgano.

Asimismo, las áreas no concesionadas y aquellas que se encuentran en PAU, caducadas o inactivas, al encontrarse sin supervisión y control permanente, se encuentran vulnerables a la extracción ilegal de madera por parte de terceros. Estos emplearán diversos mecanismos de corrupción para el traslado y comercialización de la manera extraída ilegalmente (compra de guías, amenazas, sobornos, entre otros).

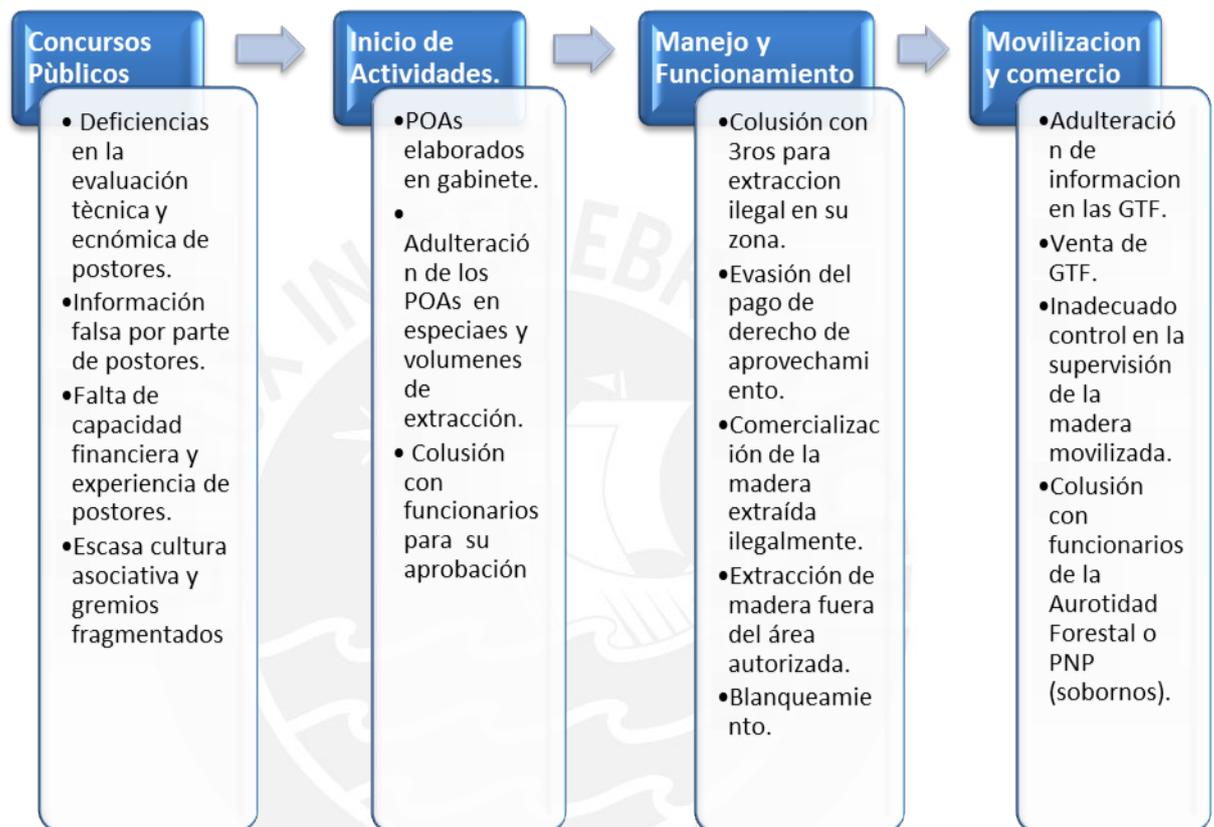
Otro aspecto que favorece los actos de corrupción son aquellos que no necesariamente se encuentran en los bosques, sino en la institucionalidad de la autoridad forestal. La falta de presupuesto para llevar a cabo de manera continua y oportuna las inspecciones a los POAs, y los operativos ante

denuncias de tala ilegal, falta de material logístico y equipos, entre otros. Otros factores que favorecen la corrupción son la falta de estabilidad laboral de los trabajadores de la autoridad forestal, y la escala de remuneraciones no acordes con la responsabilidad del trabajo, es decir, algunos funcionarios cuentan con sueldos que oscilan entre 800 y 1500 soles mensuales, lo que genera espacios para ser influenciados. Tal como señala el informe de EIA (2010), “un mal sueldo no debe ser justificante para la corrupción, pero en la práctica obliga: si al funcionario con suerte le pagan cada dos meses, tiene al niño llorando en casa y la cantidad de dinero que ve moverse por debajo de la mesa es muy alta, la tentación es grande y los riesgos son bajos”.

A continuación, se resumen los espacios y los posibles mecanismos de corrupción utilizados en la extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales:

Tabla 5.

*Espacios de Actuación en las Concesiones Forestales y Posibles Actos de Corrupción que se Presentan*



Nota: Elaboración propia.

En líneas generales, los espacios en los que se pueden propiciar actos de corrupción son diversos, pero estos pueden ser reducidos en los tipos de corrupción asociados al sector forestal descritos en el informe *Analysing Corruption in the Forestry Sector*, presentado por Transparencia Internacional (2010), que señala que sin la corrupción habría poca tala ilegal. La corrupción está presente en todas las etapas de la cadena de producción de madera. Los sobornos y la influencia política pueden utilizarse para facilitar el registro sin

permisos apropiados o para tener acceso a los bosques a través de las concesiones de tierras cuestionables.

Los sobornos se utilizan para que los funcionarios de control se “hagan de la vista gorda” ante los camiones que transportan troncos; transacciones corruptas, para el lavado de madera similar al lavado de dinero; el pago a certificadores de madera, para “blaquear” el origen ilegal; la corrupción judicial impide el enjuiciamiento y la rendición de cuentas; el daño a las operaciones financieras oculta las pruebas documentales de las ventas y mantiene el flujo del comercio de la madera; y la aceptación de la comunidad local permite las operaciones (licencia social para operar).

Es en cada uno de estos espacios de la cadena de producción de la madera que se presentan los diversos mecanismos para favorecer las actividades ilegales. Estos serán analizados en el próximo capítulo.

### CAPÍTULO III. CORRUPCIÓN EN EL SECTOR FORESTAL: UNA PRÁCTICA COTIDIANA

La corrupción, a razón de diversos autores, es un fenómeno que puede ser identificado fácilmente pero resulta difícil definirlo. Las definiciones abarcan puntos de vista político, institucional, económico y social. Una común definición es la adoptada por el Banco Mundial, la cual entiende a la corrupción como el uso y abuso del poder público para beneficiar intereses privados, propios o de particulares, caracterizada en dos grandes tipos: el Estado capturado por intereses privados, y la corrupción administrativa, centra su actividad en el funcionario público como agente económico que intenta maximizar sus ingresos.

Dicha definición no abarca en su totalidad la complejidad de las redes de corrupción que operan en el sector forestal, por ejemplo, ¿dónde se enmarcarían los “acuerdos” que surgen entre concesionarios y extractores ilegales? Para entender las relaciones corruptas en el sector forestal, se debe concebir a la corrupción como un fenómeno más complejo que involucra prácticas sociales complejas. Es decir, es un “fenómeno social, que ocurre no solo en las altas esferas del Estado o de la economía, sino en el seno de la vida diaria, en sus relaciones con las instituciones y en la interacción con el campo de lo público (aunque también con lo privado)” (Mujica, 2008, p. 248).

En el mundo de la madera la corrupción es lo habitual, amparándose en prácticas sociales comúnmente aceptadas y consentidas, pero que nadie quiere reconocer, es decir, los corruptos siempre son los “otros” (Huber, 2008, p. 15). La complejidad del problema se constata en la poca predisposición de los actores (sobre todo los “legales”) de brindar información sobre aspectos concernientes a la tala ilegal y su vinculación con actos de corrupción. Son los pequeños extractores los que brindan información relevante de los actores con los que se vinculan y los mecanismos que utilizan para la comercialización de la madera que extraen dentro de un sistema formal que acepta lo informal.

Del análisis de la documentación obtenida sobre las denuncias de tala ilegal presentadas ante la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre; las supervisiones efectuadas por OSINFOR que conllevaron a la aplicación de sanciones en un PAU; la aplicación de entrevistas a funcionarios de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre (DEFFS), concesionarios, dueños de aserraderos y pequeños extractores (ilegales); y la aplicación de observación no participante es que se ha podido construir una red compleja de actores y prácticas en la cadena de valor de la extracción y comercialización de madera. En esta cadena no solo se aprecian relaciones dentro de la burocracia formal entre funcionario público y privado, sino que también se aprecian relaciones entre funcionarios privados y actores de la sociedad, de intervención aleatoria y cuya actuación se encuentra definida por su posición dentro de la cadena.

## 1. Actores y Prácticas de Corrupción en la Burocracia Formal

El sector forestal es un ámbito que se distingue por la ilegalidad a gran escala que, a su vez, propicia la corrupción generalizada y depende de ella. Esta afecta todas las instancias del proceso de tala, especialmente las licitaciones para la adjudicación de concesiones, la gestión de los bosques (o su ausencia) en el marco de dichas concesiones, la sobreexplotación forestal, la declaración de volúmenes de madera inferiores a los reales, la tala fuera de zonas permitidas, la evasión impositiva y la inacción del Estado frente a los infractores (Transparencia, 2011, p. 344).

La corrupción puede ser propiciada por los políticos, los funcionarios gubernamentales, los empresarios (cuando realizan negocios sobre madera con total discrecionalidad y sin respetar el debido proceso), la comunidad internacional de donantes (a menudo impulsa y financia estrategias forestales nacionales y operaciones individuales de tala sin tomar en cuenta los riesgos de corrupción que condenan a casi todas estas iniciativas al fracaso), y por la demanda internacional incesante de madera barata. (Transparencia, 2011, p. 346)

Como ya se señaló, la corrupción es el motor principal de la tala ilegal (Transparencia Internacional, 2010, p. 2), propicia un sistema de prácticas ilegales con la finalidad de comercializar la madera extraída de manera ilegal en el mercado legalmente constituido, generando consecuencias significativas en el manejo sostenible de los bosques a través de la sobreexplotación de los

mismos. Estas prácticas son avaladas no solo por las instituciones encargadas de velar por la protección de los bosques y su manejo sostenible, sino, también, por la población en general.

En el sector forestal se distinguen diversas formas de corrupción: la *pequeña corrupción (petty corruption)* y la *gran corrupción (grand corruption)*, distinguidas según el nivel de gobierno o sociedad (GZT, 2009, p. 8; Morris & Blake, 2010, pp. 2-3); y la *corrupción no colusoria (non-collusive corruption)* y la *corrupción colusoria (collusive corruption)*, la corrupción política y administrativa, respectivamente (GZT, 2009, p. 8). El alto nivel de corrupción a menudo se conoce como gran corrupción, en contraste con la pequeña corrupción que se produce a menudo en los niveles más bajos<sup>9</sup> (Morris & Blake, 2010, p. 3). La gran corrupción implica grandes sumas de dinero y funcionarios de alto rango con considerables poderes. La corrupción menor, por el contrario, implica pequeñas cantidades y a los funcionarios de menor rango sin mucho apalancamiento<sup>10</sup> (GZT, 2009, p. 8).

La corrupción no colusoria impone costos adicionales sobre las empresas, los funcionarios exigen un soborno por un servicio legal que debería haber sido concedido de todos modos. El resultado para la empresa afectada por esta práctica es que puede operar legalmente, después de haber obtenido una licencia o un permiso similar. La corrupción colusoria es mucho más difícil

---

<sup>9</sup> La traducción es mía: "Upper-level corruption is often referred to as "grand corruption", in contrast to "petty corruption" that occurs at the lower levels".

<sup>10</sup> La traducción es mía: "Grand corruption involves large sums of money and usually high ranking officials with considerable powers. Petty corruption, in contrast, involves small amounts and lower ranking officials without much leverage".

de ser detectada y erradicada, y por lo mismo mucho más perjudicial para el Estado y la buena gobernanza de los recursos naturales, debido a que los funcionarios públicos corruptos y sobornadores forman un equipo con el fin de robar al Estado. Esto significa que las autoridades permiten acciones ilegales sin denunciarlo. A cambio de hacerse los “ciegos” o participar activamente reciben sobornos o una parte de los ingresos obtenidos.

La tala ilegal a menudo es un ejemplo de corrupción colusoria. Cuando esas formas de corrupción tienen lugar en el ámbito administrativo, se denomina *corrupción administrativa*. Por otra parte, la *corrupción política* usualmente no sucede en los niveles operativos, sino antes que estos. En este caso. La toma de decisiones está distorsionada por la corrupción, usualmente, la forma en que las empresas compran al Estado es sobornando a los políticos para ciertas decisiones a su favor (también llamada captura del Estado). Esta forma de corrupción perjudica la administración de los recursos naturales por legalizar acciones ilegales como, por ejemplo, ciertas formas de tala<sup>11</sup> (GZT, 2009, pp. 8-9).

---

<sup>11</sup> La traducción es mía: “Non-collusive corruption imposes extra costs on businesses, since it means that officials demand a bribe for a legal service which should have been granted anyway. The outcome for the business affected of that practice is that it can operate legally, having obtained a license or something alike. Collusive corruption is much harder to detect and to root out and by the same token much more harmful to the state and to good governance of natural resources since in that case corrupt government officials and bribers team up in order to collusively rob the state. It means that officials permit illegal actions without reporting it. In return for their blind eyes or else active help they either get bribed or get a share of the proceeds obtained. Illegal logging often is an example of collusive corruption. When those forms of corruption take place at the administrative level this is called administrative corruption. On the other hand, political corruption does usually not happen at the operative level but one step before it. Here decision-making is distorted by corruption –usually in the form that firms buy off the state by bribing politicians for certain decisions in their favour (also called state capture). This form of corruption harms the administration of natural resources by legalising illegitimate actions, like e.g. certain forms of logging”.

Asimismo, se aprecia que la corrupción en el sector forestal es sistemática e institucionalizada, al considerarse a la práctica corrupta como inevitable, generalizada, conocida y tácitamente tolerada (Nieto, 2004, p. 63), es decir, es una práctica corriente y habitual. A razón de lo manifestado por Tanzi (1998), “cuando la corrupción es habitual e institucionalizada, cada quien sabe dónde dirigirse y cuál es la tarifa que debe pagar. En ese sentido la corrupción centralizada resulta menos dañina que la corrupción aleatoria, en la que existe mayor inseguridad” (Gómez, 2004).

En este contexto, por lo general, se considera que las relaciones de corrupción están basadas en una relación público/privado, es decir, funcionario/concesionario, cuyo espacio de actuación está referido a las instalaciones de una institución pública. No obstante, durante la investigación se han corroborado prácticas de corrupción entre actores del sector privado, cuyos espacios de actuación se encuentran referidos a la extracción y la comercialización de la madera extraída de las zonas concesionadas. Entonces, durante la cadena de valor de la madera bajo prácticas de corrupción se apreciarán relaciones público/privado y privado/privado.

Es bajo esta premisa que se determinan los actores que intervienen en el proceso de extracción y comercialización de madera en concesiones forestales. Cada uno de estos actores están reconocidos y sustentan su actuación en una estructura formal amparada en dispositivos legales preestablecidos como la Constitución Política, la Ley Forestal y de Fauna

Silvestre y su Reglamento, Directivas, Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Ejecutiva Regional y de Fauna Silvestre, entre otros. En el imaginario ideal las relaciones son de índole formal, sin embargo, en la cotidianidad no solo se aprecian relaciones entre estos actores, sino que también se muestran relaciones estrechas entre actores formales e informales, los cuales basan su actuación en relaciones de “confianza” preestablecidas y cuya práctica encaja en conductas complejas aceptadas incluso por la sociedad en general.

Entonces, la actuación de los actores no solo se limita a las estructuras formales o fronteras físicas de una institución pública o recintos públicos, sino que se extienden fuera de estos a través de redes complejas y sistemas de técnicas de corrupción. En el negocio de la madera, la mayoría de las prácticas de corrupción se realizan fuera de las estructuras formales de las instituciones vinculadas al sector forestal, es decir, en palabras de Mujica, “la corrupción no está limitada a la burocracia o a los funcionarios o servidores públicos, implica un entramado más complejo que implica diversos sujetos, a los ciudadanos, negocios, actividades y funciones diversas en la vida de la ciudad” (2011, p. 69).

Como se mencionó, las redes de corrupción que se extienden en el sector forestal cuentan con actores formales públicos y actores formales privados, los que, a su vez, se vinculan con actores informales, cuya relación se sostienen en la confianza y en la cotidianeidad, principales motores de la

promoción de la tala ilegal. Estas relaciones entre actores formales e informales se realizan en diversos espacios de la extracción y comercialización de la madera, con una suerte de especialidad en las labores a realizar para el blanqueamiento de la misma. Sin embargo, en la burocracia formal, estas relaciones se desarrollan entre actores públicos y privados formales.

Los actores públicos que se distinguen son los funcionarios públicos de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre (DEFFS), del OSINFOR, del Gobierno Regional de Ucayali, efectivos de la Policía Nacional del Perú, y trabajadores del Ministerio Público y el Poder Judicial. Entre los actores privados se encuentran los concesionarios, consultores, empresas de transporte pluvial y terrestre, aserraderos, y demás empresas, legalmente constituidas, dedicadas a la comercialización de la madera aserrada.

En el ámbito de las concesiones forestales, las relaciones entre los funcionarios públicos y los concesionarios se desarrollan dentro de las instituciones públicas de la burocracia formal. La principal institución a nivel del sector forestal encargada de la gestión pública de los recursos forestales y de fauna silvestre es la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. Esta institución es una dependencia del Ministerio de Agricultura, y se encarga de proponer las políticas, las estrategias, las normas, los planes, los programas y los proyectos nacionales relacionados al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, contando con direcciones en línea y administraciones técnicas forestales (Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre). Sin

embargo, en mérito a la transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, proceso culminado mediante Resolución Ministerial N° 019-2010-AG, en Coronel Portillo la entidad encargada de velar por el ordenamiento forestal sostenible es la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre.

Dicha dirección es un órgano desconcertado del Gobierno Regional de Ucayali, con dependencia funcional de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico, la que cuenta con autonomía económica y administrativa en asuntos de su competencia, y cuya finalidad es garantizar el aprovechamiento racional y el desarrollo sostenible de los recursos forestales en Ucayali (Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre). Es bajo la estructura orgánica de esta institución que se inician las actuaciones para acceder legalmente a una concesión, un permiso o una autorización, y en cuyo seno se propician actos de corrupción que favorecen la tala ilegal en las referidas modalidades de aprovechamiento forestal. Estos actos son los que sustentan el complejo funcionamiento de las redes de corrupción, cuya finalidad es el blanqueamiento de la madera ilegal extraída de zonas autorizadas y no autorizadas.

Conforme a lo señalado en el capítulo anterior, el proceso de adjudicación de concesiones forestales en Ucayali se realizó en los años 2002 y 2003. Al respecto, tanto los funcionarios de la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre (DEFFS) como los de la Oficina Desconcertada del OSINFOR coincidieron en que dichos procesos contaron con una serie de deficiencias. La

deficiencia más saltante fue la falsificación de información por parte de los postores con la finalidad de hacerse de un título habilitante para la extracción de madera. Estos fueron avalados por los funcionarios del INRENA, sin mediar sanción alguna. A continuación, se presentan algunos de los testimonios de los funcionarios entrevistados:

Las concesiones forestales fueron otorgadas a personas que no tenían capacidad técnica y económica. Estas no son sustentables (...) se dieron al tomar prestado; es decir, presentaron información falsa, se prestaron facturas de uno y de otro para acreditar condiciones económicas y maquinaria. Incluso se han apreciado casos en los que al momento de notificar al concesionario para las supervisiones de OSINFOR, las personas notificadas recién se enteraban que tenían una concesión (Frank, Funcionario OSINFOR).

Con la nueva ley los pequeños extractores, que son los ilegales motosierristas, quedan en nada, quedando para los supuestos empresarios. Pero todos [los empresarios] han engañado porque en esos concursos tú presentabas expedientes y no tenían ninguna aguja, pero, sin embargo, han dicho que tiene tractores. Todos sus papeles eran falsos por la premura del tiempo, porque si no lo hacían se quedaban en nada. (...) No estaban preparados, no hubo capacitación ni para los consultores ni para los empresarios, no hubo una política de Estado. (Marcial, Funcionario DEFFS).

Esto evidencia que el acceso a las concesiones forestales, debido a la premura con la que se dio el proceso de adjudicación, así como las deficiencias en la determinación de los BPP generaron la insostenibilidad de las referidas concesiones, toda vez que los concesionarios en su mayoría no realizan un manejo sustentable de su área e incluso 59 de las concesiones otorgadas se encuentra inactivas. Es decir, no realizan trabajos en la zona concesionada. Este panorama favorece la tala ilegal en dichas zonas.

Una vez otorgadas las concesiones, se aprecia una relación directa entre los funcionarios de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre y los concesionarios. Esto debido a que cada año los concesionarios tienen la obligación de presentar su POA para determinar el área a aprovechar, los individuos y el volumen autorizado por cada periodo de zafra de acuerdo a lo descrito en el Capítulo II. Esta situación se ilustra con los siguientes testimonios:

El Plan Operativo Anual es al 100% de individuos en la Parcela de Corta Anual a extraer por cada periodo de zafra. Es un inventario de cada árbol a aprovechar y el cual debe estar georeferenciado. En él se mide también el diámetro y altura de cada árbol para estimar su volumen. El volumen siempre se expresa en  $m^3$ . De allí se efectúa el seguimiento al Balance de Extracción, el que cuenta con el número de especies, volumen autorizado, volumen movilizado y el saldo (Frank. Funcionario de OSINFOR).

La supervisión a los POAs se da por inicio del año de trabajo de la concesión (zafra). Se realiza anualmente a todos los POAs sin excepción alguna. Todos los años el concesionario debe presentar su POA y estos son supervisados por la DEFFS cada año antes del inicio de las operaciones. (Richer, Funcionario DEFFS).

Es así que los concesionarios, a causa de sus obligaciones contractuales, constituyen un actor importante en la formación de redes de corrupción. En la elaboración y aprobación de los POAs se manifiestan actos de corrupción, no solo en la relación funcionario/concesionario, sino también en la relación de los concesionarios con los consultores especializados encargados de elaborar y de velar por la veracidad del contenido de los Planes Operativos Anuales. Estos consultores están reconocidos y debidamente inscritos en el padrón de personas autorizadas para suscribir Planes de Manejo

de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, conforme al artículo 62 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Son los consultores, en coordinación con los concesionarios, los que manipulan y falsean la información de los POAs. Alteran la altura y el diámetro de los individuos existentes en la zona, ello con la finalidad de obtener mayor volumen autorizado a extraer. En ocasiones, se aprecia la manipulación de las especies y el número de individuos, esta práctica ha disminuido considerablemente debido a las supervisiones que efectúa OSINFOR. En palabras del Jefe de la Oficina Desconcertada de dicho organismo, “no implica que aún se presenten ciertos casos”. A continuación, se presenta el testimonio de un concesionario:

La elaboración del POA demora un mes como máximo en trabajo de campo con perito forestal. El gasto es más o menos de 40,000 nuevos soles antes de entra al monte. Sí es posible la manipulación de la información que se presenta. Se infla un poco en metraje porque hay momentos que compra por fuera. Se da. (Max. Concesionario y Gerente de empresa de aserrío).

Estos POAs, con información manipulada por el concesionario y el consultor, son presentados a la autoridad forestal, que deberá evaluar y realizar una inspección de campo para su aprobación. Es en este escenario que se realizan “acuerdos” entre el concesionario y el encargado de la inspección de campo. Estos se dan a través de sobornos o por el compromiso de que es el concesionario el que paga la inspección. Esta problemática se evidencia en los siguientes testimonios:

Los POAs para su aprobación son evaluados en despacho. Si está bien, se va a campo. Se avalúan todos los POAs. Esta labor es realizada por el área de concesiones, quien designa el personal encargado de dicha labor, previa coordinación con el concesionario. (...) Se han presentado casos en los que se aprobaron planes operativos en donde solo había pastizales. Eso es con acuerdo de los técnicos que realizan la supervisión al POA (Marcial. Funcionario DEFFS).

Se ha demostrado que muchas veces no se han efectuado la supervisión en los POAS. Se sabe de casos que los funcionarios han hecho inspección y aprobado con información falsa y por ello han sido denunciados (Jorge. Funcionario DEFFS).

El área de concesiones forestales de la DGFFS se encarga del seguimiento de los POAs, PGM, informe final de zafra. Ellos se encargan del archivo y las inspecciones. En caso de no contar con personal disponible en esa área, solicitan apoyo al área de permisos. El concesionario es el que paga las supervisiones y cubre todos los gastos, por ello el inspector depende de él y esto hace que no se cuente con autonomía. No se cuenta con autonomía para decidir, pero no implica que no se observen los POAs (Richer. Funcionario DEFFS).

En la aprobación de los POAs, se presentan acuerdos entre los funcionarios y los concesionarios, ya sea por el pago de incentivos o por uso de influencias para agilizar los procedimientos. Por tanto, se presentan las figuras del soborno y el tráfico de influencias. En este supuesto se aprecia lo señalado por Transparencia Internacional, los funcionarios públicos que aceptan incentivos pueden dividirse entre aquellos que lo hacen a cambio de (1) la comisión de un delito (por ejemplo, aceptar sobornos para marcar los árboles fuera de una concesión como cosechable) y (2) por la omisión del deber (por ejemplo, aceptar sobornos para ignorar violaciones, a menudo conocidos como “dinero por su silencio”).

En el primer caso, los funcionarios están directamente e innegablemente comprometidos en actos ilegales; mientras que en el segundo, los funcionarios acusados de aceptar dinero por su silencio para permitir una mala conducta, a menudo intentarán eludir la culpabilidad excusándose en su falta de aplicación o en la ejecución de una "falta de capacidad"<sup>12</sup> (2010, p. 6). Esta situación se describe en los siguientes testimonios:

Uno de los principales actos de corrupción es aprobar un Plan de Manejo mal hecho, que no esté de acuerdo a la realidad del campo. Ese es lo básico, de ahí nace todo. Eso es por nuestra parte, por parte de la Dirección. (...) Presión se puede decir en el sentido de verificar que salga su documentación [aprobación del POA], porque ya está todo coordinado con los técnicos, cuando hay alguna irregularidad. Ellos les dicen (a los concesionarios), ve anda a hablar con el Director. No se ve mucho, ahora ya se sabe porque incluso han aprobado pastizales y no había nada (Marcial, Funcionario DEFFS).

Hay algunos que presentan en el mes de abril, es adelantar la presentación del POA para que les dé tiempo. Para que salga rápido [la Resolución de aprobación del POA] y poder trabajar, hay que "aceitar" a la autoridad (Max. Concesionario).

Para aprobar un POA se demora hasta 6 meses a 1 año, siendo una pérdida de tiempo y dinero para los concesionarios. (...) Actualmente, un POA bien elaborado con personal capacitado no cuesta menos de 40.00 nuevos soles por hectárea, incluyendo gastos de gabinete, donde se digita las informaciones de campo, gastos administrativos que siempre hay que dar algunos incentivos a los técnicos para que agilicen el trámite, que es fuera de lo normal (Weller. Concesionario).

Más que mecanismos de presión son relaciones sociales, influencias de conocidos. Vienen familiares, amigos, influyen mucho para agilizar o apoyar con algún trámite (Richer. Funcionario DEFFS).

---

<sup>12</sup> La traducción es mía: "Public officials who accept inducements can be divided between those who do so in exchange for: i) the commission of crime (e.g. accepting bribes to mark trees outside a concession as harvestable) and ii) the omission of duty (e.g. accepting bribes to ignore violations, often known as 'hush money'). In the former case, officials are directly and undeniably engaged in illegal acts, whereas in the latter, officials accused of taking hush money to allow misconduct often attempt to shirk culpability by blaming their lack of implementation or enforcement on a 'lack of capacity'".

También, se aprecia la omisión de funciones por parte de estos funcionarios, sobre todo de los técnicos que realizan la verificación de la información contenida en los POAs, en virtud de las condiciones logísticas para realizar su trabajo, viáticos, entre otros. A continuación, se presenta un testimonio que evidencia esta realidad:

No se cuenta con equipos y medios de transporte. Antes por las inspecciones te daban viáticos. Desde antes de la transferencia no nos otorgan viáticos. Los trabajos de campo eran por 15 o 20 días, y tenías un promedio de 150 soles. Ahora la información es selectiva. Deseas ir lo más rápido y regresar lo más rápido posible (Richer. Funcionario DEFFS).

Asimismo, se evidencia omisión de funciones por parte de los funcionarios encargados de los Procedimientos Administrativos Sancionadores de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, y el Gobierno Regional: inacción ante la presentación de información falsa, ya sean a los concesionarios o a los consultores que suscribieron el POA, como al técnico que verificó la concesión y otorgó la conformidad de la misma con información falsa. Los siguientes testimonios describen esta situación:

Se han encontrado POAs, en que se ha manipulado la información. En caso de POA falso, los responsables son el administrado [concesionario], el consultor, el inspector y el que aprueba el documento [Director de la DEFFS]. La información falsa se comunica a la DGFFS para el procedimiento sancionador, al Ministerio Público y a Control Interno del Gobierno Regional de Ucayali para la sanción a los funcionarios públicos; sin embargo, a la fecha no se ve la aplicación de sanciones por parte del DEFFS (Frank. Funcionario de OSINFOR).

Estoy firmando la aprobación de un POA, para protegerme solicito se consigne en la Resolución el funcionario que ha verificado y declaraciones juradas que consignan que la información brindada es

verdadera y esto lo firma el consultor [el que hace el POA], el titular de la concesión e incluso el técnico que realiza la inspección. (...) Ante información falsa se comunica al Ministerio Público para la respectiva investigación, pero es un trámite que demora. Se notifica al Gobierno Regional para Procedimiento Administrativo Disciplinario contra el técnico que aprobó el POA con información falsa, pero no hacen nada, nos devuelven. No se cuenta con una Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios para CAS (Marcial. Funcionario de la DEFFS).

La información falsa a la que se hace alusión se ha detectado en las supervisiones que realiza una de las principales instituciones de supervisión en el sector forestal, el OSINFOR y el cual cuenta con Oficinas Desconcertadas a nivel nacional, entre las que esta la Oficina Desconcertada de Pucallpa. A continuación, se presenta un extracto de la presentación de dicho organismo en su portal web:

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) es un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargado de supervisar y fiscalizar los títulos habilitantes, otorgados para el aprovechamiento de los recursos forestales, fauna silvestre y los servicios ambientales. Con este esfuerzo deseamos contribuir a crear conciencia, generar opinión pública favorable y sumarlos al desafío de proteger, defender y buscar la sostenibilidad responsable de nuestros bosques remanentes, para que continúen brindando los beneficios ambientales a nuestras próximas generaciones (OSINFOR).

Este organismo en el marco de sus funciones efectúa supervisiones a los títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de los recursos forestales, ya sean permisos o concesiones. Es en estas supervisiones que se detectan la mayor parte de información falsa en los POAs; así como la comisión de otras infracciones tales como la extracción de productos forestales en volúmenes superiores a los aprobados en el Plan de Manejo o fuera de la

zona autorizada, adquisición y comercialización de productos forestales extraídos ilegalmente, facilitación de la extracción, el transporte o la comercialización de los recursos forestales extraídos de madera ilegal a través de un contrato de concesión, entre otros<sup>13</sup>. Al respecto, uno de los funcionarios entrevistado, señala lo siguientes:

Cuando se verifica una infracción se inicia el procedimiento sancionador, considerado como Procedimiento Administrativo Único (PAU). En caso de información falsa de los POAs se notifica a la DGFFS para que inicie el procedimiento sancionador respectivo, al Gobierno Regional de Ucayali y al Ministerio Público. De las supervisiones resulta (1) el informe de la supervisión, (2) el informe legal [tipificar al agresor y la infracción], y (3) la resolución de inicio de procedimiento sancionador por supuestas infracciones (Frank. Funcionario de OSINFOR).

Finalizado el PAU, se impone alguna sanción o se decide archivar dicho procedimiento. De la revisión de las Resoluciones Directorales emitidas por OSINFOR durante el periodo 2008-2012, se corrobora el favorecimiento de la tala ilegal por parte de los concesionarios, no solo en la falsificación de la información contenida en los POAs, sino también en actos que derivan de toda una red compleja en el sector forestal, que se extiende fuera de las instituciones formales del sector y que se explicará en el siguiente subcapítulo.

Estos procedimientos administrativos iniciados por OSINFOR han sido cuestionados no solo por los concesionarios sino también por funcionarios de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, alegando que sus criterios son demasiados estrictos y no permiten márgenes de error con relación a la

---

<sup>13</sup> Conforme al artículo 363 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

ubicación de los individuos en la zona concesionada y aprobada mediante el POA. Pero sí manifiestan la posibilidad de actos de corrupción en las supervisiones efectuadas, situación que no ha sido corroborada por la investigación. El siguiente testimonio presenta esta nueva problemática:

Es de conocimiento que la corrupción en OSINFOR es el doble de lo que reciben mis técnicos [refiriéndose a los técnicos de la DEFFS] en campo, a pesar de contar con un presupuesto mayor al que nosotros [DEFFS] contamos, además de mejores sueldos. Existen casos en los que probados la tala ilegal solo han sancionado con multa (Richer. Funcionario DEFFS).

Resulta complicado acceder a información de estas prácticas de corrupción por parte de los funcionarios y en especial de los concesionarios. Ello debido a que al hablar de corrupción se implican connotaciones ético morales negativas, existiendo un sesgo inevitable en la recopilación de información, pues “los que dan declaran, pero los que reciben, por lo general no lo hacen”. Es decir, los corruptos siempre son los “otros” (Parry, 2000, p. 43; Huber, 2008, p. 15). Durante las entrevistas, los funcionarios y concesionarios han manifestado conocer casos de corrupción en base a especulaciones o comentarios, pero de los cuales no tienen certeza.

Entonces, dentro de la burocracia formal se han definido específicamente los actores de la corrupción: los funcionarios de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, los concesionarios, y los consultores encargados de elaborar y suscribir los Planes de Manejo, cuyas relaciones muestran un patrón de funcionario/concesionario y concesionario/consultor.

Estas relaciones se sustentan en una suerte de especialidad y de confianza, generando una cadena de reciprocidad. Es decir, los actores están claramente definidos, al igual que las técnicas a utilizar. La falsificación de información, el otorgamiento de incentivos económicos (sobornos) para “agilizar” los trámites y el tráfico de influencias son las técnicas utilizadas en este espacio formal de la burocracia, estas evaden el sistema legalmente constituido para construir mecanismos de poder propios.

Sin embargo, estas estructuras formales de poder no son el único ni el principal escenario de la corrupción en el sector forestal, solo constituye el inicio de una cadena compleja de actores, cuyas prácticas principales se encuentran fuera de las instituciones formales. Es decir, se ubican en los procesos de extracción y comercialización de la madera extraída de manera ilegal en las zonas concesionadas o fuera de ellas, donde se evidencia a los actores previamente establecidos en vinculación con otros actores formales e informales, generando redes complejas de corrupción abiertas y disímiles, con actores fluctuantes, sin códigos formales, pero sí con patrones de asociación (Mujica, 2005, p. 147).

## 2. Actores y Prácticas de Corrupción en la Cadena de Extracción y Comercialización de Madera en Ucayali

La corrupción es una forma compleja de relacionarse. Constituye un entramado de técnicas y estrategias que permiten movilizar las relaciones de

poder y generar prácticas políticas entre los actores en el núcleo mismo de las instituciones y en la vida cotidiana. Estas técnicas no se desarrollan al margen, contra o fuera del sistema, sino que son parte constitutiva de este (Mujica, 2005, pp. 133, 135). Las relaciones de poder en una institución pública se integran con las relaciones presentadas fuera de estas, generando una sinergia bajo un mismo objetivo: favorecerse con la comercialización de madera extraída ilegalmente.

El sistema de corrupción que se presenta en el escenario de la extracción y la comercialización de madera es aún más complejo, al vincular actores constituidos formalmente y amparados en el sistema normativo, y actores informales. Es decir, se evidencia la participación de funcionarios públicos, no solo de la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre sino también de otras instituciones vinculadas al sector forestal en mérito a su función garantista de la legalidad (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público y Poder Judicial); así como actores privados (concesionarios, empresas dedicadas al transporte pluvial y terrestre, y empresas de transformación y comercialización de productos forestales). Sin embargo, de manera transversal a esta lógica formal, se integran actores informales (habilitadores, corredores de madera, pequeños extractores, aserraderos informales, entre otros).

En la lógica formal de extracción de madera dentro de las concesiones forestales, los actores se vinculan de la siguiente manera: los concesionarios, una vez aprobado su POA, proceden a la extracción de madera dentro de la

PCA autorizada y durante el periodo de zafra respectivo. Extraída, esta es movilizadora por empresas de transporte por vía pluvial o terrestre (dependiendo de la ubicación de la concesión) hacia los aserraderos para su transformación y posterior comercialización. El traslado se realiza amparado en las GTF, las que son presentadas a los puestos de control de la autoridad forestal. Una vez transformada, los mismos concesionarios exportan la madera, o es vendida a los aserraderos o empresas dedicadas a la comercialización de productos maderables.

No obstante, a esta lógica formal se integran otros actores que tergiversan dicho sistema, generando una informalidad subsistente y enraizada, en la que las técnicas de corrupción son el principal sustento de actuación. En este sistema informal, se presentan dos actores importantes y que sustentan este entramado de relaciones informales y que se van a vincular no solo con los actores privados mencionados sino también con los actores públicos. Estos actores son el habilitador, y el talador ilegal o el pequeño extractor.

El talador ilegal o pequeño extractor es el eje fundamental de las redes de corrupción, ya que tiene relación directa con los concesionarios, y con los funcionarios de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, la Policía Nacional y el Ministerio Público. Es el encargado de talar los árboles en zonas no autorizadas, y cuya condición laboral es la de servidumbre y endeudamiento, exponiéndose a todo tipo de peligros y aceptando dichas condiciones ante la necesidad de generar mayores ingresos económicos

debido a la rentabilidad de la madera ante otras actividades productivas. Esto se evidencia en los siguientes testimonios:

Me inicié en el la madera hace como 7 a 8 años. Empecé como cualquier persona, de lo chico a lo grande. ¿Qué es lo que me motiva? La necesidad y porque la madera es más rentable (Justo. Pequeño Extractor).

Me inicié hace como 8 o 9 años. Empecé en el negocio como talador, ahora habilito a personas para que trabajen madera y a la vez tengo mis botes y un pequeño aserradero (José. Habilitador y extractor).

Los taladores trabajan en campamentos ubicados dentro de los bosques, durante los meses de verano para que en los meses de invierno (diciembre a marzo) procedan al traslado de la madera extraída. Están conformados por el patrón, los taladores, los operarios de motosierras, los cocineros, los peones, los paleros y los motoristas. Sustentan su actuación a través del sistema de habilitación, es decir, el habilitador provee del dinero al patrón o intermediario para el mantenimiento de los campamentos mientras se extrae la madera, a fin de que este, una vez culminado el trabajo, le entregue la madera para su transformación y comercialización. A continuación, se presentan algunos testimonios que describe el sistema de habilitación:

Se realiza todo el año, pero mejor para invierno. En verano se trabaja 3 o 4 meses y cuando vienen las aguas sacas la madera, pero tienes que tener capital o alguien quien te apoye para mantener los campamentos (Cristian. Motosierrista).

Para trabajar siempre se requiere que nos habiliten o si tienes una platita puedes hacerlo tú (Justo. Pequeño extractor).

La madera se entrega al habilitador. Cuando no trabajas con habilitador lo vendes a cualquiera (cualquier comprador), quien pague el mejor precio. Ellos de ahí tablillan la madera y ganan más que nosotros

porque tienen un aserradero. El flete y transporte al aserradero lo paga el que compra la madera. Si se trabaja con habilitador, ellos se encargan de eso y lo venden. Nosotros lo entregamos en el puerto y el habilitador se encarga del resto (Jerson. Motorista).

¿A quién habilito? A personas que trabajan madera, que vienen y venden su madera y que después quieren que les apoye (José. Habilitador).

Entonces, ¿cómo se relacionan estos actores informales con los actores formales en el ciclo de extracción? Para determinar sus prácticas es necesario hacer una separación de los escenarios que se presentan en el ciclo de extracción de madera y su relación, en primer lugar, con los concesionarios. En el subcapítulo anterior se determinaron las prácticas de corrupción dentro de las instituciones públicas formales (adulteración de los POAs). Esta adulteración es el punto de partida de los actos de corrupción en la extracción de madera y su comercialización.

En el espacio de la extracción de madera dentro de las concesiones se presentan diversos escenarios y actores. El primer escenario implica actuación directa del concesionario y sus trabajadores. Con el POA adulterado y mayores volúmenes aprobados, el concesionario extrae o compra madera extraída fuera de su zona de concesión a taladores ilegales y las “camufla” en sus volúmenes aprobados. A continuación, se describe el “camuflaje”:

Los concesionarios aparte de destruir el bosque, jalan madera de otra concesión. Un concesionario hacía ver a los ilegales que el área era su concesión y les cobraba el porcentaje por trabajar, pero en realidad ellos estaban en la concesión de MAPESA (que no era su concesión), o la madera que se extraía de esa zona, la hacía pasar como la de su

concesión que es colindante. En este negocio, los concesionarios tumban los árboles y culpan a los ilegales (Justo. Pequeño Extractor). Es frecuente que se dé la figura de que es el concesionario el que invade otras zonas (Cristhian. Pequeño Extractor).

Esta figura se corrobora y acredita no solo con el testimonio de taladores ilegales, sino también con las resoluciones directorales emitidas por OSINFOR en aquellos procedimientos administrativos que han finalizado en aplicación de sanción a los concesionarios por la comisión de infracciones referidas en su totalidad a los literales i), k), l) t) y w) del artículo 362 del Reglamento<sup>14</sup>.

En otro supuesto el concesionario arregla con taladores ilegales a fin de que estos ingresen a su zona con la finalidad de reducir el pago de su DAF). Si bien no se cuenta con testimonios sobre estos acuerdos, existen indicios en las denuncias de tala ilegal efectuadas por los concesionarios ante la autoridad forestal. Del total de denuncias formuladas entre los años 2008-2011 ante la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre por tala ilegal en concesiones, en el 77% de las denuncias no se identificaron a los actores, presentándose solo hallazgos. Algunos funcionarios de la DEFFS describieron esta situación de la siguiente manera:

Los concesionarios algunos se quejan; otros, por otra parte, les convienen porque se confabulan, denuncian y al final les devuelven la

---

<sup>14</sup> La infracciones están referidas a los siguientes: i) Realizar extracciones forestales sin la correspondiente autorización; o efectuarlas fuera de la zona autorizada, así como la transformación y comercialización de dichos productos; k) La tala de árboles en estado de regeneración, los marcados para realizar estudios y como semilleros y aquellos que no reúnan los diámetros mínimos de corta, así como su transformación y comercialización; l) El incumplimiento de las condiciones establecidas en las modalidades de aprovechamiento forestal; t) La remisión de información con carácter de declaración jurada de información falsa o incompleta y w) Facilitar la extracción, transporte, transformación o comercialización de los recursos forestales extraídos de manera ilegal a través de un contrato de concesión, contrato de administración, permiso o autorización de aprovechamiento forestal.

madera, pagando solo el impuesto al estado natural (Richer. Funcionario de la DEFFS).

No se tiene certeza de que los concesionarios estén coludidos. Generalmente, en las zonas boscosas de las comunidades nativas, caseríos se aprecia que cuando el extractor no le cumple lo prometido para que extraigan la madera, recién ellos proceden a denunciar por extracción ilegal, pero si le cumpliría no nos enteraríamos de nada. Generalmente, los tratos que hacen son pocos a comparación del valor de la madera que extraen (Juan. Funcionario de la DEFFS).

Sin embargo, también se presentan los casos en los que estos taladores ingresan a las zonas concesionadas sin autorización alguna, permaneciendo en ellas a base de amenazas o mediante acuerdos con el concesionario a fin de que estos le paguen un porcentaje del valor total de venta de la madera. Esta problemática se presenta en los siguientes testimonios:

El talador ilegal trabaja porque tiene familia, estudios, y, por ende, si les quitas eso hay una reacción adversa contra el concesionario (Jerson. Motorista).

No contamos con permiso. El concesionario sabe de la madera. Mañana [13 de abril de 2013] nos reuniremos a pactar el porcentaje. El concesionario sabe, por el encargado o por cualquier motivo. El pacta un porcentaje para recuperar en algo [valor de la madera extraída], ya sea para entrar, de lo contrario las consecuencias serían fatales, ante ello se dan amenazas, etc. Se busca negociar el porcentaje. Nosotros vivimos y nos sustentamos de ello (Justo. Pequeño Extractor).

Cuando los taladores no cuentan con acuerdos con los concesionarios, estos utilizan amenazas y coacción, incluso con los funcionarios de la autoridad forestal, quienes ven amenazada su integridad física. Al respecto, algunos funcionarios señalan lo siguiente:

A veces cuando no interviene el Fiscal y la Policía te amenazan, no dejan el ingreso a la zona, no hay autorización para ingresar e incautar

la madera y ante eso te retiras, no puedes arriesgarte o arriesgar al personal. Cuando intervienen autoridades (Policía y Fiscalía) es peor porque o bien corren cargando sus equipos y se meten al monte o a veces te enfrentan, te amenazan y desean golpearte. Se interviene la maquinaria y la madera que extraen. Algunos conversan en el área y no oponen resistencia, conversando con la autoridad y reconociendo su falta (Juan. Funcionario DEFFS).

Los sucesos en las intervenciones dependen del escenario. Si es en el bosque de preferencia se coordina con las autoridades o el dueño para que permitan ingresar a la zona (cuando los ilegales viven ahí). En ocasiones existen amenazas, secuestros, ataques con palos, piedra, todo con tal que no les quiten el producto. Una vez nos mantuvieron retenidos con tranqueras, alegando que no nos dejarían salir a menos que les dejemos la madera. Cuando no estamos con autoridades, y vemos que resulta muy peligroso nos retiramos, no arriesgamos a nadie (Richer. Funcionario DEFFS)

Asimismo, los concesionarios se sienten desprotegidos por parte de las autoridades, toda vez que, incluso denunciando la tala ilegal dentro de sus zonas, la demora en la intervención genera que los hechos queden impunes. Esta situación se evidencia en el siguiente testimonio:

El Estado no cumple su papel de protector del administrado en el sentido de que cuando uno denuncia por tala ilegal, INRENA convoca a la Fiscalía y la Policía para la intervención en un plazo de 10 días, y la Policía no quiere ir o la Fiscalía tiene otra diligencia y se desprotege al concesionario (Weller. Concesionario).

La herramienta utilizada por los taladores ilegales es la motosierra. Se extraen especies como shihuahuaco, lupuna, estoraque, cumala, cedro, caoba, entre otros, transformándolo en cuarterones o tablillas que se transportan por vía pluvial hacia el puerto de Pucallpa o Yarinacocha. El transporte de la madera rolliza por lo general se realiza por vía terrestre. Es en el traslado de la madera donde se aprecia una relación funcionario/talador, los cuales utilizan técnicas

como el soborno y la compra/venta de GTF o su adulteración a fin de legalizar la madera extraída de manera ilegal.

La legalización de la madera en el traslado de la misma se presenta en primer lugar en los puestos de control. Estos se encargan del control del transporte de productos forestales y de fauna silvestre dentro de su ámbito, intervenciones y traslado de cargas de madera, previa autorización del Administrador Técnico. Reportan a las Sedes y a la Administraciones Técnicas. Se obtienen los sellos del puesto de control en las GTF que acreditan la veracidad de la información contenida del producto, así como los volúmenes que se transportan (Defensoría del Pueblo, 2010, p. 50).

Los puestos de control son escasos, sobre todo en la zona del río y sus trabajadores por lo general no superan las cinco o seis personas. Estos puestos tienen graves vacíos en el monitoreo de la cadena de custodia de la madera, al no tener acceso a la base de datos o archivos que les permitan verificar la autenticidad o legalidad de los documentos que les muestran (EIA, 2010, p. 20). La falsedad o adulteración de las GTF es difícilmente detectada por los funcionarios de las sedes y puestos de control, dado que no cuentan con las herramientas ni información para hacer la verificación de las guías y la información que estas contienen. Los funcionarios asumen la legalidad del documento presentado por los usuarios (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 75). Esta realidad se evidencia en los siguientes testimonios:

Una manera de blanquear la madera ilegal es a través de la guía del concesionario. Sobre esto es muy difícil saber la adulteración sin previa denuncia (Richer. Funcionario DEFFS).

Hay concesionarios que son buenos, y hay malos. La gente sabe. Saben quiénes son los que venden sus volúmenes, luego cuando OSINFOR los evalúa y se dan cuenta de la infracción están endeudados por la multa que les imponen (Marcial. Funcionario de la DEFFS).

El blanqueamiento de la madera mediante las GTF se realiza por los siguientes mecanismos: (1) la compra/venta de las guías y (2) la falsificación o clonación de las GTF. El primero se refiere a una modalidad sencilla por la cual el concesionario vende a extractores ilegales los documentos que amparan el transporte de la madera y aseguran su proveniencia “legal”. Este sistema es beneficiado por la falta de control de los puestos. Este sistema de compra venta de guías permite tener un capital adicional sin intervenir los bosques. A continuación, se presenta un testimonio que evidencia esto:

Si se puede camuflar. El mecanismo es mediante la compra de guías. Por ejemplo, tienes diferentes especies pero no de todas tienes autorización o volumen. De las que no tienes debes buscar guías. Hay algunos que tienen concesiones para vender guías. No talas ningún árbol, pero recibes ganancias. La venta de guías es negocio líquido (Max. Concesionario y dueño de aserradero).

Actualmente, se cuentan con mercados de venta libre de GTF en casi todas las áreas de extracción, puertos de desembarque y centros de acopio. La madera es legalizada antes de llegar a los aserraderos para su comercialización (Pautrat y Luchich, 2006, p. 58). Por su parte, la clonación de GTF consiste en la emisión de dos guías con la misma numeración, pero con diferentes volúmenes y especies de madera descargada. Una de las hipótesis consiste en que dicha adulteración se daría con la presunta participación activa

de algunos funcionarios con acceso a la base de datos y, por ende, a los saldos de madera movilizados por cada concesión (Pautrat y Luchich, 2006, p. 58). Esto se evidencia en el siguiente testimonio:

La otra vez vi un concesionario que tenía su guía acá. Esa guía era de Requena y debía venir sellada y en un ratito lo tuvo. Eso se compra acá nomas, es una mafia. Te dan la guía con todos los sellos y ya está amparada la madera. De Iquitos traen mucho. Allá no existen bosques pero existen documentos (Max. Concesionario y aserrador).

Entonces, se distinguen actores según las prácticas. En el caso de la compra/venta de guías la relación que se entabla es entre el concesionario y el talador ilegal. En el caso de la clonación, se cuenta con una relación funcionario/talador ilegal.

Sin embargo, también puede que la madera no este legalizada aún durante el traslado. En ese supuesto, ante una intervención del control forestal, se aplica la figura del soborno. Los funcionarios de los puestos de control e incluso de la Policía Nacional aceptan incentivos económicos con tal de “hacerse de la vista gorda”. A continuación, se presentan testimonios que avalan estas afirmaciones:

La tala ilegal se favorece porque no estás en los puestos de control o que te hagas de la vista gorda, sin comunicar a la autoridad competente. Que sabiendo que es ilegal admitas que se apruebe con documentación falsa (Richer. Funcionario DEFFS).

En los puestos de control siempre se tiene que dejar algo. El trato es con la cabeza. Si hay policías se debe hacer el trato con el Mayor y así cuando sea el momento que pase tu camión ellos ya saben y te dejan pasar sin problemas (William. Habilitador).

Se debe supervisar en los ríos. Se detecta, se puede detectar (la ilegalidad de la madera) pero se arregla. Por la carretera es peor porque los puestos de control no dicen nada. El que gana es el camionero. El no pierde (Max. Concesionario y aserrador).

El traslado de la madera culmina en su puesta en el aserradero para su transformación y comercialización. Dependiendo de la zona de ubicación del aserradero, se culminará el transporte. En el caso de la madera movilizada por los concesionarios mediante vía pluvial, el traslado culmina en el desembarque en el mismo aserradero, el cual está ubicado a las orillas del puerto principal de Pucallpa, en el distrito de Manantay. Algunos de los concesionarios incluso cuentan con sus propios aserraderos, resultándoles más sencillo el desembarque, la transformación y la comercialización de la madera extraída, que ya llega legalizada gracias a la adulteración de los volúmenes aprobados en su POA.

En el caso de la madera extraída por taladores ilegales, el escenario es distinto. La madera es trasladada en pequeños botes hacia el puerto ubicado en Yarinacocha. Esta madera es descargada a plena luz del día y bajo el amparo de la Policía Nacional y el Serenazgo que resguardan la zona del puerto. Solo en el mes de mayo 2013 se produjeron desembarcos en la noche, debido a inspecciones programadas por la misma Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS).

La madera extraída es entregada en el puerto al habilitador, quien se encarga de cubrir los costos de traslado al aserradero y de la venta final. La

madera al llegar al puerto ya tiene dueño, que por lo general son los propios aserraderos, quienes a través de los corredores de madera recorren las orillas del puerto en busca de madera que comprar. Los aserraderos compran la madera y la legalizan mediante las GTF con las que cuentan. Esta situación irregular se describe en el siguiente testimonio:

Compradores de madera hay un montón porque con la madera se lava la plata más fácil. A veces viene un insignificante y saca un montón de plata y gastan. La madera que recibimos y procesamos es a través de corredores y si no tiene comprador fijo, Pucallpa es una lavandería (Max. Concesionario y aserradero).

El trabajo de los taladores ilegales culmina con la llegada al puerto. Una vez ahí el habilitador cubre con todos los gastos de transporte y comercialización. Para ello el habilitador se encargará de contratar camiones para el traslado de la madera al aserradero. Contratados estos, se produce el desembarque de la madera. Los estibadores, en promedio de seis personas desembarcan la madera del bote y los embarcan en los camiones contratados por el habilitador.

Es en este escenario en el que se evidencia la actuación de actores formales e informales. Las empresas de transporte contratadas para el traslado por vía terrestre de la madera hacia el aserradero son empresas debidamente constituidas en el sistema formal. Los camiones destinados para dicho fin son conducidos por un chofer y un ayudante. Son estas personas las que se encargan de asegurar el traslado de la madera hacia su destino final, el aserradero.

En el trayecto hacia el aserradero, los camiones se encuentran con efectivos de la Policía que se encuentran ubicados en las afueras de la zona del puerto, entre los cruces de las calles que se dirigen hacia los aserraderos. Por lo general, los camiones son detenidos a la salida del puerto y en el trayecto cercano al destino final. El número de intervenciones es en promedio dos. En cada intervención, es el chofer del camión quien de manera disimulada entrega una cantidad de dinero al efectivo policial (soborno), el cual ya es conocido por todos. Esa tarifa oscila entre 20 y 50 soles. Este tipo de soborno se detalla en los siguientes testimonios:

Cuando se lleva al aserradero (traslado) hay que coimear a la policía. Es difícil trasladar madera sin que un policía te caiga cuando eso pasa se tiene coimear. Nos hacen parar en ocasiones, hay que ponerse a un canto y darles disimuladamente su parte sino puedes darle a la salida del puerto (Justo. Pequeño Extractor).

El chofer se encarga de coimear y luego le cobra al dueño de la madera, porque el chofer también es ilegal y sabe que transporta cosa ilegal. Decomisan (la policía) cuando te portas mal con él. Ahora no cobran 20 (soles), quieren 40 o 50 (soles), una vez llegaron a 400 soles y solo traía 100 pies de shihuahuaco (Justo. Pequeño extractor)

Cuando tratamos de evadirlos (a los policías) tomando caminos alternos que nos lleven al aserradero, estos se enojan y nos buscan. En todo caso se colocan en la esquina antes de llegar al aserradero y cuando paran nos dicen: ¿vivo te crees? (William. Habilitador).

Hay que para todo: transporte, cargadores, policías, mensualidad a INRENA para que te dejen trabajar tranquilo, a la policía ecológica. INRENA son los que más te molestan. Si la policía te encuentra tienes que darle (soborno). Si te encuentran 10 policías, tienes que darle a los 10. Entre ellos se pasan la voz (José. Habilitador).

En caso la madera sea trasladada por la carretera, el soborno no se realiza en dicho momento. Se ha observado que el traslado de la madera se

acuerda con anterioridad, bajo las órdenes y las indicaciones directas de los superiores de la Policía, ellos señalan cuándo y en qué momento se procederá a trasladar la madera, a fin de que se efectúe sin inconvenientes.

Los aserraderos también son empresas debidamente constituidas, y cuyo rubro es la transformación y venta de la madera. Estos dentro de la lógica formal deben solicitar la documentación que ampare la procedencia legal de la madera a procesar o que van a comprar, pero en la práctica esto dista mucho de ser realidad. Como se mencionó, son los propios aserraderos, en caso la madera no cuenten con guías, los que proveen de dichos documentos. Son estas empresas las que comprar la madera a los habilitadores y costean el flete. Los siguientes testimonios evidencian esta problemática:

El aserradero es legal, pero recepciona madera ilegal. Los aserraderos nunca piden documento, solo preguntan por el porcentaje de la madera (¿cuánto has traído?) y si les cae la Policía, le sacan un sencillo a ellos también (Justo. Pequeño extractor)

Tú le vendes al aserradero. Es comprador fijo. Se deja en su local, se cubica, se estima un precio, nos pagan y luego ellos ven cuándo y a quién venden la madera (William. Habilitador).

Sin embargo, también se presentan supuestos de aserraderos informales. Algunos habilitadores cuentan con un aserradero informal, donde realizan la transformación de la madera en tablillas para luego comercializarla. Estos pueden prestar servicios a otros extractores, así como transforman la madera que han habilitado. A continuación, se presenta un testimonio que describe cómo operan los aserraderos informales:

El permiso de funcionamiento del aserradero esta como un taller de carpintería. No te dan permiso para esto (aserradero). Pueden darte permiso cuando no es en zona urbana (José. Habilitador y aserradero informal).

Entonces, se distingue como actores de este escenario al habilitador, los choferes de las empresas de transporte, a la Policía Nacional, los corredores de madera y los encargados de los aserraderos, quienes actúan bajo las prácticas del soborno y el camuflaje mediante GTF.

Respecto de la comercialización de la madera procesada, se tienen indicios que los principales compradores de esta madera extraída ilegalmente son los “chinos”, quienes al momento de efectuar la compra de la madera no solicitan documentos que acrediten su procedencia. Asimismo, parte de esta madera termina en el mercado local o en empresas dedicadas a la comercialización de productos forestales como el Grupo Romero. Los siguientes testimonios avalan estas afirmaciones:

Vendo a los chinos o a Robin Arbe, pero poco, no es competencia. Cuando estaba Valdez era competencia, ya que era exportador directo. Los chinos algunos te piden documentos y cuando es con documentos te pagan más. Cuando le compro a un maderero que tiene concesión, el me da con documentos. Cuando no es con documentos, es igual. Los chinos lo que quieren es la madera, con o sin documento, ellos ya se encargan (José. Habilitador y aserrador).

Los grandes compradores de esta madera ilegal, llámese Grupo Romero, llámese los chinos, o el mercado local. ¿Por qué menciono al Grupo Romero? Porque ellos son los principales compradores de parihuela a nivel nacional y toda la parihuela que se va al Grupo Romero es de procedencia ilegal. Ellos son corresponsables porque se está canibalizando el bosque, porque la gente busca una manera de sobrevivir (Weller. Concesionario).

La madera obtenida y legalizada es introducida, en menor porcentaje, al mercado local o nacional, en su mayoría esta es exportada al mercado internacional. Al respecto, el soborno puede persuadir a las autoridades portuarias a falsificar documentos, permitir la exportación/importación de especies maderables protegidas/ prohibidas, o aceptar la certificación falsa de especies, volumen o calidad de la madera. Esto permite a los contrabandistas rebajar su impuesto a la exportación, exportación/importación de especies prohibidas con permisos ilegales<sup>15</sup> (Transparencia, 2010, p. 1).

Como se evidencia de las entrevistas, el principal comprador de la madera extraída ilegalmente son los “chinos”. Si bien no se tiene certeza de las exportaciones que realizan dichas empresas de comercialización de productos maderables, existen estudios de Transparencia Internacional, EIA y Greepeace que señalan que los principales consumidores e importadores de madera son China, Japón, Estados Unidos y los países miembros de la Unión Europea, los que se benefician con los bajos costos de las importaciones de madera procedentes de países tropicales<sup>16</sup> (Transparencia, 2011, p. 1).

Según un estudio de Greenpeace, China es el mayor importador mundial de maderas tropicales (de cada diez árboles comercializados en el mundo en el

---

<sup>15</sup> La traducción es mía: “The next links in the chain are export and import procedures. Bribery can persuade port officials to falsify documents, allow the export/import of protected/banned species of wood, or accept false certification for species, volume or grades of timber. This enables smugglers to undervalue their export tax; export/import banned species with illegal permits (...)”.

<sup>16</sup> La traducción es mía: “Most major consumer and importing nations—including China, Japan, the United States and member countries of the European Union— benefit from low cost imports of timber from tropical countries”.

año 2004, cinco tuvieron como destino China)<sup>17</sup>, habiendo incrementado en los últimos 10 años la importación de productos maderables en 4.5 veces, evidenciándose discrepancias en los datos y registros de dichas importaciones en cuanto a procedencia y volumen<sup>18</sup> (2006, pp. 1-2). Por ello los estudios coinciden en señalar que la ruta comercial de madera a través de China ha sido descrita como un medio para presuntamente blanquear la madera que ha sido talada ilegalmente en otros lugares<sup>19</sup> (Transparencia, 2010, p. 2).

De lo descrito se evidencia la existencia de una extensa red de corrupción que involucra actores formales públicos y privados; así como actores informales, los que utilizan diversas técnicas de corrupción con el objetivo de blanquear la madera extraída de manera ilegal de las concesiones forestales ubicadas en la provincia de Coronel Portillo y que basan su actuación en la creciente demanda de productos maderables a nivel nacional e internacional. Esta red compleja abarca desde pequeños extractores vinculados al sector forestal por necesidad, hasta los principales compradores que avalan la exportación y la comercialización de madera extraída ilegalmente, así como de los productos obtenidos de ella.

---

<sup>17</sup> La traducción es mía: "China is now the world's largest importer of tropical timber: of every 10 tropical trees traded in the world in 2004, five were destined for China".

<sup>18</sup> La traducción es mía: "Discrepancies in log trade data between Chinese and Malaysian authorities reveal massive smuggling of illegal logs coming out of Indonesia which are being declared as Malaysian, when entering China. In 2004, China Customs recorded 2.7 million cubic meters of log imports arriving from Malaysia, while Malaysia recorded only 1.2 million cubic meters of exports to China. In other words, 58 per cent of China's log imports from Malaysia are of "unidentified origin" and most likely coming from Indonesia".

<sup>19</sup> La traducción es mía: "The timber trade route through China has been described as a means to allegedly launder timber that has been illegally logged elsewhere".

El pago de sobornos, la adulteración de documentos, los acuerdos ilegales, la extorsión, las amenazas, la violencia, entre otros actos, generan un sistema informal que favorece la tala ilegal, ello debido a la alta rentabilidad del sector maderero. Los principales beneficiados de este sistema son los habilitadores y los compradores finales, resumiendo su vinculación de la siguiente manera:

Tabla 6.

*Formas y Tipos de Corrupción en Concesiones Forestales*

<b>Corrupción relacionada</b>	<b>Tipo de acto</b>	<b>Quién interviene</b>
Proceso de Concesión/Licitación	Falsificación de documentos e información, acuerdos entre privados, Omisión de sanciones.	Postores, empresas privadas, funcionarios públicos DEFFS.
Elaboración y aprobación del POA	Falsificación de información, sobornos, colusión, tráfico de influencias, omisión de funciones.	Concesionario, funcionario Público DEFFS, Gobierno Regional, consultor especializado.
Extracción de madera	Acuerdos o colusión para extracción ilegal (fuera de zona autorizada), sobornos, evasión de impuestos, adulteración de GTF, blanqueo de madera, coacción, extorsión, amenazas, violencia e intimidación.	Concesionario, funcionario público (DEFFS, PNP, MP), habilitador, pequeños extractores o talador ilegal (peón, palero, motosierrista, entre otros), representantes de caseríos o CC.NN.
Movilización de la madera	Soborno, compra/venta de GTF, adulteración, falsificación o clonación de GTF, encubrimiento, camuflaje.	Funcionario público en puestos de control (DEFFS, PNP, MP y Serenazgo), concesionarios, pequeños extractores o talador ilegal, empresas de transporte terrestre y pluvial, corredores de madera, habilitador
Comercialización de la madera	Compra/venta de GTF, evasión de impuestos, sobornos, adulteración de certificaciones, falsificación de documentos.	Habilitador, empresas de transformación de madera (aserraderos), empresas de comercialización de madera ("los chinos" y el Grupo Romero), funcionarios DEFFS, MP, PNP.

Nota: Elaboración propia.

Descrita la vinculación de los actores en diversos escenarios y los tipos de actos de corrupción que realizan, corresponde integrar el conjunto de la red y graficar la misma a fin de conocer su conformación, funcionamiento, interacción, mutabilidad e intereses.

### 3. Estructura de las Redes de Corrupción en el Sector Forestal

De lo descrito, se evidencia que en el sector forestal las redes de corrupción involucran autoridades locales, civiles, policiales, judiciales, empresarios forestales, técnicos, consultores y diversos actores que forman parte de la cadena de valor forestal. Dichas organizaciones funcionan gracias a los ingresos que producen actividades ilícitas como la extracción de madera de áreas no autorizadas (Pautrat y Luchich, 2006, p. 64).

Estas redes buscan capturar las rentas producidas por la madera con alto valor comercial como el cedro, la caoba o el shihuahuaco. Se articulan en diferentes ámbitos y esferas del poder, y se valen de prácticas ilícitas como la corrupción, el enganche, la habilitación, la explotación humana, el hurto agravado, las conductas fraudulentas, la extorsión, la violencia, entre otras (Pautrat y Luchich, 2006, p. 43).

Sus prácticas corruptas conllevan a la legalización de la madera mediante el sistema de blanqueo para, posteriormente, comercializarla en el mercado formal. El blanqueo puede efectuarse en diversas etapas: extracción,

traslado o comercialización. Es decir, se lleva a cabo en el bosque, los puestos de control forestal, los aserraderos o el mercado (mediante exportación); mientras que la ilegalidad se presenta en toda la cadena de valor forestal aunque se focaliza en el bosque, al extraer y movilizar la madera no autorizada, al consignar información falsa en los planes operativos anuales, planes generales de manejo forestal y en las GTF, y en la clonación de las guías. También, es ilegal efectuar un registro deficiente de la madera en cualquier eslabón de la cadena (Pautrat y Luchich, 2006, p. 19).

Los sobornos, como típico mecanismo de corrupción, se aprecian en distintos espacios: instituciones públicas, bosques, traslado de la madera hacia la zona de puerto o hacia el aserradero, y comercialización o exportación de la misma. Los madereros corruptos pagan sobornos con el fin de reducir la cantidad de impuestos que hay que pagar (a través de la evasión de impuestos) y el enjuiciamiento de violaciones de la ley. Siempre que los sobornos son más bajos que los impuestos y las sanciones, las ganancias aumentarán independientemente de los efectos de las fuerzas de la oferta y la demanda<sup>20</sup> (Transparencia Internacional, 2010, p. 19).

Estas redes de corrupción se sustentan, a su vez, en la sociedad, toda vez que en la percepción de la misma se considera a la tala ilegal o negocio de la madera como una práctica habitual. Según Gonzalo Portocarrero, si la gente

---

<sup>20</sup> La traducción es mía: "However, corrupt loggers pay bribes in order to decrease both the amount of taxes that must be paid (through tax evasion) and the successful prosecution of violations of law. Provided the bribes are lower than the taxes and penalties they offset, profits will rise, regardless of the effects of the market forces of supply and demand".

no imagina la posibilidad de una gobernabilidad no corrupta, entonces, la corrupción permanece naturalizada como un conjunto de prácticas demasiado implicadas en nuestra vida social como para ser controladas (2005, p. 129). Por tanto, se puede afirmar que la extracción ilegal de madera es una cuestión social. Esta premisa se corrobora con los siguientes testimonios:

La tala ilegal no se va a erradicar, porque todos se benefician de él. A los ingenieros les falta descubrir la realidad. Un ilegal se contenta con 3 o 4 mil pies de madera. Un extractor [los grandes concesionarios] no se contenta con nada, mientras más extraigan, mejor. (Justo. Pequeño extractor).

[Las autoridades] te deben dar permisos [para extracción]. No se está robando. Se está dando trabajo a la gente. En este negocio trabaja cantidad de gente y que todos ellos se queden sin nada, ¿te imaginas? Ellos tienen familia. Los cargadores me defienden, pero en realidad defienden su trabajo (José. Habilitador).

La tala ilegal es un tema social, la gente busca un recurso como trabajar para sobrevivir. El que se beneficia es el habilitador. El Estado no ha considerado a los informales (Weller. Concesionario).

Esta cuestión social se corrobora mediante la observación en los alrededores de los puertos de Pucallpa o de Yarinacocha o en el sector de los aserraderos. Se evidencia una interacción cotidiana y normal de los actores formales e informales vinculados a la cadena de valor de la madera. La madera es trasladada y descargada a plena luz del día y ante la mirada de autoridades como la Policía Nacional del Perú, Serenazgo y la Capitanía de Puerto de la Marina de Guerra del Perú. En las zonas de puerto aprecias diversos negocios de venta de comidas y bares, así como la interacción de los taladores ilegales con los corredores de madera para la compra/venta de la madera que han trasladado.

Mientras la madera es descargada de los botes, el patrón o habilitador negocia con los corredores de madera y observa el desembarque de la misma; mientras que sus trabajadores (taladores ilegales) consumen bebidas alcohólicas en los bares de la zona, esperando su pago, el que se efectuará luego del traslado y venta de la madera en el aserradero. La Policía, por su parte, se ubica en los alrededores del puerto en espera que los camiones empiecen la marcha hacia el aserradero, a fin de cobrar sus cupos respectivos. La sociedad es cómplices de este sistema de corrupción, todos los conocen, pero nadie se atreve a reconocerlo abiertamente, incluso los pequeños extractores manifiestan que los concesionarios son los ilegales, ya que ellos destruyen el bosque con maquinarias.

Las redes de corrupción en el sector forestal son abiertas y disímiles, con actores fluctuantes, sin códigos formales, pero sí con patrones de asociación, no hay grupos estables, es decir, no constituyen mafias organizadas ni redes clientelares. Las prácticas son dinámicas y se regeneran constantemente con los grupos y se sostienen en la performance de los actores (Mujica, 2005, p. 147).

Al señalar que no constituyen mafias organizadas se afirma que no se sustentan en personas sino en funciones. ¿Qué quiere decir eso? Los actores constituyen eslabones de una cadena sin identificación personal alguna, estos se identifican por sus funciones y posiciones en la organización. No existe una

identificación con alguna estructura jerarquizada, con códigos de honor, reglas internas y absoluta lealtad al jefe.

Si se analizan las tipologías definidas por la CICPC y el UNICRI, las redes de corrupción que se vinculan al sector forestal se encuadrarían en la tipología N° 5 o red de organización criminal. Esta red es una organización flexible que desarrolla actividades altamente profesionales e intercambiables. Su diseño es complejo, y su tamaño y actividades son variables. Carecen de un nombre que las identifique, lo que resulta coherente con su naturaleza dinámica, fluida y mutable. Los individuos clave operan como conectores o puntos nodales. Se integran un número de personas que realizan sus actividades de manera simultánea o paralela, y que no siempre se relacionan entre sí.

La flexibilidad y movilidad de estas redes radica en la falta de jerarquía y línea de dependencia. En caso uno de los individuos sea descubierto en sus actividades ilícitas o sea cambiado, la red rápidamente se reconstruye en función de un nuevo conector o individuo clave, quien puede promover otras actividades criminales o adherirse a los proyectos delictivos en ejecución. En este tipo de redes no son imprescindibles los individuos sino las actividades y proyectos.

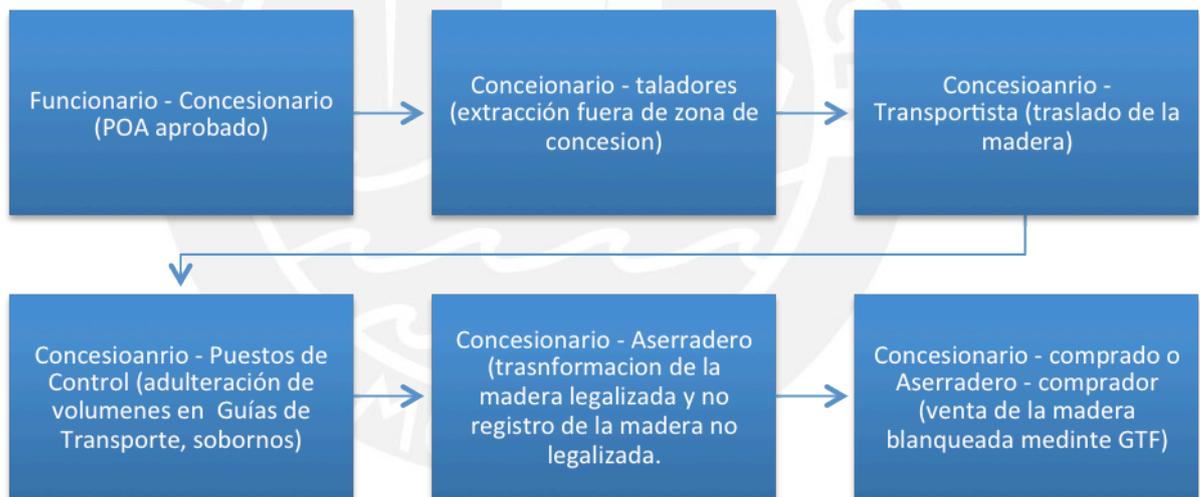
Sustentan su actividad en las relaciones de confianza y complicidad, generando sinergias a través de técnicas de corrupción que definen sus actividades. Estas técnicas no son ocultas entre los actores, sino que se

exhiben dentro de la red como muestra de su capacidad e ingenio, fortaleciendo la pertenencia al grupo y diferenciándose de los otros. Sin embargo, tampoco se trata de una exposición arbitraria de los actos de corrupción, las personas saben cómo se han manejado los actos, siendo una forma de hablar de ello a través de chismes o rumores, más nunca se dicen abiertamente: “todos saben que sucede, pero al mismo tiempo todos saben que nadie sabe” (Mujica, 2005, p. 148).

Entonces, las redes de corrupción que se presentan en el sector forestal se identifican por acciones más que por personas, cuya característica es variable y cuyos actores son flexibles y móviles. En ese sentido, habiendo determinado los actores y sus escenarios de acción, se aprecia la movilidad de estas redes y sus puntos de unión. Los diversos actores se vinculan según su especialidad y funciones específicas en cada uno de los espacios de la cadena de valor de la madera, estos, por lo general, no se vinculan con todos los eslabones de la cadena. Por ejemplo, el talador ilegal se vincula con el habilitador más no con el encargado del aserradero.

Para describir la estructura de estas redes se graficará las relaciones de las mismas y los actores que intervienen bajo dos supuestos. En un primer supuesto, el concesionario se vincula con el funcionario de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre mediante sobornos y tráfico de influencias para la aprobación de su POA o para la agilización de trámites administrativos (específicamente con el técnico). A su vez, este concesionario

se vincula con los taladores ilegales para la extracción de madera fuera de las zonas autorizadas, y para camuflarla con sus volúmenes aprobados o para presentar denuncias de tala ilegal con la finalidad de que la madera decomisada le sea devuelta para luego comercializarla. A su vez, el concesionario se va vincular con los encargados del transporte vía pluvial o terrestre, los que, a su vez, se vincularán con los puestos de control donde presentarán las GTF adulteradas. Los concesionarios se vincularán con los aserrados y con los comercializadores de la madera para “hacerla legal”.



**Figura 1. Primer supuesto de relación: corrupción a través del concesionario.**

El segundo supuesto se presenta mucho más complejo. Se parte de la relación con los taladores ilegales directamente. El concesionario puede consentir o no la presencia de taladores ilegales en la zona de su concesión. Este consentimiento se da mediante pactos entre ambas partes para el pago de un porcentaje de la madera extraída, el cual se realiza por medio del patrón

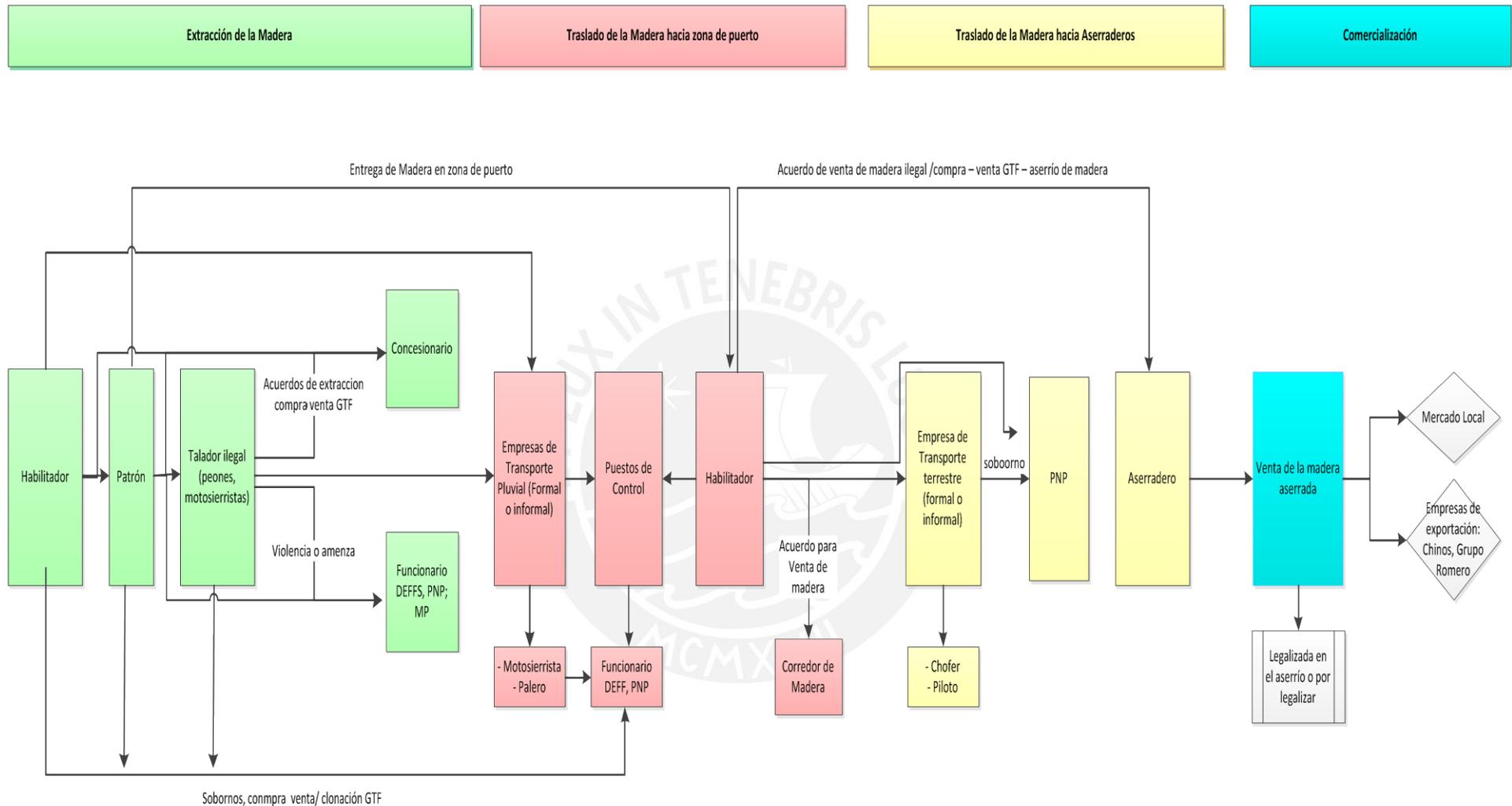
o el habilitador. En caso los taladores ilegales no cuenten con el consentimiento del concesionario, estos permanecerán en la zona mediante violencia o amenaza, no solo al concesionario sino también a la autoridad forestal, la Policía Nacional y el Ministerio Público.

Para el traslado de la madera extraída, el habilitador se relacionará con empresas de transporte pluvial o terrestre. Las embarcaciones son dirigidas por el motorista y un palero. Estos junto con los algunos miembros del campamento se vinculan con los funcionarios del puesto de control, que en caso de no contar con documentación, procederán al soborno para continuar con su trayecto. Cuando llegan al puerto, los taladores se vinculan con el habilitador. El habilitador se vincula con los estibadores para el desembarque de la madera y con las empresas de transporte para el traslado de la misma hacia el aserradero. Estos transportistas se vincularán con la Policía mediante el pago de sobornos a fin de que no incaute la madera. En caso los policías se pongan reacios, el acuerdo se realiza entre el habilitador o dueño de la madera y los policías. Asimismo, el habilitador se vinculará con el corredor de madera en representación del aserradero para la venta de la madera. Los aserraderos se vinculan a los compradores finales de la madera, legalizándola mediante guías de transporte. Los compradores finales son los “chinos”, el Grupo Romero o el mercado local.

En caso el traslado de la madera al aserradero sea vía terrestre, los acuerdos con el puesto de control se realizan con anticipación y entre los

funcionarios de rango mayor (Mayor o Coronel de la Policía, Jefe del Puesto de Control) y el habilitador. Siguiendo el mismo patrón en los demás espacios de la cadena de valor de la madera.





**Figura 2.** Segundo supuesto de relación: forma compleja de la red de corrupción, variedad de actores partiendo de taladores ilegales.  
Elaboración propia.

A esta estructura compleja de las redes, es posible la incorporación de otros actores o eslabones de la cadena, generando nuevas prácticas, toda vez que los mecanismos de corrupción son cambiantes al igual que sus actores. Es la mutabilidad de estas redes y la aceptación de sus actos en la sociedad, la que las hace difícil de combatir, fortaleciendo la corrupción en el sector forestal.

En conclusión, mediante la investigación se ha evidenciado la existencia de prácticas de corrupción entre actores formales vinculados al sector forestal, públicos y privados, y a cuya actuación se insertan, a su vez, actores informales (habilitadores, taladores ilegales, entre otros), configurándose redes de corrupción complejas. Estas redes se caracterizan por ser abiertas, disímiles, flexibles, mutables y con patrones de organización, en ellas cada individuo realiza sus actividades de manera simultánea o paralela y no siempre relacionándose entre sí. Sus actividades se sustentan en la confianza y complicidad entre los actores, con el conocimiento específico de sus posiciones y cuya actuación es incluso aceptada por los miembros de la sociedad, que ven en sus prácticas como algo cotidiano. En este tipo de redes no son imprescindibles los individuos, sino las actividades y proyectos.

De lo descrito se evidencia su falta de articulación y patrones de mafia o crimen organizado, es decir, no tienen un centro articulador estable ni estructura monocéfala o de jerarquía. Se integran por segmentos a través de las prácticas rutinarias, los que constituyen un sistema en ejercicio. No hay conciencia de pertenencia a un grupo (ni comunidad imaginada), sino

complicidades sistémicas y sostenidas en el ejercicio de la corrupción que renueva y solidifica las interacciones de segmentos (Mujica, 2011, p. 89). Dichas organizaciones funcionan gracias a los ingresos que producen actividades ilícitas como la extracción de madera de áreas no autorizadas (Pautrat y Lucich, 2006, p. 60) y la gran demanda de productos maderables en el extranjero.

Es así que al determinar los escenarios de acción de la red, funciones y medios, se logra graficar los sistemas de poder en el sector forestal, sustentado por los compradores finales y la demanda del mercado, toda vez que la madera extraída de manera ilegal necesariamente será insertada y comercializada en el mercado formal. Por ello es necesario instaurar mecanismos que ayuden a erradicar o disminuir la actuación de estas redes en el sector forestal, a través de políticas que no solo consideren la responsabilidad administrativa, civil y penal de los taladores ilegales o los concesionarios que incumplen sus obligaciones, sino a todos los actores que sustentan la cadena ilegal de la madera.

Administrativamente, OSINFOR realiza las supervisiones en zonas que cuentan con títulos habilitantes, es decir, aquellas áreas que fueron entregadas en concesión, permiso o autorización. La Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre realiza inspecciones en base a denuncias de tala ilegal presentadas ante su dependencia, estas no permiten estimar la cantidad de madera extraída ilegalmente, constituyendo un círculo viciosos difícil de detener. El ordenamiento penal, no incluye la penalización de la conducta a

todos los actores participantes de estas redes de corrupción. Por lo general, se enfocan en los pequeños extractores. Por ejemplo, no se enfocan en los habilitadores o en los compradores finales de esa madera ilegal ni tampoco en aquellas empresas que constituidas en un ordenamiento formal, participan de estas redes de corrupción, lo que genera desconfianza en la población sobre las políticas implementadas por el Estado para controlar la tala ilegal.

Entonces, corresponde evaluar el efecto de las políticas implementadas por el Estado para el manejo sustentable de los bosques, así como para la lucha contra la tala ilegal y la corrupción en el sector forestal. De determinar su vinculación con el incremento o la disminución de los actos de corrupción, y la conformación de las redes descritas en el presente capítulo.

#### CAPÍTULO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR FORESTAL: AVANCES, INFLUENCIAS Y DEFICIENCIAS

La corrupción en el sector forestal es un fenómeno cotidiano, una práctica generalizada, que tiene consecuencias ambientales, económicas y sociales. Esta práctica afecta no solo la institucionalidad de las instituciones encargadas de la aplicación y el control de las políticas forestales, sino también los niveles de confianza de la ciudadanía en dichas instituciones.

Las redes que interactúan en el sector forestal (conformada por actores públicos y privados) han institucionalizado un sistema de prácticas de corrupción que afecta no solo el sistema de concesiones, sino también al manejo sustentable de los recursos forestales del país. Su actuación se ve favorecida por un marco legal abundante y deficiente, un inadecuado sistema de concesiones, y una débil institucionalidad de los organismos encargados de velar por el cumplimiento de las políticas forestales.

Estas deficiencias han generado que las políticas instauradas por el Estado peruano no se implementen de manera adecuada, sino que favorezcan la sobreexplotación de los recursos forestales a través de mecanismos ilegales que afectan la sostenibilidad de los bosques. Entre estas políticas destacan la lucha contra la tala ilegal y lucha contra la corrupción en el sector forestal. Dichas políticas toman en consideración a la administración pública, la función

pública y la responsabilidad de los funcionarios públicos, pero sin dejar de lado al privado, con un nivel de responsabilidad menor. Las políticas han sido adoptadas en mérito a diversos acuerdos suscritos por el Estado peruano a nivel internacional —entre ellos el acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, en cuyo Anexo 18.3.4 se enfatiza la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos entre Estados para el fortalecimiento del manejo del sector forestal.

Entonces, las políticas públicas son la intervención directa del Estado ante un problema identificado, por el cual, en el tema materia de investigación, debe analizarse la vinculación de las políticas implementadas en el sector forestal con la conformación y la actuación de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera. A su vez, se debe evaluar los logros y las deficiencias presentadas en dicho proceso.

## 1. Políticas Públicas y Sector Forestal

El sector forestal y el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales tienen vital importancia en el aspecto social, económico y ambiental del país. Para ello, se orientan acciones destinadas al aprovechamiento sustentable de los recursos forestales a fin de generar desarrollo en su población. Este desarrollo no puede entenderse solo como un aspecto económico, sino que también abarca las posibilidades de la población de mejorar su calidad de vida a través de las acciones determinadas por el Estado

peruano, tales como la reducción de las actividades forestales ilegales (OIMT, 2004; Banco Mundial, 2006).

Las acciones del Estado para proveer desarrollo a su población se expresan a través de las políticas públicas. Estas constituyen una alternativa útil y necesaria para que la acción del Gobierno sea eficaz, posibilitando que la vida social sea deducida no a partir de una cosmovisión vertical, sino tomando en cuenta relaciones horizontales que deben darse entre el Gobierno y los ciudadanos. Es decir, a través de las políticas se busca resolver demandas o proveer incentivos para la cooperación social (Rodríguez & Gutiérrez, 2010, pp. 16-17).

Las políticas públicas son acciones colectivas racionales, diseñadas en el ámbito de lo público, y encaminadas a resolver problemas o asuntos de interés público de una comunidad en específico. Por tanto, constituyen una eficaz herramienta de la sociedad para influir en las acciones orientadas al bien común a partir de mecanismos de participación, corresponsabilidad y rendición de cuentas, trascendiendo el terreno meramente gubernamental hacia una acción corresponsable entre el Gobierno y la sociedad (Nateras, 2006, p. 259). Es decir, en términos sencillos, la política pública constituyen una respuesta o solución a determinadas situación problemáticas o insatisfacciones que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de

Gobierno (Regonini, 2000, p. 60; Montecinos, 2007, p. 327; Goodin, Rein y Moran, 2006, p. 26).

Estas políticas son plasmadas en diversos dispositivos: leyes, directivas, planes, programas, entre otros, siendo uno de los principales enfoques el fortalecimiento de la ley (Banco Mundial, 2006; Contreras, 2007; Goncalves, 2012). Sin embargo, se debe tener en cuenta que detrás de estos dispositivos existe una decisión política. Las decisiones políticas son influidas por los actores políticos, por los grupos reales de poder de una sociedad, y estos cambian su correlación de fuerzas y posicionamientos a través del tiempo (Revuelta, 2007, p. 141). Son estas dinámicas las que guían el accionar del Estado y la determinación de acciones concretas para la solución de la situación problemática.

La calidad de las políticas depende no solo del diseño y gestión de las mismas, sino también de la realidad en la que se presentan y a la que se aplicarán. Es decir, conciernen a la correcta definición e identificación del problema que se busca solucionar. Si ello está mal estructurado, lo que se obtiene es una irresolución del problema. Para ello se requiere que en la etapa de definición del problema y la formulación de la política se identifiquen correctamente a los actores del proceso (acción colectiva), quienes serán los encargados de velar por su desarrollo y desempeño. Entre estos actores, los beneficiarios de la política son de vital importancia en virtud del carácter público de la misma y su legitimidad, dado que son el público objetivo de sus efectos.

Para diversos autores la participación social permite la formulación de una política incluyente que propicie un mejoramiento integral del nivel de vida de la población. Entonces, la política pública debe ser resultado de la participación social y de la convergencia de aspectos de la vida común que es necesario normar para la sana convivencia y la justicia (Figuroa, 2012, p. 6). Debe ser el resultado de un proceso continuo de comunicación y retroalimentación en el que los actores involucrados tengan conocimiento exacto sobre el curso de acción de la política (Dorantes, 2012, p. 121).

De lo señalado, se puede afirmar que las políticas públicas regulan acciones en todos los sectores de Estado, constituyendo mecanismos específicos para la solución de un problema identificado previamente. Además, los actores sobre los que recaerán los efectos de la política en mención y los encargados de su cumplimiento deben intervenir en su tratamiento de manera directa y constante, estableciendo para ello líneas de comunicación que aseguren su legitimidad y correcto desempeño.

El sector forestal no es ajeno a dicha intervención. La mala gestión de los recursos forestales del mundo, la deforestación y la degradación forestal han atraído desde hace décadas un alto nivel de interés (WECD, 1987)<sup>21</sup>. Por ello, el Estado peruano, de acuerdo a los acuerdos internacionales adoptados, interviene de manera directa y constante en la regulación para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales. Las políticas diseñadas

---

<sup>21</sup> La traducción es mía: "Poor management of the world's forest resources and the resulting deforestation and forest degradation has attracted high-level concern for decades (e.g. WCED, 1987)".

e implementadas en el sector forestal son diversas, siendo las principales: la Política Nacional Forestal (en cuyo desarrollo se contó con la intervención de diversos actores institucionales como sociales), el aprovechamiento mediante concesiones forestales, las estrategias de lucha contra la tala ilegal y la corrupción en el sector forestal, entre otros.

Sin embargo, el marco es abundante y desordenado, lo que en ocasiones genera una contraposición de posiciones en las regulaciones. Asimismo, las normativas han sido determinadas sin tomar en cuenta factores importantes que afectan su correcta implementación. Por lo general, los problemas de las políticas públicas son diversos y los responsables de diseñar soluciones se mueven en un contexto de la misma naturaleza: información incompleta, divergencia de intereses, regulación restrictiva, instituciones inacabadas, entre otros (Valentini & Flores, 2009, p. 185).

Es así que entre los principales problemas que se presentan en la formulación de políticas en el sector forestal y otros se encuentra el *lobby* o presión política. Las negociaciones y las acciones resultantes de él no se encuentran basadas en la situación real del problema que se busca solucionar. Generalmente, las políticas se desarrollan en gabinete, y sin conocer la situación concreta y las dinámicas de relación de los actores, sobre todo en la extracción y la comercialización de los recursos forestales. La información es incompleta, tanto cuantitativa como cualitativamente (Podestá, 2001, pp. 163-175). Asimismo, en su diseño e implementación, las políticas forestales no

consideran a todos los actores involucrados directa o indirectamente en la situación problemática, sumando a ello la debilidad institucional de las entidades encargadas de su implementación y cumplimiento.

La realidad muestra que ante las deficiencias de implementación de la política y la no obtención del resultado deseado en virtud a los problemas citados, la respuesta común de la autoridad (por lo general, errada) es la de emitir nuevas normas (leyes). Estas normas son “proteccionistas” al conservar falsamente una determinada situación. No obstante, no genera beneficios a los involucrados. Ahondan y exigen a los actores formales, pero no consideran a los ilegales dentro de la cadena de acción. Además, no toma en cuenta que las medidas de control no son suficientes o son inadecuadas, al no considerar mecanismos de prevención y acción según el tipo de actor que interviene en la cadena de ilegalidad, teniendo como resultado la insostenibilidad de la política.

Estas deficiencias son perfectamente aplicables al sector forestal. Existe reconocimiento por parte de las autoridades forestales de la realización de actos de corrupción al interior de las instituciones involucradas en el sector, así como en los espacios de extracción y comercialización de madera extraída de las zonas boscosas del país. Estos actos constituyen redes variables y dinámicas, y en cuya actuación se encuentran involucrados incluso actores sociales.

Tal como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo, la corrupción en el sector forestal es el principal motor de la tala ilegal, y cuyos efectos

permisivos son reconocidos no solo por el Estado peruano sino también por la comunidad internacional. Es la corrupción el principal motivo por el cual las políticas de aprovechamiento sustentable de los recursos forestales han fracasado, pese a la declaratoria y las acciones implementadas por el Estado para la lucha contra la tala ilegal y la corrupción en el sector forestal.

Como ya se señaló, la incorrecta identificación del problema, así como de los actores y los espacios en los que intervienen ha conllevado a una deficiente implementación de las políticas, observándose el mantenimiento de la cadena de ilegalidad en el sector forestal. A este problema se le suma que la problemática en el sector forestal no puede ser tratada solo en virtud al sector, sino que deben vincularse a otros sectores con los que tiene vinculación estrecha (la Policía, el Ministerio Público y el Poder Judicial). De no ser así, las políticas que se adopten para la lucha contra la tala ilegal y la corrupción en el sector forestal solo constituirán mecanismos procedimentales sin interacción coordinada a nivel intersectorial y cuyo efecto será el mantenimiento de la situación problemática.

En este panorama tampoco se puede olvidar la participación de la sociedad en general. En materia de corrupción, esto constituye un punto neurálgico, ya que la corrupción funciona como un sistema de prácticas cotidianas, es un fenómeno social. En el caso del sector forestal, la transgresión de los dispositivos legales, las políticas, los planes, y toda la cadena de ilegalidad es percibida y aceptada por la sociedad como cotidiana.

Es decir, existe una relación estrecha entre las prácticas corruptas y la permisibilidad de la sociedad ante ellas.

En este orden de ideas, en el sector forestal se aprecian dos problemas estrechamente vinculados entre sí: la tala ilegal y la corrupción. Sin embargo, la corrupción abarca planos mayores, puesto que la corrupción propicia y ampara la tala ilegal de los bosques a través de la conformación de redes. Entonces, la corrupción resulta un vehículo central para construir alianzas, redes y grupos, y complicidades que funcionan como un capital central en determinados espacios (Mujica, 2009).

Ante esta problemática el Estado peruano ha adoptado políticas importantes para cada uno de los fenómenos presentados. Una de las primeras acciones se encuentra referida a la declaratoria de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, una estrategia de interés nacional por la que se creó la CMLTLI. Otra de las acciones (más reciente) es la referida a los mecanismos de lucha contra la corrupción en el sector forestal, habiéndose elaborado y aprobado el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre.

Ambas políticas presentan las mismas deficiencias señaladas en líneas anteriores, marco legal abundante, falta de identificación concreta de la realidad problemática, las características del fenómeno ante un deficiente diagnóstico de la situación y los actores que se presentan en cada una de ellas. Existe una diferencia clara entre lo que se detalla en las políticas como

mecanismos de acción y resultado con lo que se evidencia en la realidad, tal como se ha comprobado en la investigación: la tala ilegal y los actos de corrupción no han disminuido, las redes siguen funcionando ante la mirada pasiva de las autoridades y una sociedad permisible. Entonces, se debe proceder a detallar aspectos importantes de ambas políticas y su implementación.

## 2. Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal

En la investigación se ha determinado la estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales, sus actores y los mecanismos que utilizan para su desempeño. Estas redes se estructuran en toda la cadena de extracción y comercialización de la madera como puntos nodales. Se vinculan en diversos espacios, ya sea en las instituciones públicas, los sectores del bosque, o en el traslado y comercialización de la madera bajo una suerte de especialización y movilización constantes. Son apoyadas por la irregularidad y la discontinuidad de los mecanismos de control de las políticas de manejo forestal.

Las regulaciones en materia forestal datan del año 1975 a través del Decreto Ley N° 21147, por el cual se establecen por primera vez las modalidades de acceso al bosque bajo la dualidad de inversión estatal o empresarial, así como para pequeños extractores. Sin embargo, junto con dichas modalidades también se estableció un sistema de sobreexplotación de

los recursos forestales y las modalidades informales de acceso al bosque, sustentado en sistemas de habilitación y blanqueo de la madera ilegal debido a los escasos o nulos mecanismos de supervisión por parte de la autoridad forestal.

El marco normativo fue variando, observándose grandes avances con la emisión de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, al establecer el Ordenamiento de los Bosques mediante la ZEE. Esta ley determinó los bosques de producción permanente para el aprovechamiento de los recursos maderables; el sistema de concesiones forestales, la utilización de Planes de Manejo Forestal; el pago por derechos de aprovechamiento; y la regulación de organismos supervisores como el OSINFOR y Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR).

Sin embargo, el sistema de aprovechamiento forestal, pese a tener mejoras significativas, presenta deficiencias en su diseño e implementación: incorrecta determinación de los bosques mediante inventario e imágenes satelitales antiguas e irreales, que generan la deficiente determinación de los BPP al observarse superposición de tierras; falta de capacitación y sensibilización a los funcionarios y los concesionarios; debilidad institucional; transferencia de funciones en materia forestal a los Gobiernos Regionales (sin mayores mejoras); falta de estabilidad laboral y sueldos bajos de los funcionarios; medios logísticos; etc. Esto aunado al sistema informal enraizado en el sector generan la insostenibilidad de las políticas y el favorecimiento de la

tala ilegal. Esto se evidencia en los siguiente testimonios, y en lo afirmado por Pautrat y Luchich:

Los BPP se dividieron sin estudios sociales y trabajo de campo, en base a imágenes satelitales antiguas. En mayo (2013), recién se hará el inventario de los BPP en zonas que no se encuentran concesionadas. No se cumplió con la política de Estado. No se dio capacitación, sensibilización y sinceridad del potencial del bosque. Una de las principales limitaciones es la falta de presupuesto para implementar con más logística y personal. Ahora solo trabajamos con Recursos Directamente Recaudados. El Gobierno [Regional] pese a haberlo solicitado no nos da nada. (Marcial. Funcionario DEFFS).

A la fecha no se otorgan concesiones por el análisis de que las concesiones no son aprovechables. Las áreas son muy extensas y no se pueden manejar adecuadamente, ahí surge la tala ilegal. Las áreas son tan grandes que no se pueden controlar (Richer. Funcionario DEFFS).

A partir del otorgamiento de las Concesiones Forestales la implementación de OSINFOR, tal como estaba previsto en la Ley Forestal, se convertía en una necesidad cada vez más apremiante (...). En tanto OSINFOR no se constituía, las irregularidades por tala y comercio ilegal, tanto en agravio de las Concesiones Forestales, como por los propios concesionarios, se hacían cada vez más frecuentes y acostumbradas llegando a vulnerar el nuevo régimen forestal en menos de dos años. Para el 2004 y 2005 se cuentan ya con mecanismos bien establecidos de legalización de la madera proveniente de las reservas indígenas o áreas naturales protegidas a través de las concesiones, un mercado libre de venta de guías de transporte, la corta de árboles fuera de las áreas de corta y la auto-denuncia por los propios concesionarios para obtener la devolución y legalización de madera de sus propias áreas, la adulteración de la información de los POAS, la aprobación de POAS por la autoridad con datos burdamente adulterados, el acopio de madera y su transporte con las Listas de Trozas y GTF en blanco, la clonación de GTF, entre otras. El vacío institucional generado por la falta de competencias del INRENA para inspeccionar las concesiones forestales se agravaba con las constantes denuncias de los propios concesionarios contra INRENA, al amparo de lo establecido en los Contratos de Concesión, y en sus intentos por neutralizar cualquier iniciativa de control (Pautrat y Luchich, 2006, p. 52).

La falta de coordinación entre las entidades del sector forestal encargadas de velar por el manejo sustentable de los bosques (Dirección

Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre y OSINFOR), apreciándose criterios de trabajo diferenciados, y el sector privado (los concesionarios). Esto manifiesta que existe un divorcio entre la autoridad forestal y ellos, debido a la falta de apoyo para el cumplimiento de sus objetivos. A continuación, se presenta un testimonio que ilustra esta realidad:

El Estado nunca cumplió su iniciativa como promotor del sector. Nunca se trató de articular créditos blandos para los tiempos que se maneja, articulando mercados para la venta segura de los productos, tampoco cumple su papel de proteger al administrado ante la demora en trámites administrativos y denuncias contra la tala ilegal (Weller. Concesionario).

Estas deficiencias favorecen la tala y la comercialización ilegal de la madera extraída no solo de concesiones forestales, sino también de diversas áreas boscosas del país. Este panorama es reconocido como uno de los principales problemas del sector forestal en virtud a su magnitud y complejidad. Según diversos estudios, la tala ilegal es considerada como “toda actividad destinada al aprovechamiento de maderas comerciales o a la simple eliminación de la cobertura vegetal, con fines comerciales o no comerciales bajo formas no autorizadas; es decir, sin contar con los permisos, concesiones y autorizaciones forestales y sin planes de manejo aprobados” (CMTLI, 2008). Por ello la lucha contra dicho problema constituye uno de los principales ejes de acción del Estado en materia forestal.

Ante esta problemática, el Estado ha adoptado políticas para su erradicación. Una de las principales acciones implementadas en dicha materia fue la creación de la CMLTLI (mediante Decreto Supremo N° 052-2002-AG,

modificado por el Decreto Supremo N° 011-2003-AG) a fin de que se encargue de diseñar y llevar a cabo la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, cuyo objetivo principal es el retiro de los extractores ilegales de zonas reservadas, concesiones forestales y tierras de comunidades nativas. Así lo señala la Defensoría del Pueblo:

En el año 2003, el INRENA conformó la Comisión Especial de Lucha contra la Tala Ilegal (CELCTI) y, durante el año 2004, se dismanteló dicha comisión y se creó la Comisión de Apoyo a las Acciones de Lucha contra la Tala y Comercio Ilegal de Maderas (COATCI), la que elaboró su propia estrategia de lucha contra la tala ilegal e implementó acciones y operativos con apoyo de la Marina de Guerra del Perú. Posteriormente, el Decreto Supremo N° 019-2004-AG, declaró de interés nacional la “Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal” y creó la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI), adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros (2010, pp. 41-42).

La CMLTLI diseñó la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, la que contempló medidas para el retiro de los extractores forestales ilegales de las zonas reservadas, concesiones forestales y territorios de comunidades nativas. También, propuso medidas de reforma legal para sancionar la tala ilegal y las acciones que sean necesarias para combatir la comercialización de productos forestales maderables de procedencia ilícita. Así mismo, propone medidas para mitigar los factores que generan y contribuyen a la institucionalización de la tala ilegal, así como la promoción de políticas de erradicación de la tala y la promoción del manejo forestal sustentable que contribuya al crecimiento socioeconómico de las poblaciones locales vinculadas a la actividad. Esta fue aprobada mediante el Decreto Supremo N°

019-2004-AG (5 de mayo de 2004), declarándola de interés nacional y creando una nueva CMLTLI.

Esta nueva comisión está conformada por representantes de los diferentes sectores del Estado. Tiene como funciones principales (1) diseñar, coordinar y ejecutar acciones destinadas a promover la lucha contra la tala ilegal; (2) generar un sistema de información y alerta; (3) encargarse de la difusión pública; y (4) gestionar y canalizar la cooperación y las donaciones orientadas a su fin de acción. Sin embargo, pese a que su labor en la formulación de una política transectorial que incluya y oriente al sector público y a la sociedad es de suma importancia, a la fecha no se cuenta con información respecto de sus labores y acciones. Aunque en su constitución se ha establecido que es un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, esta no figura como tal en dicha institución<sup>22</sup>.

Una de las últimas acciones realizadas en mérito a dicha comisión fue la designación, mediante Resolución Ministerial N° 103-2012-PCM (27 de abril de 2012), del OSINFOR como representante de la Presidencia del Consejo de Ministros ante dicha comisión, debiendo presidirla. Asimismo, en el año 2008, la referida Comisión publicó el *Informe sobre la Tala Ilegal en el Perú, visión y aportes de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal*, en el que se realiza un diagnóstico de los conceptos de tala ilegal, debilidades y problemáticas, así como de las acciones efectuadas por la comisión entre los

---

<sup>22</sup> Conforme se ha podido corroborar de la Estructura Orgánica publicada en la página web de la referida Institución. Disponible en <<http://www.pcm.gob.pe/general/organigrama-pcm/>>

años 2004 y 2007. Entre estas acciones, se encuentran el desarrollo de programas de gobernabilidad y de participación de la sociedad civil, implementación de medios de comunicación, reuniones entre la comisión y diversas instituciones y organismos de la sociedad civil, las que fueron suspendidas por falta de presupuesto.

La caracterización que la comisión realiza sobre la tala ilegal resulta interesante al contemplar aspectos significativos en su desarrollo. No solo describe las deficiencias legales, institucionales y sociales que favorecen la tala ilegal, sino también reconoce los espacios en los que desarrolla la misma. Esta identificación podrían servir como fuente para la adopción de políticas efectivas en el ámbito forestal. Sin embargo, se considera que este análisis no abarca la totalidad de acciones y situaciones que se presentan en la cadena de tala ilegal.

Por ejemplo, al describir la cadena ilegal de la madera en concesiones forestales (otorgamiento de las concesiones e inicio de actividades) no contempla que los propios concesionarios acuerdan con taladores ilegales la extracción de madera dentro de su zona de concesión, solo menciona que la adulteración del POA genera la posibilidad de que el concesionario compre madera extraída de otras zonas. Es decir, no se contempla el supuesto de que el propio concesionario extraiga la madera de zonas no autorizadas y la blanquee con los volúmenes aprobados en su concesión, tal como se ha corroborado con la investigación.

De similar manera, se manifiesta que mediante la reversión de las concesiones forestales el Estado se está atacando la cadena ilegal de manera directa, afirmación que resultaría errónea. Si bien las sanciones ante el incumplimiento de las disposiciones del contrato de concesión pueden conllevar a la caducidad del derecho y reversión de las tierras al Estado, el generar bosques que no se encuentren manejados favorece e incentiva la tala ilegal por parte de pequeños extractores. Esto ocurre por la falta de supervisión de las áreas, las cuales son extensas y, por lo general, retiradas de la ciudad. Dicha situación se muestra en el siguiente testimonio:

El tema fundamental para combatir la tala ilegal es ganar más áreas manejables: tener concesiones, permisos, autorizaciones, es decir tener más bosques manejados. La inactividad en las concesiones no favorece el manejo sustentable de los bosques. El pequeño extractor también debe participar. Se tiene que dar más beneficios y facilidades a los pequeños extractores (Marcial. Director de la DEFFS).

Sin embargo, el punto neurálgico de divergencia es la hipótesis planteada por la CMLTLI: “la cadena ilegal de maderas tropicales no es completa, pues logra insertarse y legalizarse en diversos puntos de la cadena legal; generalmente lo hace en las primeras etapas a través de una acción de “blanqueo” producto de la utilización de documentos y trámites fraudulentos los cuales dan la “legalización” respectiva para poder ser transportadas, transformadas y hasta exportadas” (2008).

Efectivamente, las redes que operan extrayendo madera ilegal en concesiones forestales buscarán insertarse a la cadena legal en alguno de los

espacios del funcionamiento y la comercialización de la madera. Pero esta no es exclusiva, de la investigación se ha corroborado que puede ser una cadena completa, como en los supuestos en que el concesionario es el actor principal en la extracción de madera ilegal. Es decir, la ilegalidad parte desde un comienzo con la aprobación de los POAs con mayores volúmenes de los que en realidad se cuentan.

Generalmente, este mecanismo de ilegalidad está basado en aspectos socioeconómicos. Sin embargo, la CMLTLI reconoce que esta también se asienta en aspectos de ineficiencia administrativa y de corrupción que deben ser combatidos de manera directa en el marco de los compromisos adoptados en la Adenda Forestal del TLC (2008). Entonces, se tiene expreso reconocimiento del papel primordial de la corrupción en el favorecimiento de la tala ilegal de los bosques.

Por esta razón, en el marco de políticas anticorrupción implementadas a nivel nacional, así como en el acuerdo de comercio con Estados Unidos precitado es que se han establecido, a nivel del sector forestal, mecanismos y lineamientos contra la corrupción. Entre estos se encuentra la aprobación del Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, el cual requiere ser analizado para determinar sus avances e influencias en generación o disminución de las prácticas que desarrollan las redes de corrupción.

### 3. Políticas de Lucha contra la Corrupción en el Sector Forestal

Las políticas anticorrupción son, en principio, políticas públicas. Estas constituyen lineamientos valorativos y prescriptivos de conductas en un área social o sector del Estado, y están orientadas a clarificar y definir soluciones frente a problemas públicos, particularmente, en perspectivas de mediano y largo plazo. Estas políticas (como toda política) establecen un nexo entre el Estado y la sociedad civil, el cual debe plasmar (en el caso de las políticas anticorrupción) no solo su elemento vinculante per se, sino también la cogestión de dichas políticas entre las entidades gubernamentales y la ciudadanía (Oliveira, 2006, p. 23).

En el marco general, los esfuerzos del Gobierno para combatir la corrupción son recientes (por así decirlo). Las primeras iniciativas datan del Gobierno de Transición Democrático de Valentín Paniagua Corazao, y de las cuales se han derivado una serie de acciones como la creación de programas, comisiones y grupos de trabajo con la finalidad de elaborar diagnósticos sobre el problema y lineamientos que orienten la lucha contra la corrupción en el país.

Entre estas acciones se encuentra la conformación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción, y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública, cuya denominación se modificó por Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), siendo anulada para crear la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA). Posteriormente, esta oficina fue desactivada para crear la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), cuya principal

función radica en la elaboración del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, aprobado mediante Decreto Supremo N° 119-2012-PCM.

El sistema anticorrupción nacional se fundamenta en acuerdos y convenciones suscritos por el Estado peruano en esta materia. Entre estos se encuentran la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Compromiso de Santiago para Combatir la Corrupción y Garantizar la Transparencia (APEC), el Curso de Acción de APEC para Combatir la Corrupción y Garantizar la Transparencia, y el Plan Andino de Lucha contra la Corrupción.

Asimismo, el principal lineamiento nacional en el que se sustenta toda acción del Gobierno en la lucha contra la corrupción es el Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, en el que se establecen significativas políticas públicas. Entre estas se encuentra la promoción de la transparencia y la erradicación de la corrupción en todas sus formas (Política 26).

Sin embargo, todo este marco legal y las modificaciones en los mecanismos de formulación de políticas, planes, propuestas o estrategias para combatir la corrupción han generado la sensación de una falta de coordinación y voluntad política en cuanto al desarrollo de las mismas (CAN, 2012; GTC, 2010 y 2011; Rivera, 2009). Se ha configurado un conjunto no articulado de normas legales, las que están superpuestas entre sí y que varían de acuerdo al Gobierno de turno y sus intereses, demostrando lo que señala Visvanathan y

Sethi: “las campañas anticorrupción siempre fueron vistas con entusiasmo al comienzo y con cinismo al final” (1998).

La voluntad política y los lineamientos para la lucha anticorrupción abarcan todos los sectores del país. Siendo una política de Estado, el sector forestal no se encuentra ajeno a ella, sobre todo si se tiene en cuenta que diversos estudios en materia forestal (Transparencia, 2010; Pautrat & Luchich, 2006; EIA, 2012; Green Peace, 2006) coinciden en reconocer que uno de los principales problemas del sector, que propicia e incentiva la cadena de ilegalidad y blanqueo de la madera, es la corrupción. En dicha dinámica, continua y variable, operan redes complejas.

Como se afirma en el Diagnostico Preliminar del estado de la Corrupción en el Sector Forestal y Fauna Silvestre:

En el sector forestal la corrupción se encuentra estrechamente vinculada a un conjunto de actividades antijurídicas que se conocen bajo nombres genéricos de tala y comercio ilegal de productos forestales maderables y no maderables. En las áreas boscosas estas prácticas se yuxtaponen a otros delitos: ambientales, financieros, tributarios, tráfico de drogas, contrabando, habilitación, cobro de cupos, financiamiento de remanentes subversivos, asociación ilícita para delinquir, tenencia ilegal de armas, trata de personas, trabajo forzado y semi-esclavitud, atentados contra la integridad personal, atentados contra la propiedad pública y privada, entre otros.

Son diversos los estudios que reconocen la institucionalización de la corrupción en el sector forestal. Por esta razón, resulta necesario combatirla y prevenirla para una adecuada gestión de los bosques, a fin de asegurar el

origen legal de la madera desde su extracción hasta su comercialización o exportación (trazabilidad) mediante el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre. De esta forma, se promueve y facilita la incorporación del principio de transparencia y el derecho al acceso a la información pública en las entidades del Estado en los ámbitos nacional y regional (Defensoría del Pueblo, 2010, p. 90).

Si bien la lucha contra la corrupción es una política de Estado, en el sector forestal la necesidad de combatirla tiene su principal fundamento en los acuerdos adoptados en el marco del acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos. Tras la firma del acuerdo en diciembre de 2007, el Gobierno peruano asumió el compromiso de implementar una serie de reformas en diferentes rubros de la legislación que permitieran una mejor y más transparente gestión del comercio internacional. Estas reformas tenían como objetivo garantizar una serie de estándares mínimos en temas ambientales y laborales.

A través del Anexo Forestal, que tiene como objetivo evitar que el “comercio libre” que facilite el “comercio ilegal” a través de provisiones que impulsan el uso legal de los recursos forestales, se desea promover una gestión más transparente y participativa que busca acabar con la corrupción en el sector (EIA, 2010, p. 6), debiendo implementar un Plan Anticorrupción del Sector Forestal y Fauna Silvestre.

Es así que, mediante Resolución Ministerial N° 0505-2010-AG (20 de agosto de 2010), el Ministerio de Agricultura y Riego declara de interés prioritario la elaboración de un Plan Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre. A la DGFFS del Ministerio de Agricultura y Riego se le encargó la ejecución y la coordinación de las acciones necesarias para su elaboración, la que debía contar con la participación de entidades públicas y privadas vinculadas a la actividad forestal y de fauna silvestre, así como con actores de la sociedad civil.

Previo a la formulación del referido plan, se elaboró el *Diagnostico Preliminar del estado de la corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre*, el cual formaba parte del plan anticorrupción como anexo adjunto. Tomando en cuenta el diagnóstico, se debía planificar la estrategia general de intervención, y así prevenir posibles dificultades en la implementación del Plan. En él se reconoce la inexistencia de estudios sistemáticos específicos que caractericen las formas, la incidencia, las áreas críticas y los impactos de la corrupción en la administración de los recursos forestales.

No obstante, sí se reconoce la formulación de diversos tratados y diagnósticos referidos a la tala ilegal, en los que se da cuenta de la problemática de la corrupción en el sector forestal, que en algunos casos mantiene patrones de comportamiento similares a las actividades de economías informales o subterráneas. Se encuentra asociada a prácticas ilícitas que se dan en las diversas etapas del proceso de elaboración de

normas, ordenamiento, acceso, gestión, administración y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como durante el transporte, la transformación primaria, almacenamiento, transformación secundaria, el comercio interno y la exportación (2010).

El diagnóstico efectuado detalla el marco general de los mecanismos adoptados por el Estado peruano para la institucionalidad del sector forestal y la lucha contra la corrupción (las normas y las políticas públicas). Entre estas se encuentran la Estrategia Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, la Estrategia Nacional Forestal, y el Plan Anticorrupción y Transparencia en el Sector Forestal elaborado por la ONA; así como aquellas instituciones a nivel nacional que han abordado el problema de la corrupción en dicho sector: la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y las iniciativas por parte de la sociedad civil. Además, se elaboró un marco detallado de las prácticas de corrupción identificadas preliminarmente por cada escenario de acción, que van desde el diseño de normas, planes y directivas técnicas hasta la transformación secundaria y exportación de la madera.

Sin embargo, en este documento no se aprecia la identificación de los actores que intervienen en el sector forestal y en las prácticas de corrupción identificadas ni como se estructura la cadena ilegal que puede presentarse para el blanqueo de la madera extraída de los bosques. Este elemento resulta importante para la correcta determinación de los mecanismos de acción y prevención a utilizar en cada supuesto. Es así que se observa la necesidad de

realizar mapas detallados de la autoridad institucional, los actores y las interacciones a fin de analizar más a fondo las dinámicas pertinentes dentro de las instituciones del país y combatir la corrupción en el sector (Transparencia, 2010, p. 7).

Desde el punto de vista conceptual, en la prevención y el monitoreo es fundamental identificar los actores e las instituciones que participan en las diferentes actividades en el sector, sus ámbitos de actuación (en los que los conflictos se encuentran y superponen, donde se concentra el poder) y otros factores influyentes. Establecer quién está involucrado ayuda a determinar que monitorear, pero también permite determinar qué intereses permiten que la corrupción se produzca o, por el contrario, se prevenga.

Esto ayuda a orientar actividades de forma más eficaz, revelando que es probable que se produzcan bloques políticos y que las ventanas de oportunidad pueden ser falsas para involucrar a los congresistas que tienen interés en prevenir la corrupción y la tala ilegal.<sup>23</sup> (Transparencia, 2010, pp. 7-8) Hecho que no se consideró en el diagnóstico ni en el Plan Anticorrupción, lo que no permitiría tener un horizonte amplio en la lucha contra la corrupción en el sector forestal.

---

<sup>23</sup> La traducción es mía: "From both a conceptual as well as a monitoring and prevention perspective, it is vital to identify the actors and institutions involved in the different activities in the sector; their areas of authority; where overlaps and conflicts lie; where power is concentrated and other influential factors. Understanding who is involved helps to determine what to monitor, but it also helps bring understanding of whose interest it is in that corruption occurs or, conversely, is prevented. This helps activists target activities more effectively, revealing where political blockages are likely to occur and windows of opportunity might lie for engaging constituents who have an interest in preventing corruption and illegal logging".

En base al diagnóstico y luego de revisiones a las versiones preliminares, se aprueba el Plan Nacional Anticorrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, mediante Decreto Supremo N° 009-2011-AG y sin contar con anexos adjuntos. Este plan anticorrupción constituye un documento rector de planificación estratégica a largo plazo<sup>24</sup>, que forma parte de la Política de Estado de Lucha contra la Corrupción, y cuyos lineamientos se sustentan en el Acuerdo Nacional, el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y el Anexo 18.3.4 del Acuerdo Comercial APC suscrito con Estados Unidos.

El Plan Nacional Anticorrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre tiene como plazo de ejecución el periodo de cinco años, y ha formulado cinco objetivos estratégicos cuyas líneas de acción, actividades y resultados se encuentran definidas en razón a la forma y el plazo de ejecución de cada uno de ellos. Sin embargo, este conglomerado de acciones presenta deficiencias en su implementación, difiriendo lo planificado con lo que se muestra en la realidad.

En cuanto a las estrategias programadas para el cumplimiento del objetivo estratégico I: institucionalizar en el sector forestal y de fauna silvestre las prácticas de buen gobierno, ética, transparencia y la lucha contra la corrupción, no se tiene conocimiento de la realización de los diagnósticos sobre el nivel de cumplimiento de la ley de transparencia, el diseño del sistemas de

---

<sup>24</sup> Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, numeral II.1.

gestión de la información y la estandarización de los portales de transparencia, programados para el mes de marzo y mayo de 2011.

Asimismo, no se ha realizado el diagnóstico de los principales problemas de los recursos humanos en las instituciones públicas del Sistema Forestal y Fauna Silvestre, la escala remunerativa transparente, y el diseño y la implementación de estímulos y protección a funcionarios públicos por buenas prácticas de ética y buena gobernanza, cuyo plazo de cumplimiento correspondía a los años 2011 y 2012. Esta problemática se evidencia en el siguiente testimonio:

Los sueldos ayuden a disminuir la corrupción. Se han transferido funciones y no presupuesto. (...) Sueldos bajos, por ejemplo, la ingeniera que esta allá [al lado derecho de él] depende la Dirección General y de Fauna Silvestre [Lima], y su sueldo es el doble de lo que uno gana acá y nosotros hacemos toda la chamba (Richer. Funcionario DEFFS).

Asimismo, el plan solo considera el fortalecimiento de los sistemas de control y supervisión de los recursos forestales, mas no el de los órganos de control interno o la creación de una comisión de procedimientos administrativos para la aplicación de sanciones administrativas ante las infracciones cometidas por los funcionarios, así como la consecuente determinación de las responsabilidades civiles o penales en las instancias correspondientes. A continuación, se ilustra esta realidad en el siguiente testimonio:

La información falsa se comunica a la DGFFS para el procedimiento sancionador. Al Ministerio Público y a Control Interno de la región para la sanción a los funcionarios públicos, sin embargo a la fecha no se ve la

aplicación de sanciones por parte del DEFFS (Frank. Funcionario de OSINFOR).

Se notifica al Gobierno Regional para Procedimiento Administrativo Disciplinario contra el técnico que aprobó el POA con información falsa, pero no hacen nada, nos devuelven. No se cuenta con una Comisión de Procedimientos Administrativos Disciplinarios para CAS<sup>25</sup> (Marcial. Funcionario de la DEFFS).

En cuanto a los objetivos estratégicos III y IV —referidos al fortalecimiento de las buenas prácticas en el sector privado y al compromiso de participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción— se aprecia que, en primer lugar, no se ha considerado el fortalecimiento del mercado y la seguridad del desarrollo de la actividad empresarial en materia forestal, reduciendo así los peligros que radican en el pensamiento “lo informal es más rentable que los formal”. En segundo lugar, aún no se cuenta con veedurías ciudadanas y los comités de vigilancia de la sociedad civil, cuyo plazo de ejecución debía realizarse en el año 2012. Esta situación evidencia la falta de mecanismos de participación de la sociedad civil en las políticas forestales.

Otro problema es la falta de difusión del Plan Anticorrupción. Actualmente, diversos actores involucrados del sector forestal y de la sociedad civil no tienen conocimiento de la existencia del plan, así como de los avances o las deficiencias presentadas en su implementación. Pese a que el mismo año de su aprobación, la DGFFS realizó el taller de difusión “Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”, el cual contó con la participación de los representantes de las entidades con competencias en la

---

<sup>25</sup> El Contrato Administrativo de Servicios. Es la modalidad de contratos que priman en la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, que alegan es una de las principales causas de la corrupción (inestabilidad laboral y sueldos bajos).

gestión forestal y de fauna silvestre como OSINFOR, SERNANP, OEFA, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, la Contraloría General de la República, los Gobiernos Regionales y las Administraciones Técnicas Regionales Forestales y de Fauna Silvestre.

No hubo consenso entre los participantes sobre si el Estado cuenta con “un plan anticorrupción para los funcionarios a cargo de administrar y controlar los recursos forestales”, pero sí en que –incluso si existiera– no hay evidencia de su implementación. Se reconoce la necesidad de un plan nacional, sugiriendo la urgencia de difundirlo entre los funcionarios públicos y toda la ciudadanía, tanto la extracción de las materias primas, como aquellas donde se procesan e incluso donde se consumen (EIA, 2010, p. 18).

Asimismo, un factor que perjudica la implementación de las acciones de lucha contra la corrupción es la percepción de los actores intervinientes en el sector forestal y de la ciudadanía de que existen las leyes, pero que en la práctica estas no se aplican. Por tanto, se considera que resulta más eficiente estar fuera de ella en virtud al bajo costo y al riesgo de las actividades, así como a la alta burocracia y los márgenes de ganancia. Los incentivos hacia el personal forestal, Policía u otros funcionarios son pocos (pese a que el plan lo prevé), por lo que “mirar para otro lado” puede traer mayores beneficios, sobre todo si se tiene en cuenta que el denunciante de tala ilegal tiene que financiar las acciones de control de las autoridades (EIA, 2010, p. 25).

Se aprecia ciertas deficiencias en la implementación del Plan Anticorrupción, las mismas que deben ser evaluadas por las instituciones vinculadas a su cumplimiento, ello con la finalidad de determinar los mecanismos y las estrategias que coadyuven al cumplimiento de los fines para

los que fue diseñado. Además, se debe tener en cuenta que los resultados del mismo sean considerados en la formulación de los posteriores planes anticorrupción. Como bien lo señala el Grupo de Trabajo contra la Corrupción (GTCC), la voluntad política para luchar contra la corrupción no pasa únicamente por la creación de instancias y la elaboración de planes, sino que es necesaria también una adecuada implementación de la misma a través de una efectiva coordinación de las diferentes instancias, sectores, y organismos vinculados al cumplimiento de los objetivos propuestos (2010, p. 200).

Entonces, las políticas implementadas por el Estado peruano para promover y consolidar la gestión de los bosques, como la lucha contra la tala ilegal y contra la corrupción, a la fecha no cuentan con los resultados esperados, mucho menos se tiene conocimiento exacto de los avances presentados en su implementación. Sus líneas de acción, pese a estar vinculadas, no cuentan con integración conjunta, tanto de los organismos rectores de las mismas como de los actores involucrados en el sector forestal, sean públicos o privados, lo que conlleva al mantenimiento y el desarrollo de las redes de corrupción que operan en el sector forestal.

#### 4. Corrupción, Sustento del Sistema Informal

El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 entiende a la corrupción como el uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un

deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona (CAN, 2012, p. 73). Es decir, no es un mero asunto económico, esta funciona de múltiples formas y no se limita a un modo unívoco de relación (Mujica, 2005).

La corrupción es una forma de relacionarse, de establecer relaciones de poder, no solo dentro de las altas esferas sino también en las relaciones prácticas de la vida cotidiana. Las redes que conforman son diversas, debiendo recrear y mantener sus prácticas a fin de mantener su vigencia, y cuya actuación escapa de las fronteras de lo público y de las instituciones formales, trasladándose a espacios de la sociedad misma vinculados a alguna actividad de la vida cotidiana (Mujica, 2005; Morris & Blake, 2010). Tal como señaló Huber (2009), la corrupción debe ser entendida como una práctica compleja con variaciones locales. La ilegitimidad no existe en el vacío social y, por ende, el análisis de la misma debe empezar con la relación existente entre el Estado y la sociedad.

Esta caracterización es aplicada a las redes de corrupción que operan en el sector forestal, debido a que sus relaciones son sociales, basadas en mecanismos que se regeneran constantemente de acuerdo a la presencia de actores fluctuantes, y cuyo desenvolvimiento se aprecia no solo en el interior de las instituciones públicas vinculadas al sector forestal, sino también en los escenarios de la sociedad. Estas redes no constituyen ni mafias ni carteles ni redes clientelares, ven a la corrupción solo como una herramienta fundamental

para la consecución de sus fines (blanqueamiento y comercialización de la madera extraída de manera ilegal).

La actuación y la conformación de estas redes se sustentan en diversos aspectos descritos en el presente documento. Entre ellos se encuentra (1) la débil institucionalidad del sector forestal; (2) el marco normativo abundante, descoordinado y superpuesto; (3) las políticas descoordinadas y diseñadas de acuerdo a la voluntad política del Gobierno de turno; (4) el escaso desarrollo del sector empresarial; (5) mecanismos inexistentes de participación de la sociedad civil; y (6) alta demanda de productos forestales sustentados en un mercado al que poco o nada le interesa la procedencia de los mismos.

Las políticas descritas en este capítulo y las deficiencias en su implementación son parte fundamental para entender las lógicas que operan en la actuación de las redes de corrupción en el sector forestal y cómo mitigarlas. Caso contrario, se favorecerán el desarrollo de las mismas. Para ello la correcta formulación de una política pública es de suma importancia, ya que va a dirigir y guiar la intervención de un gobierno en determinado asunto; influir en los mercados y en las transacciones comerciales; y determinar las decisiones inmediatas de los consumidores; entre otros (FAO, 2005, p. 10).

Bajo este contexto se debe tener presente que la formulación de políticas forestales deben englobar lineamientos y acciones que orienten la solución de los problemas principales del sector y sus alternativas de solución en un marco ordenado y coordinado. A su vez, se debe tener en cuenta que no

solo las políticas forestales tiene efectos en el desarrollo del sector, sino que existe una fuerte interdependencia entre estas y otras políticas públicas de alcance general, las que pueden tener efectos positivos y negativos en el desarrollo y ejecución de los programas y los planes previstos en materia forestal (FAO, 2005, p. 15). Por ejemplo, de nada sirve implementar una política de lucha anticorrupción en el sector forestal si estas no se interrelaciona con políticas similares en otros sectores, tal como los del sistema de justicia, o la promoción de inversión privada y desarrollo de mercados.

Las políticas de lucha contra la tala ilegal y de lucha contra la corrupción, si bien se fundamentan en políticas de marco general como el Acuerdo Nacional (nivel macro), estas no se encuentran relacionadas en su totalidad con otros sectores. Incluso el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre vigente se sustenta en el Plan Anticorrupción Nacional realizado por la ONA, que estuvo vigente hasta el año 2011, no existiendo correlación entre los objetivos del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 y el que guía al sector forestal.

Asimismo, la estrategia de lucha contra la tala ilegal no se vincula con la política de lucha contra la corrupción, ya que esta última fue diseñada con posterioridad a la aprobación del plan anticorrupción. Esta vinculación sería importante, dado que la tala ilegal se sustenta directamente en los actos de corrupción y cuya actuación conjunta podría reducir la permanencia de los sistemas informales.

Las políticas públicas no solo deben guardar relación con su campo de acción y sus lineamientos, sino que, a su vez, dicha interrelación debe verse reflejada a nivel de las instituciones que vinculan su actuación al sector forestal, los empresarios y los actores de la sociedad civil. Tal como se mencionó, las políticas deben considerar a todos los actores vinculados a la actividad forestal, sean públicos o privados, orientando líneas de acción específicas según las posiciones de estos actores y la problemática presentada en los escenarios en los que se vinculan los referidos actores. Es decir, previo a la formulación de una política adecuada de lucha contra la tala ilegal y la corrupción, se debe identificar los casos particulares que se presentan en el sector forestal, el tipo de estructura de las redes de corrupción en cada espacio de acción y los espacios proclives al desarrollo de estas prácticas.

Sin embargo, de las entrevistas realizadas durante la investigación se colige la poca vinculación entre los actores del sector forestal. La vinculación entre las instituciones públicas encargadas del control y la supervisión de los recursos forestales, si bien están reguladas por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, estas en la práctica no se complementan. No existen criterios uniformes de supervisión y vigilancia a las concesiones entre los documentos de gestión (POAs). y la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre y OSINFOR.

Asimismo, se aprecia falta de coordinación permanente entre la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, y la Policía Nacional o el

Ministerio Público al momento de programar inspecciones referidas a tala ilegal. Similar situación se presenta en las relaciones entre los concesionarios y la Dirección, en todo cuanto concierne al manejo de las concesiones. Tampoco se evidencian mecanismos concretos para la participación de la sociedad civil en la implementación de las políticas forestales.

Esta falta de articulación entre políticas forestales y actores vinculados al sector forestal favorece la conformación, el desarrollo y la actuación de las redes de corrupción en el sector, generando la institucionalización de sus prácticas ante una sociedad permisible. Resultado de la observación no participante aplicada en la zona de puertos de la ciudad, se evidencia que la sociedad considera natural y cotidiano la práctica de actos de corrupción en el sector forestal. Son diversos los locales ubicados en dicha zona y que tienen pleno conocimiento o presumen la ilegalidad de la madera desembarcada en la zona, por ello la lucha contra la corrupción resulta muy complicada.

La relación de los actores en una determinada red y la mutabilidad de las mismas generan que las prácticas sean difícilmente identificadas, sobre todo si se considera que en las redes del sector forestal no importan los actores, sino las funciones que estos realizan para un fin determinado: blanquear la madera extraída de manera ilegal.

Entonces, las acciones deben ser concretas y concertadas. Sin embargo a razón de lo descrito por Huber (2009), existe un concepto errado en la forma de tratar la corrupción y cómo combatirla. Las medidas aplicadas se sustentan

más en deducciones lógicas que en evidencia comprobada, utilizando, en la mayoría de los casos, instrumentos sin una sólida base teórica ni empírica, tal como se aprecia en la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala ilegal y el Plan Nacional Anticorrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Por ello resulta necesario que antes de diseñar los instrumentos para combatir la corrupción en el sector, se identifiquen previamente los principales tipos de corrupción que se presentan y sus implicancias sociales, así como sus causas y los factores que inducen a su persistencia (Huber, 2009).

Por tanto, resulta importante rediseñar las políticas establecidas teniendo en cuenta estos criterios. Es decir, debe actualizarse el marco normativo actual, evaluar el plan anticorrupción y reformularlo en base a los lineamientos del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 y a la identificación del fenómeno en su conjunto, teniendo como base dos enfoques de acción. El primer enfoque debe estar destinado a combatir los actos realizados (transgresión); y el segundo, a prevenir los posibles actos de corrupción que se pueden cometer, abarcando de esta manera líneas de acción para combatir la corrupción a gran y pequeña escala.

Se considera que, por las características de acción de las redes de corrupción en el sector forestal, las políticas deben estar destinadas sobre todo a “prevenir”. El fortalecimiento de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre es primordial. Se deben establecer procedimientos estandarizados y

de simplificación administrativa, así como brindar condiciones adecuadas para el desempeño de las funciones logística y de presupuesto. Asimismo, el fortalecimiento del recurso humano es primordial, para ello se debe establecer mecanismos de estabilidad laboral, remuneraciones adecuadas a la labor que se realiza, otorgamiento de incentivos a los trabajadores de las instituciones vinculadas al sector forestal de manera directa como a aquellos cuyo apoyo es importante, y capacitación de funcionarios.

Los sistemas de control tienen principal importancia en este contexto. La conformación de comisiones para Procedimiento Administrativos Disciplinarios a nivel de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre, y la comunicación y el trabajo integrado entre dicha institución y la dependencia u órganos de apoyo; establecimiento de un sistema eficiente de denuncias con participación directa de la ciudadanía, entre otros. El fortalecimiento no solo debe abarcar a las instituciones propias del sector forestal, sino que también deben desarrollarse estrategias conjuntas para el fortalecimiento de los entes de apoyo (la Policía y el Ministerio Público y el Poder Judicial).

También, se debe desarrollar y promocionar el sector privado a través de la cultura de lo formal. En primer lugar, se tiene que fortalecer al sector privado legalmente constituido, regulando la competencia del mercado y, a su vez, incentivado la promoción de acceso a créditos a mediano y largo plazo para el desarrollo de las actividades forestales. Asimismo, se debe impulsar el desarrollo del parque industrial, a fin de poder brindar condiciones de competitividad a la madera extraída bajo las modalidades de aserrío, reaserrío

y transformación con valor agregado, en el que se supervise la legalidad de la madera. Asimismo, la tala es considerada una actividad de subsistencia, por ello se debe promover la formalización de los pequeños extractores y el ingreso al bosque de manera legal, estableciendo zonas de aprovechamiento, ayudando de esta manera al control de los bosques. Esto se puede afirmar tomando como referencia lo observado e investigado, y lo señalado en los siguientes testimonios:

Los bosques no son aprovechados. Actualmente, no se tramitan muchas permisos o autorizaciones, ello debido a las trabas que se colocan para eso. Igual saca [el pequeño extractor] y no va pagar, se debería otorgar, así se controla el acceso a los bosques desde los pequeños hasta los grandes (Richer, Funcionario DEFFS).

Primero, hay muchas normas que tienen que ser modificadas para que el concesionario sienta que hay una herramienta legal que le acompañe. Lo segundo es que el Estado cumpla su rol de evitar la tala ilegal para no tener una competencia desleal en el mercado. Y lo tercero es que existan créditos a mediano y largo plazo al sector para poder hacer una actividad económicamente rentable y que los intereses sean razonables. (Weller. Concesionario).

Lo que el Estado siempre pretende, en todos los Gobiernos se ha visto, es quitar a un talador ilegal, de repente su máquina, su motosierra, pero eso no es la solución. La solución es ubicar a estos señores y que ellos también tengan una forma de trabajar, lo que antes era informal, que ahora sea formal, también tengan una rentabilidad (Weller. Concesionario).

En vista al carácter social de la corrupción debe promoverse la participación de la sociedad civil en la lucha contra esta. Conforme a lo señalado en este capítulo y lo reconocido en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, toda política de lucha contra la corrupción requiere contar con una sociedad civil que sea capaz de ejercer labores de participación, control y

vigilancia de la administración pública. Para ello se debe establecer un marco normativo e institucional que ordene y genere espacios de interacción entre la ciudadanía y la sociedad civil, facilitando y promoviendo su participación de manera directa y constante.

La performance de las redes de corrupción orienta a que las políticas que se desarrollen para combatirlas sean intersectoriales, guiadas en base a las políticas marco de lucha contra la corrupción. Sin embargo, cabe reconocer que, pese a que el Estado peruano ha adoptado compromisos expresos en la mejora del sector forestal y la lucha contra la corrupción en dicho sector, resulta imposible desarrollar mecanismos de prevención y combate sin la voluntad política del Gobierno para dicha acción, cuyos compromisos a largo plazo deben ser superiores a los intereses contrarios.

También, se encuentra la corrupción en las altas esferas del poder, relacionándose y determinando líneas de acción que en ocasiones son contrarias al desarrollo y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Por esta razón, es necesario que las políticas a implementar sean concertadas entre todos los actores vinculados a la problemática del sector.

Es sobre este aspecto, que este trabajo coincide con lo señalado por Olivera: las políticas de lucha contra la corrupción deben ser reales y realistas. Para ello se debe tomar en cuenta cuatro elementos: (1) una adecuada conceptualización y tipificación del fenómeno de la corrupción, entendiéndola como un fenómeno complejo y no como un delito común; (2) el análisis y

tratamiento de los factores que posibilitan la corrupción; (3) el reajuste de la legislación que trata el fenómeno; y (4) las acciones concertadas a nivel internacional.

Nuestra realidad difiere de lo señalado. En este capítulo se ha corroborado la distancia existente entre lo señalado en las políticas implementadas y la realidad operante en el sector. Las dinámicas presentadas en la extracción y la comercialización de madera extraída ilegalmente superan lo señalado por los dispositivos legales del país e incluso de la voluntad de lucha de nuestras autoridades. Este panorama no es reciente, data de hace muchos años atrás y se encuentra enquistado en la sociedad en general.

La corrupción en el sector forestal establece modos de relación complejos según escenarios y actores, lo que genera que lo dispuesto en las políticas no pueda ser aplicado a la realidad, ya que no hay un diagnóstico correcto de los factores interviniente a fin de establecer mecanismos diferenciados para cada caso de acción. Las dinámicas de corrupción del sector forestal son igual de complejas que su tratamiento específico en virtud a la mutabilidad y la variabilidad de las relaciones y sus actores. Por tal motivo, el Estado debe buscar establecer mecanismos de prevención al fenómeno, disminuyendo los índices de acción y promoviendo el acceso a los bosques de manera sustentable, en el que se considere incluso a aquellos a los que hoy se llama ilegales.

## CONCLUSIÓN

Mediante la investigación se ha determinado lo siguiente: (1) la estructura de las redes de corrupción que participan en la extracción y la comercialización de la madera extraída ilegalmente de concesiones forestales de Coronel Portillo, Ucayali. (2) Las dinámicas que pueden ser fácilmente vinculadas al sector forestal en general al seguir patrones y lógicas de acción similares que superan a lo determinado primigeniamente en diversas políticas del sector. En esta línea, se observó un sistema complejo de relaciones que subsiste en paralelo al sistema formalmente establecido.

En primer lugar, se aprecia que la bibliografía en materia de redes de corrupción aplicadas al sector forestal es escasa o casi inexistente. La mayoría de los estudios vinculados al sector forestal se encuentran referidos a la problemática del sector, la sostenibilidad de las concesiones, la tala ilegal y la forma de comercialización nacional e internacional, así como a los efectos en la sostenibilidad del medio ambiente.

Las deficiencias presentadas en el mismo datan desde las primeras regulaciones, las que generaron un sistema caracterizado por la sobreexplotación del bosque a través de mecanismos de habilitación y trabajo forzoso. Sin embargo, son diversos los estudios que coinciden en reconocer que uno de los principales problemas del sector y que propicia las actividades

ilegales, es la corrupción, y cuyos estudios pueden ser aplicados para entender el fenómeno que se presenta en el sector forestal.

En segundo lugar, la corrupción es el principal motor de la tala ilegal, entendiéndose a esta como el aprovechamiento de los recursos forestales en contravención de las normas que rigen la extracción de los recursos forestales y protegen el patrimonio nacional. Esta tiene diversos impactos entre los que se encuentran (1) la instauración de un sistema a base de trabajos forzosos y habilitaciones, (2) los impactos en las poblaciones indígenas y sus derechos, y (3) los impactos ambientales.

Esta es propiciada por diversos factores: (1) la falta de políticas forestales a nivel macro, (2) las deficiencias normativas e institucionales, (3) la falta de cuadros técnicos y operativos, (4) un sistema de concesiones no consolidado, (5) y la informalidad en la actividad extractiva, siendo estas dos últimas en las que se sustentan las redes de corrupción.

En tercer lugar, sobre el primer objetivo planteado, se ha identificado el proceso de determinación, obtención y funcionamiento de concesiones forestales, así como el estado actual de las mismas. La determinación de las concesiones parte de la identificación de las áreas boscosas del país mediante la ZEE, distribuyéndolas según tipos de bosques, entre los que se encuentran los BPP (base de las concesiones, autorizaciones y permisos). Estos son divididos en UAF que son entregados en concesión a través de subasta pública o concurso público, de los cuales se deriva el contrato de concesión.

En cuarto lugar, para el inicio de las actividades de la concesión, se requiere que el concesionario presente el Plan de Manejo Forestal General (PMFG) y el POA, que constituyen herramientas de gestión para el aprovechamiento sustentable de las áreas concesionadas, y que deben ser aprobadas por la autoridad forestal. El POA es el documento en el cual se traza el aprovechamiento de las unidades por cada año, y se determina las parcelas de corta anula por cada periodo de zafra (de mayo a abril), los individuos a extraer, las especies y el volumen. Una vez extraída la madera, esta será movilizadora mediante GTF, deduciendo los volúmenes extraídos de los aprobados en el Balance de Extracción, el cual se maneja a modo de cardex.

En quinto lugar, en paralelo a las operaciones en las concesiones, la norma ha previsto mecanismos de supervisión a los títulos habilitantes por parte del OSINFOR con la finalidad de corroborar el cumplimiento de las condiciones contractuales. En caso de corroborarse irregularidades en las mismas, se inicia la instauración del PAU, de determinarse la comisión de infracción y la responsabilidad del concesionario, se suspenden los derechos sobre las áreas concesionadas y se establecen como sanción multas o la caducidad del derecho y posterior reversión de las tierras al Estado.

En sexto lugar, se han identificado posibles espacios de actuación de redes de corrupción conforme a los procedimientos establecidos en el marco legal para el funcionamiento de las concesiones. Es decir, los actos de corrupción se suscitan en (1) la adquisición de las concesiones mediante concurso público, (2) el inicio de las actividades de la concesión con la

formulación y aprobación de los Planes Operativos Anuales (POAs), (3) el manejo y el funcionamiento de las concesiones mediante la extracción y/o compra de madera en zonas no concesionadas, y (4) los espacios de movilización y comercialización de la madera. Estas actuaciones se sustentan en la insostenibilidad de las concesiones forestales y de las políticas en materia forestal.

Se observa que de un total de 177 concesiones otorgadas entre los años 2002 y 2003, a la fecha, solo 44 de ellas están activas, siendo que las restantes se encuentran inactivas, caducadas o con PAU. Del total de unidades de aprovechamiento determinadas, muchas de ellas se encuentran aún sin concesionar, favoreciendo el ingreso de ilegales a dichas zonas.

En sétimo lugar, sobre el segundo objetivo, se ha logrado identificar a los actores y los tipos de prácticas de corrupción utilizadas, las cuales, a su vez, determinan la estructura de las redes de corrupción del sector. Estas redes de corrupción se vinculan en todos los eslabones de la cadena, siendo la más compleja y variada la relación producida en los espacios de extracción y comercialización de la madera.

En su actuación se distinguen dos tipos de relación. La primera es la relación común entre funcionario público y actor privado. La segunda es una relación entre privados para actos de corrupción (la formulación de los POAs, etc.). A partir de esta distinción, es posible graficar las formas y los tipos de

corrupción según los espacios, los actores y las prácticas corruptas que se realizan en cada escenario.

En octavo lugar, las redes de corrupción que operan en el sector forestal son abiertas y disimiles, sin códigos formales, pero con patrones de asociación. No hay grupos estables ni tampoco constituyen mafias organizadas ni redes clientelares. Se estructuran como una cadena, en la que sus actores operan como conectores o puntos nodales que no siempre se relacionan entre sí, y cuyas actividades (según actor) se realizan de manera simultánea o paralela. En estas redes no son imprescindibles los individuos sino las actividades y proyectos, es decir, que ante la ausencia de uno de sus miembros, esta se reconstruye de manera rápida en función a un nuevo conector o individuo clave.

En noveno lugar, respecto de las redes, se ha identificado dos supuestos de acción. El primero hace referencia a la corrupción a través del concesionario, observándose que la madera extraída de madera ilegal, ya sea por el propio concesionario o por un talador ilegal en colusión con este, esta blanqueada desde un inicio mediante los volúmenes adulterados y aprobados por la autoridad forestal en el POA de la concesión. Los actos de corrupción se efectúan dentro de las instituciones públicas (Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre) en una relación público/privada; o fuera de estas, en relaciones público/privadas o entre privados (la relación concesionario/funcionario del puesto de control o PNP, concesionario/empresas de transporte, entre otros). El segundo supuesto es la

estructura más compleja de la red de corrupción, el punto de inicio es la relación con los taladores ilegales de manera directa, sustentados bajo el sistema de habilitación y en cuyo caso el concesionario puede (o no) consentir la extracción de madera dentro de su concesión.

Las relaciones de esta cadena son variables e intervienen diversos actores bajo el empleo de un catálogo variado de técnicas de corrupción, cuya finalidad es la inserción de la madera extraída de madera ilegal al sistema formalmente constituido para su comercialización. El blanqueo de la madera ilegal puede presentarse en diversos espacios de la cadena de extracción, movilización y comercialización. Tiene como finalidad introducir la madera ilegal al sistema formal de comercio.

Finalmente, respecto del tercer objetivo de la investigación, se ha corroborado una estrecha vinculación entre las diferentes políticas planteadas en el sector forestal, sobre todo en lo concerniente a la lucha contra la tala ilegal, la corrupción en el sector forestal, y la conformación y el funcionamiento de las redes de corrupción en el proceso de extracción de madera en concesiones forestales. Se aprecia una diferencia entre lo plasmado en las políticas públicas descritas (debe ser) y lo que se aprecia en la realidad (ser), ante la falta de identificación de la problemática que se busca solucionar, así como de los actores que intervienen según casos concretos.

La lucha contra la corrupción no puede ser tratada con un fenómeno en sí mismo, sino que esta es compleja, con características propias y se sostiene

en las relaciones sociales, lo que no permite la correcta implementación de dichas políticas. Es decir, la actuación de las redes de corrupción no solo representa un problema de políticas mal implementadas y falta de coordinación entre instituciones encargadas de velar por el manejo sostenible de los bosques, sino que es una cuestión socialmente aceptada, pero que nadie quiere reconocer: “los corruptos siempre son los otros” (Huber, 2008, p. 15).

Las prácticas corruptas no se reconocen abiertamente: “todos saben que sucede, pero al mismo tiempo todos saben que nadie sabe”. Es este el detalle que debe ser considerado a fin de diseñar medidas que contribuyan a la lucha contra la corrupción desde un punto de vista de la prevención, y según casos y rangos específicos de acción, tomando en cuenta el carácter variable y mutable de las redes de corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

Andaluz, Carlos

2005 *Mecanismos Legales e Institucionales para el control de la Tala y Comercio Ilegal de Madera. Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, actualizada y concordada*. Lima: Proterra.

2006 *Manual de Derecho Ambiental*. Primera Edición. Lima: Proterra.

Barrantes, Roxana y Trivelli Carolina

1996 *Bosques y Madera: Análisis económico del caso peruano*. Lima: IEP/Consortio de Investigación económica (Colección Mínima, 35).

Benavides, Margarita

2010 "Industrias extractivas, protesta indígena y consulta en la Amazonía peruana". En *Anthropologica*, XXVIII, 28, 1, pp. 263-287. Fecha de consulta: 09 junio de 2012.  
<<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/anthropologica/article/view/1394/1344>>.

Begovic, Boris

2005 "Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias". En *Documentos/ CADAL*, III, 268. Fecha de consulta: 09 de junio de 2012.  
<[http://www.cadal.org/documentos/nota.asp?id\\_notas=1410](http://www.cadal.org/documentos/nota.asp?id_notas=1410)>.

Bernales Ballesteros, Enrique

1999 *La Constitución de 1993. Análisis Comparado*. Lima: Editora RAO.

Boniolo, Paula

2010 "La trama de corrupción: un estudio en la clase media y la clase trabajadora de Buenos Aires". En *Revista Mexicana de Sociología*, 72.

Boehm, Frédéric y Lambsdorff, Johann

2009 "Corrupción y Anticorrupción. Una perspectiva Neo-Institucional". En *Revista de Economía Institucional*, II, 21, segundo semestre, pp. 45-72.

Chirinos, Carlos y Ruiz, Manuel

2002 *Concesiones sobre Recursos Naturales: una oportunidad para la gestión privada*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Contreras Hermosillo, Arnoldo

2002 *Law Compliance in the Forestry Sector. An Overview*. Washington: World Bank Institute.

[www.siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37205.pdf](http://www.siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37205.pdf)

Defensoría del Pueblo

2010 *Informe Defensorial N° 151. La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y Obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Dorantes y Aguilar, Gerardo L.

2012 “Agenda comunicativa para la implementación exitosa de políticas públicas Convergencia”. En *Revista de Ciencias Sociales*, México D.F., 19, 59, pp. 117-139.

EIA

2005 “La Crisis de la Tala Ilegal en Honduras. De cómo la importación de madera ilegal hondureña por los Estados Unidos y la Unión Europea incrementa la pobreza, acelera la corrupción y destruye bosques y comunidades”. En EIA. Fecha de consulta: 01 de junio de 2012.

<http://www.catie.ac.cr/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20crisis%20de%20la%20tala%20ilegal%20en%20hn%20off%2005.pdf>

2012 “La Máquina Lavadora. Como el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques del Perú”.

2012 “Appetite for destruction. China’s trade in illegal timber. London”.

<http://www.eia-international.org/appetite-for-destruction-chinas-trade-in-illegal-timber>

FAO

2002 “Principios de Administración Pública para Concesiones y Contratos relativos a los Bosques Estatales. Estudio FAO”. En *Montes 139*.  
<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y1398S/Y1398S00.HTM>

2005 “Impactos intersectoriales de las políticas forestales y de otros sectores. Estudio FAO”. En *Montes 142*.

<http://www.fao.org/docrep/010/y4653s/y4653s00.htm>

- 2010 “Elaboración de una política forestal eficaz. Estudio FAO”. En *Montes* 161.  
<<http://www.fao.org/docrep/013/i1679s/i1679s00.htm>>
- 2010 “Leyes Forestales en América del Sur. RLC. Disponible para Latinoamérica y el Caribe”.  
<<http://www.fao.org/docrep/012/al301s/al301s00.pdf>>
- 2011 “The state rainforest in the Amazon Basin, Congo and Southeast Asia”.  
<[www.fao.org/forestry/fra/70893/en/](http://www.fao.org/forestry/fra/70893/en/)>
- 2012 “El estado actual de los bosques del mundo 2012”.  
<[www.fao.org/docrep/016/i3010s/i3010s.pdf](http://www.fao.org/docrep/016/i3010s/i3010s.pdf)>
- Figueroa Burdiles, Noelia.  
2012 “El desarrollo y las políticas públicas”. En *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* [en línea], 2012, 11. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.  
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30525012024>>
- Finer, Matt y otros.  
2012 “Sector Forestal en Loreto, Perú: Estado Actual e Implicancias Ecológicas y Sociales”. *Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales*, Lima, 12, pp. 151-179.
- Fuente, Mario E. y Barkin, David.  
2011 “Concesiones forestales, exclusión y sustentabilidad. Lecciones desde las comunidades de la Sierra Norte de Oaxaca”. En *Desacatos*.  
<<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13920700007>>
- Galarza, Elsa y La Serna, Karlos  
2005 “Las concesiones Forestales en el Perú: ¿Cómo hacerlas sostenibles? En: La política forestal en la Amazonía andina. Estudio de casos: Bolivia, Ecuador y Perú”. En *Serie Diagnóstico y Propuesta*, Lima, 16, pp. 445-600.  
<<http://cies.org.pe/files/DP16/per1.pdf>>
- Galarza, Elsa y La Serna, Karlos  
2005 “¿Son sostenibles las concesiones forestales en el Perú?” En *Economía y Sociedad*, 56.

Garland, Eduardo Beddoya

2007 “El peonaje por deudas en la tala ilegal de madera en la Amazonía peruana”. En *Debate Agrario (Perú)*, pp. 1-31.

<<http://search.proquest.com/docview/748417579?accountid=53500>>

Gómez, Carlos Mario

2004 *El Análisis Económico de la Corrupción*. Alcalá: Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo y Servicio de Publicaciones.

<<http://dspace.uah.es/dspace/handle/10017/7777>>

Henry Pease y Giofianni Peirano Torriani

2012 *La lucha anticorrupción como política de Estado*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Hidalgo, Jésica

2003 *Estado situacional Forestal en el Perú*.

<[www.ibcperu.org/doc/isis/6982.pdf](http://www.ibcperu.org/doc/isis/6982.pdf)>

Hidalgo, Jesica & Chirinos, Carlos

2005 *Manual de Normas Legales sobre Tala Ilegal*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Huber, Ludwing

2005 *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Lima: IEP.

<<http://www.cies.org.pe/files/documents/investigaciones/descentralizacion/una-interpretacion-antropologica-de-la-corrupcion.pdf>>

Huber, Ludwing

2005 “Algunas anotaciones políticamente incorrectas sobre la lucha contra la corrupción”. En *Revista Argumentos*, 3, 1.

<[http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_cont=1017](http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1017) ISSN 2076-7722>

Hyde, William; Amacher, Gregory S. y Magrath, William

2001 “Deforestación y aprovechamiento forestal”. En *Gaceta Ecológica*.

<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=53905902>>

Ibarra, Verónica

2008 “Espacios forestales y estructura de poder. Una propuesta desde la geografía política”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L, 203, pp. 133-155.  
<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=42120307>>

IIAP

2009 Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro? Lima: Pronaturaleza.

Labaque, Ignacio

2003 Las causas de la corrupción: un estudio comparado. En *Colección*, pp. 155-196.  
<<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2329000>>

Marmon, Tagmar

2009 *Corruption in the forestry sector and illegal logging. The problem, its implications and approaches to combating it. Sector project “International Forest Policy”*. Eschborn: GTZ.  
<<http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/gtz2009-en-policy-briefs-corruption.pdf>>

Mathews, Andrew S.

2006 “Ignorancia, conocimiento y poder. El corte de madera, el tráfico ilegal y las políticas forestales en México”. En *Desacatos*, 21.

Ministerio del Ambiente

2013 *Manual de Legislación Ambiental*.  
<<http://www.legislacionambientalspda.org.pe/>>

Ministerio de Agricultura

2010 *Diagnóstico preliminar del Estado de la corrupción en el sector forestal y fauna silvestre*. Lima: Ministerio de Agricultura.  
<<http://www.spde.org/documentos/publicaciones/anticorrupcion-forestal/ANEXO-III-DIAGNOSTICO-CORRUPCION-SFFS.pdf>>

Monge, Carlos; Portocarrero, León; Viale, Claudia; García, Rocío.

2008 “Recursos naturales y conflictos sociales en el Perú del siglo XXI”. En *Perú Hoy*, 14.

Morales, Eloy

2001 “Corrupción, desarrollo y crecimiento”. En *Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA*, 10.

Morris, Stephen D. & Blake Charles H.

2009 *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Morris, Stephen D. & Blake Charles H.

2010 *Corruption & Politics in Latin America. National and Regional Dynamics. Colorado*. Lynne Rienner Publisher.

Mujica, Jaris

2009 “Ni mafias, ni cárteles, ni clientelas. Sobre la corrupción en el Palacio de Justicia”. En *Revista Argumentos*, año 3, n° 1.  
<[http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp\\_cont=1025](http://web.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_cont=1025) ISSN 2076-7722.>

Mujica, Jaris

2011 *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el palacio de justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores / Instituto de Estudios Universitarios.

Muñoz, Fabiola

2006 “Análisis de la Legislación Forestal. En: Módulo de Capacitación Opciones para Revertir la Tala y Comercio Ilegal de Maderas en el Perú”. CIMA. IRG / USAID. Inédito.

Nateras Gonzales, Martha Elisa

2006 “Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?” En *Espacios Públicos*, México D.F., 9, 17, pp. 252-274.

Oliveira Prado, Mario

2003 “Hacia reales políticas anticorrupción”. En *Revista Probidad*. Lima, 24, pp. 1-12.  
<[http://www.justiciaviva.org.pe/anticorrupcion/propuestas/documentos/art\\_olivera.pdfnumero](http://www.justiciaviva.org.pe/anticorrupcion/propuestas/documentos/art_olivera.pdfnumero)>

Pajares, Erick

2008 “Instrumentos de gestión del ambiente y los recursos naturales en el Perú. La definición de políticas públicas ambientales y su aplicación en los sistemas territoriales”. En *Perú Hoy*, 14. DESCO.

Panfichi, Aldo y Alvarado Mariana

2011 *Corrupción y Gobernabilidad*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social/Pontificia Universidad Católica del Perú.  
<<http://elecciones2011.cies.org.pe/documentos-de-politica/corrupcion-y-gobernabilidad.html>>

Pautrat, Lucila y Lucich, Iván

2006 *Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú*. Banco Mundial.  
<<http://www.spde.org/documentos/publicaciones/tala-ilegal/INFORME%20PERU%202006%20-%20RESUMEN%20EJECUTIVO.pdf>>

Podestá Arzubíaga, Juan

2001 “Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional”. En *Última Década*, 15.

Quiroz, Alfonso

2008 *Corrupt circles: a history of unbound graft in Peru*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Reuelta Vaquero, Benjamín.

2007 “La implementación de políticas públicas”. En *Dikaion* [en línea], 21. Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.  
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>>

Rivera, Carlos

2009 “Sin Política de Estado no hay lucha contra la corrupción”. En *Themis*, Lima, 2 57, pp. 125-132.

Rivera, Claudia

2010 “Análisis comparativo sobre las concesiones en México a partir de las leyes orgánicas municipales del país”. En *Espacios Públicos*.  
<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67614336003>>

- Roca Tavella, Santiago  
2012 *Políticas Públicas para gobernar*. Primera Edición. México D.F.: Pearson Educación.
- Rodríguez Manzanares, Eduardo & Gutiérrez Linares, Delia.  
2010 “Políticas públicas vs pobreza”. En *Espacios Públicos* [en línea], 13.  
Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2013.  
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67616330002>>
- Rose-Ackerman, Susan  
2001 *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.
- Salgado, Cecilia  
2004 “El flagelo de la corrupción: conceptualizaciones teóricas y alternativas de solución”. En *Liberabit Revista de Psicología*.
- Schmithusen, Franz  
1977 *Manual sobre contratos de aprovechamiento de bosques en tierras públicas*. Roma.  
<<http://www.fao.org/docrep/016/ap344s/ap344s00.pdf>>
- Soriano, Ramón  
2011 “La corrupción política: Tipos, causas y remedios”. En *Revista Anual de Filosofía del Derecho y Filosofía Política. Anales de la Cátedra Francisco Suarez*, 45, pp. 383-402.
- Stark, Tamara & Sze Pang Cheung  
2006 *Sharing the blame. Global Consumption and China's Role in Ancient Forest Destruction*. China: Greenpeace International and Geenpeace China.
- The World Bank Group  
2006 “Combating Illegal Logging and Corruption in the Forestry Sector. Strengthening Forest Law”. En *Enforcement and Governance*.  
<<http://siteresources.worldbank.org/INTENVMAT/64199955-1162240805462/21127309/6Combating.pdf>>

Transparencia Internacional

- 2007 “La corrupción y los recursos naturales renovables”.  
<[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working\\_paper\\_07\\_2010timber\\_trafficking\\_and\\_laundering](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working_paper_07_2010timber_trafficking_and_laundering)>
- 2010 “Timber Trafficking and Laundering: An Anti- Corruption Approach”.  
<[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working\\_paper\\_07\\_2010timber\\_trafficking\\_and\\_laundering](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/working_paper_07_2010timber_trafficking_and_laundering)>
- 2010 “Corruption in Logging. Licenses & Concessions”.  
<[http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2010\\_wp\\_loggingconcessions\\_en](http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2010_wp_loggingconcessions_en)>
- 2010 “Analysing Corruption in the Forestry Sector. Forest Governance Integrity Programme Transparency International”.  
<<http://www.illegal-logging.info/sites/default/files/uploads/FGIriskmanual2011.pdf>>
- 2011 “Informe Global de la Corrupción: Cambio Climático”.  
<[http://www.transparency.org/whatwedo/pub/informe\\_global\\_de\\_la\\_corrupcion\\_cambio\\_climatico](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/informe_global_de_la_corrupcion_cambio_climatico)>
- Urgarteche, Oscar. Compilador.  
2005 *Vicios Públicos. Poder y Corrupción*. Lima: SUR Casa de Estudios del Socialismo.
- U4 Anti-Corruption Resource Centre Chr. Michelsen Institute (CMI)  
2007 “La construcción de políticas anticorrupción en la práctica: ¿Qué se puede aprender para la implementación del Artículo 5 de la CNUCC?”  
<<http://www.u4.no/publications-2-es-ES/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac-es-ES/>>
- 2013 “Rule of law and environmental justice in the forests: The challenge of ‘strong law enforcement’ in corrupt conditions”.  
<<http://www.u4.no/publications/rule-of-law-and-environmental-justice-in-the-forests-the-challenge-of-strong-law-enforcement-in-corrupt-conditions>>
- Valenti Nigrini, Giovanna & Flores Llanos, Ulises  
2009 “Ciencias sociales y políticas públicas”. En *Revista Mexicana de Sociología*, México D.F., 71, pp. 167-191.

Normas Legales

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1997 *Ley 26821. Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.* 25 de junio.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2000 *Ley 27308. Ley Forestal y de Fauna Silvestre.* 17 de julio.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2002 *Ley 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.* 16 de noviembre.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO

2001 *Decreto Supremo N° 014-2001-AG.* 6 de abril.

