

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**La implementación de la política contra la tala ilegal en el  
departamento de Madre de Dios en el periodo 2019 - 2021**

Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Ciencia Política y  
Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública que  
presenta:

*Walter Jesus Maldonado Avalos*

Asesor:

*Noam Dante Valentín López Villanes*

Lima, 2025

## Informe de Similitud


Yo, Noam Dante Valentín López Villanes, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis / del Trabajo de Investigación titulado La implementación de la política contra la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios en el periodo 2019 - 2021 del autor Walter Jesús Maldonado Avalos; dejo constancia de lo siguiente:

-El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 27/01/2025.

-He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis / el Trabajo de Investigación y no se advierte indicios de plagio.

-Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 1 de febrero de 2025

<u>López Villanes, Noam Dante Valentín</u>	
DNI: 45845715	Firma: 
ORCID: 0000-0002-1821-5021	

## DEDICATORIA

*A mi mamá, Isabel,  
cuya crianza me inculco valores,  
el ser resiliente en la adversidad  
erguirme, altivo frente al poderoso  
y ser humilde ante desposeído;  
y, sobre todo, su amor por los animales.*

*A mi amor Vanessa,  
cuya inspiración y convicción en los resultados de  
mi esfuerzo, me cobijó en un páramo de confianza.*

*A mi hermana Miriam, a mi hermano José  
a mis sobrinas Ivana y Vania  
por su apoyo moral en el  
desarrollo de mi investigación.*

*A mis mascotas,  
las que partieron de este mundo  
y las que siguen con nosotros;  
y me acompañaron en las noches  
de incesante estudio.*



## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo agradecer a mi asesor Noam López por su dedicación y guía en el desarrollo de mi trabajo de tesis, así como a Camila Malca y Gonzalo Alcalde, miembros del jurado de tesis por sus observaciones y sugerencias que me alentaron a profundizar los hallazgos de mi investigación.

Del mismo modo, agradecer a los funcionarios entrevistados, por la disposición y buen ánimo para contribuir con los objetivos de la investigación; de otro modo, no hubiera sido posible.

También deseo manifestar el agradecimiento a mi alma mater, la Universidad Nacional del Callao, cuya formación profesional me permite contribuir al desarrollo de mi país.

Agradezco a la PUCP, cuya formación humanística y científica complementa la experiencia profesional adquirida, brindándome herramientas para convertirme en un gestor de cambio con vocación de servicio en favor de los sectores sociales que reclaman con justa razón una transformación de la realidad nacional, el cuidado del medioambiente y el respeto a los derechos de los animales.

Finalmente, quiero expresar mi gratitud a mis amigos y colegas de trabajo cuyos consejos y ánimos fueron alicientes para continuar superando las vicisitudes que implicó el rigor de la investigación.

## RESUMEN

El objetivo de la presente investigación es contribuir al conocimiento académico sobre la implementación de la política pública contra la tala ilegal, con la finalidad de describir, comprender y ampliar el entendimiento sobre la respuesta de los actores estatales en el territorio de Madre de Dios; a fin de, aportar al debate sobre la aproximación al problema de la tala ilegal que cada institución postula desde la mirada misional, explicar las relaciones interinstitucionales a nivel del gobierno central con el nivel subnacional; así como identificar los hallazgos referidos a las limitaciones que desafían el mandato de la política.

El estudio se circunscribe al departamento de Madre de Dios, donde la implementación de políticas ambientales es descrita por la literatura con obstáculos debido a factores técnicos, de capacidades, presupuestales y políticos en el contexto de la transferencia de competencias forestales derivado del proceso de descentralización y regionalización; y con ello; la aparición de actores a nivel subnacional con poder de interpretar y conducir la política.

Mediante un estudio cualitativo a través de entrevistas semiestructuras se obtuvo información de un conjunto de funcionarios públicos de las instituciones públicas a cargo de implementar la política contra la ilegal, cuyos resultados indican diferentes aproximaciones de los organismos públicos sobre el problema de la tala ilegal, la ejecución de medidas sectorializadas; una articulación intergubernamental parsimoniosa; no exceptuada de contradicciones y resistencias en el espacio intergubernamental y en los niveles subnacionales.

Palabras claves: implementación de la política pública, tala ilegal, actores estatales, Madre de Dios.

## **ABSTRACT**

The objective of this research is to contribute to academic knowledge about the implementation of public policy against illegal logging, with the purpose of describing, understanding and expanding the understanding of the response of state actors in the territory of Madre de Dios; In order to contribute to the debate on the approach to the problem of illegal logging that each institution postulates from a missionary perspective, explain the inter-institutional relationships at the central government level with the subnational level; as well as identify the findings referring to the limitations that challenge the policy mandate.

The study is limited to the department of Madre de Dios, where the implementation of environmental policies is described by the literature as having obstacles due to technical, capacity, budgetary and political factors in the context of the transfer of forestry powers derived from the decentralization process and regionalization; and with it; the emergence of actors at the subnational level with the power to interpret and conduct policy.

Through a qualitative study through semi-structured interviews, information was obtained from a group of public officials from the public institutions in charge of implementing the policy against illegal logging, the results of which indicate different approaches of public organizations on the problem of illegal logging, execution of sectoral measures; a parsimonious intergovernmental articulation; not exempt from contradictions and resistance in the intergovernmental space and at subnational levels.

Keywords: implementation of public policy, illegal logging, state actors, Madre de Dios.

## ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Informe de similitud	ii
Dedicatoria	iii
Agradecimientos	iv
Resumen	v
Abstract	vi
Índice	vii
Lista de figuras	viii
Lista de gráficos	viii
Lista de acrónimos	ix
Introducción	1
<b>1. CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO</b>	<b>06</b>
1.1. Estado de la cuestión.	06
1.1.1. La tala ilegal en el Departamento de Madre de Dios.	06
1.1.2. Política contra la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios.	13
1.1.3. Actores Estatales involucrados contra la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios	26
1.2. Marco Teórico.	33
1.2.1. Tala ilegal.	33
1.2.2. Implementación de políticas públicas.	40
1.2.3. Actores estatales	50
<b>2. CAPÍTULO 2: ACTORES ESTATALES Y SU APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE LA TALA ILEGAL</b>	<b>55</b>
<b>3. CAPÍTULO 3: RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LA TALA ILEGAL EN EL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.</b>	<b>64</b>
<b>4. CAPÍTULO 4: LIMITACIONES EN LA LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL.</b>	<b>89</b>
5. CONCLUSIONES.	101
6. RECOMENDACIONES	104
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1:</b> Hitos del trabajo de la CMLTI .....	83
<b>FIGURA 2:</b> Niveles de respuesta estatal .....	88

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1:</b> Mapeo de actores con intereses contrarios a la política contra la tala ilegal .....	100
---	-----



## LISTA DE ACRÓNIMOS

<b>Acrónimo</b>	<b>Nombre Completo</b>
ATFFS	Administraciones Técnico – Forestales y Fauna Silvestre
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCFFAA	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CITES	Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMLTI	Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal
CONAFOR	Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal
CULTURA	Ministerio de Cultura
DAR	Derecho Ambiente y Recursos Naturales
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DIRMEAMB - PNP	Dirección de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú
ENLTI	Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal
FEMA	Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GRFFS	Gerencia General Forestal y de Fauna Silvestre
GORE	Gobierno Regional
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MAAP	Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP)
MEF	Ministerio de Económica y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MININTER	Ministerio del Interior
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SNIFFS	Sistema Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SNCVFFS	Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recurso Forestales y de Fauna Silvestre
PNP	Policía Nacional del Perú
PRODUCE	Ministerio de la Producción
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica

## INTRODUCCIÓN

Según el Ministerio del Ambiente, el 60% del territorio peruano está cubierto por bosques; a nivel global, el Perú es el noveno país con extensión de cobertura boscosa, con un total de 72,083,263 hectáreas de bosque, ubicándose el mayor bolsón de cobertura boscosa nacional, aproximadamente el 94%, en la región Amazónica con 68 millones de hectáreas (Cuenca de Bosques del Perú – Documento metodológico 2021). Lamentablemente, y de acuerdo con estadísticas del Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA, solo en el año 2021, el Perú perdió 137,976.12 hectáreas de superficie de bosque, acumulando una pérdida total de bosques húmedos amazónicos en el periodo de 2001 al 2021 de 2,774,563 hectáreas, de acuerdo con el MINAM y MIDAGRI.

En ese contexto, el Estado peruano ha enfrentado el problema de la deforestación con sus agencias estatales con capacidades heterogéneas y recursos limitados en el entramado de la descentralización y el proceso político de la regionalización, lo cual implicó la inclusión de otros actores con poder de decisión y contraposición como son los Gobiernos Regionales que han contado con limitantes en la implementación de las competencias recientemente transferidas, en lo que respecta a conocimiento y capacidades y recursos para afrontar problemas medioambientales.

La literatura sobre la deforestación de los bosques explica que la pérdida de cobertura boscosa es causada por el desarrollo de actividades y economías ilegales e ilícitas como la tala ilegal, la minería ilegal, cultivos ilícitos, invasión de terrenos, cambio de uso de suelo; pero también es un fenómeno que se presenta a consecuencia de actividades legales, promovidas incluso, en el mismo actuar del Estado, como es la promoción de la expansión de la frontera agrícola, desarrollo de la infraestructura vial, la titulación de predios, fomento de actividades extractivas; entre otros.

En el caso del departamento de Madre de Dios, es el epicentro de varios de los problemas descritos anteriormente que afectan la conservación de los bosques; por ejemplo el reporte del Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP) señala a la actividad minera como uno de los principales causantes de la deforestación, teniendo como foco de la deforestación, toda la zona comprendida por el río Paríamanu, al

noreste de la Pampa, de acuerdo con información del citado proyecto, la deforestación por minería alcanzó las 240 hectáreas desde el año 2017 al 2021.

En ese contexto, el interés de esta investigación es comprender como uno de los objetivos del país que tiene que ver con la sostenibilidad, conservación y preservación de los bosques se ha venido cumpliendo mediante políticas ambientales; en particular focalizándonos en el estudio de la implementación de la política contra la tala ilegal, teniendo como marco de orientación la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha Contra la Tala ilegal 2021 – 2025, en un contexto como Madre de Dios donde la presión política y mediática ha supeditado el problema de la tala ilegal bajo el manto de otros problemas públicos, también relacionados a económicas ilegales e ilícitas.

Considerando lo anterior, la implementación de la tala ilegal enfrenta varios desafíos, no solo en torno a plasmar la concepción que formularon los gestores públicos en campo, en el territorio de Madre de Dios, donde existe una telaraña propia de intereses que pueden ser afines y en otros casos contrarios a la política; sino también enfrentar la negociación por recursos técnicos y apoyo político frente a otras políticas complementarias que se ejecutan en el mismo escenario.

Para el presente estudio, se contempló el periodo de investigación del año 2019 al 2021, por las limitantes que se enfrentaron en la recopilación de información de los actores estatales que contribuyeron a la presente investigación, muchas de estas entrevistas se obtuvieron progresivamente, debido a las dificultades para la atención de las mismas por parte de las instituciones identificadas, lo que implicó sistematizar información escalonadamente; asimismo, esta investigación tenía como objetivo subyacente, el revelar información sobre la adecuación del actuar del Estado para ejecutar la política contra la tala ilegal en los años de la emergencia sanitaria global, COVID – 19.

Dourojeanni (2020) define la tala ilegal como aquella actividad donde sucede el aprovechamiento de especies maderables que se realiza al margen de autorizaciones comprendidas en el compendio legal nacional sobre gestión y manejo sostenible de los recursos forestales. En ese contexto, Global Forest Watch indica que desde el año 2002 al 2023 el departamento de Madre de Dios tiene una pérdida de bosque primario húmedo acumulada de 278 mil hectáreas y para el mismo periodo, la pérdida de cobertura arbórea es de 353 mil hectáreas.

En el marco del proceso de descentralización, Madre de Dios es uno de los departamentos donde se ha concluido las transferencias de competencias en materia forestal hacia el gobierno regional en el año 2010 (Zamora, 2021); no obstante, como lo menciona la literatura dicha culminación solo se dio en el papel, porque no hubo un acompañamiento para el cierre de brechas de conocimiento, tampoco se transfirieron los recursos presupuestales necesarios para el ejercicio de su autoridad, aunque estas cuestiones no son las únicas causas de las falencias en la implementación de la política contra la tala ilegal en Madre de Dios, lo que si es cierto es que la deforestación aumento considerablemente luego de la transferencia de competencias.

Como lo demuestra Global Forest Watch, en el año 2010 la pérdida de bosque primario fue de 10.2 mil hectáreas y el año 2023 se informa de una pérdida de 21.1 mil hectáreas; si revisamos la deforestación del total de la cobertura arbórea, en el año 2010 la pérdida fue de 13.1 mil hectáreas, y en el año 2023, la pérdida de cobertura arbórea fue de 24.5 mil hectáreas, lo que supondría un posible fracaso de las medidas para contrarrestar la deforestación; entre ellas, la no consecución de los objetivos de la política contra la tala ilegal.

Para el periodo de investigación 2019 al 2021, la deforestación, según Global Forest Watch, en Madre de Dios avanzo de 20.5 a 24.3 mil hectáreas en bosque primario; con relación al total de la cobertura arbórea, la pérdida en Madre de Dios avanzo 24.9 en el año 2019 a 28.3 mil hectáreas en el año 2021. En comparación con otros gobiernos regionales que también han incorporado dichas competencias forestales como Ucayali, Loreto y San Martín la deforestación en algunos casos tuvo tasas de deforestación negativas.

En el caso de Ucayali, la deforestación del bosque primario en el año 2019 fue de 42.1 mil hectáreas, descendiendo a 40.8 mil hectáreas en el año 2021, en el caso de pérdida total de la cobertura arbórea, fue de 53 mil hectáreas en el año 2019 y paso a 52.1 mil hectáreas, mostrando una tasa negativa de deforestación. En el caso de Loreto, en el año 2019 la pérdida de bosque primario fue de 31.4 mil hectáreas, pasando al año 2021 a 26.9 mil hectáreas; en lo que respecta a pérdida total de cobertura arbórea, paso de 49.2 mil hectáreas en el año 2019 a 41.2 mil hectáreas en el año 2021, evidenciando también una tasa decreciente de deforestación; sin embargo en el caso de San Martín,

la tasa de deforestación fue positiva, en lo referente a pérdida de bosque primario en el año 2019 fue de 15.1 mil hectáreas, pasando el año 2021 a 17.5 mil hectáreas en el año 2021, en lo referente a pérdida total de cobertura arbórea, en el año 2019 se estimó en 24.6 mil hectáreas, pasando en el año 2021 a 32.6 mil hectáreas.

En ese marco, Madre de Dios al igual que el departamento de San Martín presentan tasas crecientes de deforestación; no obstante, y como se indicó anteriormente en Madre de Dios confluyen de manera alarmante economías ilegales e ilícitas, representando todo un desafío para las políticas públicas; en ese sentido, la presente investigación está orientada a estudiar la implementación de la tala ilegal durante los años 2019 al 2021 en el departamento de Madre de Dios; en base a ello, se ha identificado las siguientes preguntas ¿Cómo fue concebido el problema de la tala ilegal por los actores estatales?, ¿Cómo fue la respuesta estatal frente al problema de la tala ilegal en el Departamento de Madre de Dios durante los años 2019 – 2021?; y, ¿Qué limitantes existieron en la implementación de la política contra la tala ilegal en Madre de Dios durante los años 2019 – 2021?

Las preguntas antes referidas, permitirán a la investigación alcanzar los siguientes objetivos: i) analizar la interpretación que fue concebida en el seno del debate de los actores estatales lo que nos permitirá desarrollar una posición sobre la dirección que ha adoptado el Estado en torno al problema de la tala ilegal, ii) describir como el Estado ha puesto en práctica su capacidad mediante sus organismos técnicos y operativos para implementar la política contra la tala ilegal; y, iii) describir las limitantes que se suscitan en la implementación de la política contra la tala ilegal en Madre de Dios.

Para el logro de los objetivos se ha planteado la aplicación de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las instituciones conformantes de la Comisión Multisectorial Permanente Contra la Tala Ilegal, a fin de obtener la experiencia práctica que los funcionarios han experimentado en el marco de las reglas institucionales a las cuales están sujetos y su relación con otras agencias estatales para el fortalecimiento de la acción Estatal.

La tesis que se presenta a continuación tiene el siguiente cuerpo: el capítulo I aborda la literatura sobre la tala ilegal en el Departamento de Madre de Dios y el marco teórico, el capítulo II describe a los actores estatales y sus aproximaciones conceptuales respecto

al problema de la tala ilegal, el capítulo III estudia la respuesta de las instituciones del Estado de manera individual o cooperativa frente al problema de tala ilegal, el capítulo IV precisa las limitaciones que enfrente la respuesta del Estado frente a la lucha contra las drogas, considerando los intereses que se presentan en los escenarios subnacionales. Finalmente, se identifican las principales conclusiones y recomendaciones de la investigación.



## **1. CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO**

### **1.1. ESTADO DE LA CUESTIÓN.**

El presente apartado contiene las investigaciones y estudios examinados, divididos en tres cuestiones referidos al problema de la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios, la política para enfrentar la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios y los actores estatales involucrados en la implementación de la política contra la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios.

#### **1.1.1. LA TALA ILEGAL EN EL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

La mayoría de la literatura sobre la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios gira en torno a sus causas y efectos, lo describe como un fenómeno antropogénico que infringe las normas nacionales en materia de manejo forestal de los bosques; pero también en el caso del departamento de Madre de Dios, la tala ilegal se le identifica en mayor o en menor medida como un factor catalizador de la deforestación del bosque, junto con los problemas de la minería ilegal, cultivos ilícitos, asentamiento desordenado de la población en tierras forestales, expansión del área agrícola, construcción de carreteras y vías, y la corrupción como un elemento transversal a esos problemas; entre otras causas.

En torno a la deforestación en el departamento de Madre de Dios, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2018) indica como los principales causantes a los fenómenos de la minería ilegal, la ampliación de la frontera agrícola y la construcción de carreteras, responsables de contribuir a la deforestación en aproximadamente 20,826 hectáreas, desde el año 2001 al año 2017.

La investigación de Tuesta (2017) sobre el cambio de uso de suelo en los distritos de Iberia, Tahuamanu en el departamento de Madre de Dios concluye en una observación similar, al precisar que el aumento de la deforestación en el periodo de análisis del año 2004 al 2016 tiene como motores, principalmente, la ganadera, la expansión agricultura de subsistencia, los proyectos de infraestructura. No obstante, precisa que en el periodo de análisis del año 2012 al 2016, se observa que la actividad por minería aurífera afectó en mayor medida al departamento de Madre de Dios en las zonas de los bosques de la

Reserva Nacional de Tambopata y su zona de amortiguamiento (La Pampa); así como las zonas de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja-Sonnene.

Luque-Ramos (2021) contribuye a la misma apreciación, cuyo trabajo demostró que deforestación, fenómeno acentuado en el Departamento de Madre de Dios, tiene como factores más importantes que contribuyen a la pérdida de bosque amazónico, los generados por la actividad humana, entre ellos a tala ilegal con fines de aprovechamiento comercial de especies forestales de alto nivel económico; sin embargo, precisa que deforestación es causada principalmente por la minería aurífera aluvial.

Se estima conservadoramente que un 60% de la madera que se comercializa en el Perú es de procedencia ilegal, lo que se condice con la informalidad empresarial y laboral dedicadas al rubro forestal que bordea tasas de 73% y 91%, respectivamente (CITE, 2018; citado por Dourojeanni, 2020); asimismo Luque-Ramos (2021) señaló que OSINFOR informó que entre el año 2015 y 2020, los volúmenes de árboles no autorizados provino de bosques locales en un 37%, de las comunidades nativas y campesinas en un 36%, de predios privados y otras modalidades en un 14%; así la mayor parte de la madera de procedencia ilegal es para el consumo interno, debido a las mayores supervisiones que es objeto la madera para el comercio internacional, precisando que la madera de origen no autorizado que se exporta, en su mayoría proviene de concesiones forestales.

Debido a ello, la madera comercializada de origen ilegal, identificada como proveniente de las concesiones forestales maderables, es en promedio inferior al 13% del total comercializado, ello debido a que se aplican con mayor rigurosidad los instrumentos de gestión forestal; además OSINFOR informó que, en el año 2019 la madera ilegal proveniente de concesiones forestales maderables represento solo el 3.4%. No obstante, desde el año 2009 al 2020 se ha movilizado ilegalmente de las concesiones maderables un total de 618,174 metros cúbicos (Dourojeanni, 2020).

La investigación de Anto (2020) que aborda el impacto de la minería y tala ilegal en el desarrollo y en la seguridad nacional, identifica las afectaciones de la tala ilegal en las dimensiones ambientales, económicas, sociales e institucionales como consecuencia de la tala ilegal, en lo ambiental se refiere a la degradación de los bosques y el daño a

la fauna silvestre, en lo económico señala la pérdida de canon por parte del Estado y la competencia desleal contra extractores legales, en lo social identifica el trabajo forzoso, la perturbación a las tierras de comunidades indígenas, en lo institucional menciona la corrupción y el debilitamiento de las instituciones.

Dentro de las causas que promueven la tala ilegal, Anto (2020) encuentra un excesivo requerimiento de reglamentos para la elaboración de los planes de manejo cuya naturaleza es flexible, la limitada capacidad de las autoridades estatales para verificar la información y para las acciones de control en el bosque, fomentando demoras en los procedimientos de aprobación y verificación por parte de la autoridad forestal. En torno a las acciones de control, la investigadora precisa que los funcionarios públicos no cuentan con medidas contra las amenazas y presiones que implican realizar acciones contra el comercio ilegal, los puestos de control no cuentan con una conexión a información en línea, limitado control en ríos y carreteras.

Para Anto (2020) la tala ilegal es el incumplimiento de las normas dentro de las áreas de manejo como concesiones y permisos, lo que implica la extracción de especies maderables dentro por fuera de las áreas autorizadas, lo señalado por Anto, lo podemos complementar con lo precisado por Dourojeanni (2020) que menciona que la madera producida sin cumplir la legislación forestal, a través de planes de manejo, proveniente de diferentes unidades de ordenamiento forestal como lo son las tierras de comunidades nativas y campesinas, bosques locales y predios privados; pero también existe extracción de áreas naturales protegidas, bosques productivos de reserva y hasta de concesiones forestales maderables y para otros fines.

La tala ilegal en unidades de manejo forestal como las concesiones, se evidencia en el estudio caso elaborado por el Proyecto de Monitoreo de los Andes Amazónicos – MAAP (2021), que analizó mediante imágenes satelitales, indicios de tala ilegal dentro de una concesión forestal en el departamento con Madre de Dios, que fuera otorgada en el año 2002. Las imágenes satelitales son un instrumento de información que fue posible con la cooperación internacional y es utilizado por el MAAP para monitorear la deforestación en tiempo real.

Sobre el estudio caso del MAAP (2021), se concluyó en una presunta ilegalidad de tala selectiva dentro de la concesión forestal, lo cual se condice con la no existencia de

planes operativos de aprovechamiento forestal que hayan sido aprobados por el Gobierno Regional de Madre de Dios durante los últimos años para dicha concesión; y las denuncias formuladas por el titular de la concesión ante la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA), ante el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y ante Gobierno Regional que advierte la presencia de terceros que realizarían actividades de tala ilegal.

Otro informe que esclarece las motivaciones en torno a la tala ilegal es el informe del Banco Mundial (2006) que precisa que durante el periodo del año 2001 al 2003 hubo una etapa convulsionada en el sector forestal, etapa marcada por la transición de la ley forestal y de fauna silvestre, Ley N° 21147, hacía la Ley N° 27308. A nivel nacional, los cambios políticos y sociales vinculados al cambio de régimen autoritario de Alberto Fujimori, a un régimen transitorio, y posterior regreso a la democracia, el impulso a la descentralización y regionalización del aparato administrativo y de la toma de decisiones hacía los gobiernos regionales; a nivel internacional, se caracterizó por el cierre de la exportación de caoba desde Brasil y el incremento de la demanda por maderas finas por parte de los Estados Unidos.

En ese marco, el informe del Banco Mundial (2006) indica que en el departamento de Madre de Dios se inició durante primeros años de la década del año 2000, la denominada guerra por la caoba que desató conflictos y competencias entre las grandes empresas monopólicas exportadoras por acaparar en especial ese tipo de madera con alto valor comercial, sin importar que fuera de madera de procedencia ilegal, a fin de aprovechar el vacío que se dio antes de la implementación de la Ley N° 27308; y se infiere del referido informe, por la demanda internacional.

La caoba, como lo menciona Lombardi y Huerta (2006), es la especie forestal más comercial del Perú y está sujeta a una intensa actividad de extracción por los altos precios del mercado internacional, se presenta una gran densidad de dicha especie maderable en diferentes partes del Perú, en particular en el departamento de Madre de Dios; cuya sobreexplotación se verifica que ha fomentado su disminución y es difícilmente encontrada en los centros poblados y vías de acceso.

En ese marco, la denominada guerra por la caoba promovió violencia y enfrentamientos con las autoridades estatales, invasión de áreas protegidas, atentados contra la vida de

ciudadanos indígenas, presión social, hurto de la madera decomisada de procedencia ilegal por las entidades de control del Estado que condujo a un contexto de inestabilidad e ingobernabilidad, lo que obligó al Estado a reconocer la necesidad de controlar los hechos, a través de una comisión de Alto Nivel.

Sobre el particular, Pulgar-Vidal (2006) señaló que desde la promulgación del Decreto Ley N° 21147, existió una modalidad adicional de extracción forestal sobre superficies menores a 1000 hectáreas dirigida a pequeños extractores, la cual no requería presentación de estudios de factibilidad económica, en la práctica y como lo señalan también otros autores como Pérez (2014), Rojas (2012), la modalidad para pequeños extractores establecida en el Decreto Ley N° 21147, fue utilizada de manera fraudulenta por grandes empresarios en el departamento de Madre de Dios que fomentó la sobreexplotación de madera, lo que estableció una dinámica de extracción que se concentraba en las especies más comerciales como caoba, cedro, ishpingo y tornillo.

El informe de la Defensoría del Pueblo (2010), contribuye a lo afirmado por Pulgar-Vidal (2006), que precisa que la segunda modalidad de explotación de los recursos forestales dirigida a pequeños extractores, fue usada también, por grandes industriales que en arreglos con pequeños extractores accedían a contratos de superficies de hasta 100,000 hectáreas; lo que provocó un incremento significativo de nuevos pequeños productores, dificultando el control por parte de la autoridad forestal; siendo aprovechado ello, para la extracción ilegal en zonas no autorizadas.

Ese contexto, se blanqueó la madera, mediante contratos que legalizaban la madera extraída de zonas no autorizadas; además, dado que a los pequeños extractores no se les exigía un manejo sostenible de los bosques, el costo de la reforestación fue asumida por el Estado, a través del canon forestal. En consecuencia, muchos de los bosques fueron perdiendo potencial dado que fueron sobreexplotados sus recursos maderables con mayor valor de mercado (Defensoría del Pueblo, 2010).

De otro lado, Valencia (2014) señaló en su investigación que identificó lógicas de extracción que se diferenciaban de acuerdo con el territorio, poniendo como ejemplo que en la zona comprendida entre Mazuco y Puerto Maldonado no existía una concentración de especies con mayor comercial, motivo por el cual, la presencia de

operaciones extractivas de madera era menor; y por otro lado la presencia de actividades de extracción minera era mayor.

A pesar de lo ya mencionado, en torno a que la mayoría de la literatura en torno a la problemática de la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios se ha limitado a evidenciarlo como un actividad por fuera del marco reglamentario y arropado por la falta de control del Estado; sin embargo Valencia (2014) precisa que al igual que la minería ilegal, cuando se trata de analizar el problema desde la óptica de las condiciones de formación de economías ilegales o informales asociadas a la extracción de recursos naturales y la acción del Estado para controlar ello, la literatura es limitada.

En torno a las economías informales, el autor menciona que para el caso de América Latina, se puede agrupar en tres corrientes: la primera emerge en los 70s y asocia las economías informales al excedente de la fuerza de trabajo que no es adecuadamente empleado dentro de la economía formal, la segunda corriente desde mediados de los 70s señala los procesos de desindustrialización, descentralización global de la producción y por tanto la precarización del empleo y la tercera corriente, cuyos postulados son expresados por Hernando de Soto, según el autor resumen mejor este enfoque, al indicar que las condiciones legales generan costos muy altos de ingreso a la formalidad. Para el caso de la tala ilegal, la literatura no es clara, pero sugeriría que el análisis del problema de la tala ilegal tomaría la perspectiva de la tercera corriente, en torno a mejorar los marcos legales para el acceso adecuado a los bosques.

Otro aspecto abordado sobre el problema de la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios, es la superposición de derechos mineros en títulos habilitantes en concesiones forestales, derivado de una débil gobernanza y la corrupción en el sector minero; sobre el particular, el informe de USAID (2022) señala que la falta de claridad de un ordenamiento territorial (OT), promovió derechos para la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) en áreas naturales protegidas, territorios de comunidades indígenas, concesiones forestales entre otros.

Parte del problema radica en la falta de culminación del proceso de formalización de los mineros inscritos en el registro integral de formalización minera (REINFO), debido al lobbismo y actos de corrupción por parte de los mineros para que las autoridades legislativas y regionales extiendan los plazos para la formalización; así como entorpecer

los procesos de evaluación de los expedientes de formalización y debilitar fiscalización de las actividades mineras. Ello, con el objetivo de mantener una condición “gris” en el proceso de formalización que les blinde ante investigaciones por minería ilegal en concesiones mineras extintas, en actos de invasión a predios; como también efectuar actividades mineras en concesiones forestales por falta de claridad en los derechos de superficie, por la no existencia de un catastro único.

En ese sentido, los titulares de concesiones forestales, de acuerdo con el referido informe de USAID, son agredidos y amenazados constantemente por mineros que con el respaldo de argucias políticas y vacíos legales efectúan actividades de deforestación en linderos no definidos para actividades mineras; siendo este grupo de titulares de concesiones forestales un grupo con poco apoyo institucional, policial y judicial; a pesar de ser un grupo proclive y con intereses marcados en manejar sosteniblemente los recursos forestales del bosque.

La limitada literatura para abordar el problema de la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios es señalada por Pitman y et al (2009) en su artículo sobre la historia e impacto de la literatura científica del Departamento de Madre de Dios, donde subraya que la literatura científica en idioma inglés es esencialmente irrelevante para el manejo de sus recursos naturales, entre ellos el controlar la tala y la caza ilegal.

De la literatura revisada en este apartado sobre el problema de la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios, se colige dos cuestiones: por un lado, como un problema de regulación de leyes, reglamentación y marco institucional para la explotación ordenada, sostenible de los bosques y sus medidas de control y fiscalización; y, por otro lado, como un asunto que atañe a las especies con valor comercial de mercado. No obstante, la referencia sobre las medidas contra la tala ilegal, no expresan de forma explícita en las primeras normas en materia forestal de acuerdo con la literatura revisada.

### **1.1.2. POLÍTICA CONTRA LA TALA ILEGAL EN EL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

La explotación de caoba, sobre todo en el departamento de Madre de Dios donde se encontraría en grandes volúmenes (Valencia, 2014), se inició a finales de la segunda década del siglo pasado en la modalidad de madera en trozas; en el año 1930 se prohibió su exportación en trozas para fomentar la explotación de esta madera con mayor agregado en la modalidad de madera aserrada, la caoba como ya se mencionó es la principal especie maderable comercial del Perú, cuya explotación se exponenció con la apertura de caminos y creación de carreteras (Lombardi y Huerta, 2006).

Pero las regulaciones relacionadas con la caoba datan de mucho más atrás, de acuerdo a una entrevista sobre derecho ambiental de Chavarry (2013), se recoge la información sobre la primera norma que prohibió la tala de la caoba, que fuera ordenada por el Virrey Toledo, añadiendo que la caoba tiene 300 años de protección, posteriormente las leyes contra la tala y protección de especies maderables se fueron ampliando al cedro.

Lo expuesto anteriormente, tiene por objeto resaltar que de la literatura revisada en este apartado sobre la política contra la tala ilegal, se centra en señalar el problema de la tala ilegal en torno a dos cuestiones: por un lado, como un problema de regulación falencia de leyes, reglamentación y marco institucional para la explotación ordenada, sostenible, legal de los bosques y sus medidas de control y fiscalización; y por otro lado, como un asunto que atañe a las especies con valor comercial de mercado. No obstante, la referencia sobre las medidas contra la tala ilegal, no expresan de forma explícita en las primeras normas en materia forestal de acuerdo con la literatura revisada.

La Defensoría del Pueblo en su informe sobre la Política Forestal y la Amazonía peruana (2010) realizó un análisis de la política y la legislación forestal, referenciando preliminarmente en su análisis a la ley forestal y de fauna silvestre (1975), Decreto Ley N° 21147, considerada la primera ley de su tipo que el Perú que reguló la gestión forestal y de fauna silvestre (SERFOR, 2019); y promulgada durante el Gobierno del General Juan Velasco Alvarado.

Sin embargo, DAR (2013) señala a la fecha de la publicación de su análisis en torno a la ley forestal peruana, que con la promulgación de la ley forestal y de fauna silvestre

del año 2011, a través de la Ley N° 29763; el Perú ha tenido cinco leyes forestales en 48 años; considera la primera la ley, la promulgada en el año 1963 por el Decreto Ley N° 14552, que crea el Servicio Forestal y de Caza como organismo de derecho público interno, anexo al Ministerio de Agricultura, norma que tuvo como objetivo la protección, conservación, fomento y aprovechamiento racional y permanente de los bosques y terrenos forestales.

Asimismo, señaló que la norma con mayor duración de aplicación fue la promulgada mediante Decreto Ley N° 21147, implementada por más de dos décadas; en ese sentido, cada modificación de la normativa forestal peruana motivo cambios institucionales; así como alteraciones en la autonomía y jerarquía (DAR, 2013). Dourojeanni (2010) por otro lado, considera que el Perú hasta la Ley N° 29763 del año 2011 ha tenido cuatro leyes forestales, en su opinión, la mejor aplicada fue la primera del año 1963, Decreto Ley N° 14552; no obstante, para el autor ninguna ley contribuyó significativamente para el propósito del manejo sostenible del bosque.

Sobre el Decreto Ley N° 14552, promulgado en el año 1963, el documento preparado por CIFOR (2015) indica que, a través del Servicio Forestal y Caza, unidad pública encargada de regular la protección y aprovechamiento de los bosques, se creó los primeros catastros forestales para establecer la tenencia de bosque público y privado. Asimismo, se creó el Fondo Forestal Nacional, financiado por los cánones de explotación y arrendamiento de tierras forestales. Igualmente, el Decreto Ley N° 14552, promueve unidades forestales de producción y la investigación forestal en silvicultura.

En torno al Decreto Ley N° 21147, promulgado en el año 1975, tuvo como propósito equilibrar el interés de conservar y aprovechar los recursos provenientes del bosque, de manera que contribuyan en la economía nacional en aquel momento, en el marco de la reforma agraria que reconoció a las comunidades nativas como personerías jurídicas que tiene derecho al acceso del aprovechamiento sostenible en las áreas donde estén establecidas. En adelante, el marco forestal se encontraría en constante revisión, que derivó en la promulgación de la Ley N° 27308 y su reglamento (Chuyán, 2014).

El Decreto Ley N° 21147, fue una respuesta del Estado peruano al fenómeno de la migración masiva hacia la Amazonía que se dio en la década de los 70s, impulsadas por apertura de caminos, la oportunidad de obtener tierras de cultivo, los bajos índices

de desarrollo en la zona andina y la promoción de la producción forestal; ello tuvo como efecto que la población migrante se asentará en tierras públicas y dificultó su adjudicación legal, debido a la velocidad entre la toma de tierras y acción del Estado (CIFOR, 2015).

Al respecto, Malleux (2010) señala que el Decreto Ley N° 21147 estableció por primera vez un enfoque integral sobre el manejo de los recursos naturales; y conjuntamente con la Ley sobre las Comunidades Nativas y el Desarrollo Agropecuario de la Selva, Decreto Ley N° 22175, se buscó la consecución de tres objetivos: el primero referido a la declaración inalienable de las tierras forestal de manera que no puedan usarse para otros fines y la propiedad del Estado de todas las tierras forestales en las que no hay derechos adquiridos; así, se efectuó una diferencia entre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y los diferentes niveles y estatus que componen el patrimonio forestal.

El segundo objetivo estuvo vinculado al reconocimiento social de los recursos forestales, razón por la cual se priorizó que sociedades de interés social, como las comunidades nativas a quienes se les reafirmó sus derechos ancestrales, y pequeños empresarios tuvieran acceso a estos recursos a fin de que fueran elementos que jugaran un rol en el desarrollo de la sociedad peruana; y el tercer objetivo referido al manejo forestal sostenible a todos los niveles y espacios.

Pérez (2014), menciona que el Decreto Ley N° 21147 norma la conservación de los recursos forestales y de la fauna silvestre; y establece el régimen de uso, transformación y comercialización de los productos que se deriven de ellos, donde se estableció una modalidad dual de aprovechamiento al bosque por parte del Estado y del empresariado; en su opinión, la norma fomentó la sobreexplotación de los recursos y permitió el blanqueo de madera ilegal. Posteriormente, según el autor, hubo una mejora con la aprobación de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el año 2000.

Asimismo, el Informe de la Defensoría del Pueblo señaló que Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Ley N° 21147, promulgada en el año 1975 precisaba los mecanismos de acceso al bosque: “La primera se desarrollaba mediante contratos de extracción forestal intransferibles con fines industriales y comerciales, sobre superficies de hasta 100,000 hectáreas y por períodos renovables de 10 años. La segunda modalidad estaba dirigida a los pequeños extractores, mediante contratos de 1000 hectáreas por períodos

renovables no menores de dos años ni mayores a 10 años” (Defensoría del Pueblo 2010: 37).

Pulgar-Vidal añade que el Decreto Ley N° 21147 contaba con cinco (05) reglamentos: “Reglamento sobre extracción y transformación forestal, Reglamento sobre unidades de conservación, Reglamento sobre ordenación forestal, Reglamento sobre conservación de flora y fauna silvestre y Reglamento de aprovechamiento forestal en bosques nacionales” (Pulgar-Vidal 2006: 30).

Sobre la Ley forestal del año 1975, el informe del Banco Mundial (2006), señala que existió una inadecuada implementación del Decreto Ley N° 21147, que se agudizó con “la existencia de un sistema de administración de los recursos forestales limitado y vulnerable a la corrupción, y la presencia de un sector industrial especulador y oportunista” (Banco Mundial 2006: 23). Ello fomentó dinámicas de sobrexplotación de los recursos forestales de manera institucionalizada afectando también, a las poblaciones que residen en los bosques.

No obstante, a partir del Decreto Ley N° 21147 se empieza un control del Estado por los recursos naturales, en la gestión de los recursos del bosque predomina un interés social; así los contratos otorgados disponen medidas que aseguren una reposición del recurso forestal, estableciendo los primeros intentos de manejo sostenible (Vega, 2020).

Vega (2020) indica que hasta antes de la promulgación del Decreto Ley N° 21147, se promulgó una ley sobre la tenencia de tierras con la finalidad de promover la colonización (año 1989); posteriormente, en el año 1909, se promueve la Ley N° 1220 que tuvo como objetivo garantizar la estabilidad para la industria agrícola, en especial la industria algodonera; el autor indica que estas leyes solo tuvieron una naturaleza colonizadora y mercantilista.

Sin embargo, Vega indica que la ley forestal y de fauna silvestre del año 1975 introdujo nuevos conceptos en función a variables sociales económicas y ambientales; Ruiz (2016), cita una idea similar de Urro (2008), señalando que a partir de 1832 hasta la promulgación del Decreto Ley N° 21147, la política en torno a la Amazonía peruana era estimular el asentamiento de poblaciones para aprovechar sus recursos.

Complementariamente, el Perú suscribió y ratificó posteriormente, hasta la década del 70s dos instrumentos jurídicos internacionales en torno al medio ambiente y los recursos naturales que tienen carácter de ley y de cumplimiento obligatorio y forman parte del derecho nacional: la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (Washington, 1940; ratificado en 1946) que protege áreas naturales y especies de flora y fauna y la Convención para el comercio internacional de especies amenazadas de extinción – CITES (suscrita en el año 1973 y ratificado en el año 1974) que compromete al Perú a establecer controles de comercio de productos y especies de flora y fauna amenazadas de extinción (Bernabé; Chacolli; Díaz, 2017).

En torno a la ley forestal y de fauna silvestre, Ley N° 27308, promulgada en el año 2000 por el Congreso de la República del Perú; y su reglamento publicado en el año 2001 por el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG, el estudio de Ruiz (2016) señala que el referido reglamento impulsó como objetivos el desarrollo de la actividad forestal mediante el manejo sostenible, finaliza los comités de reforestación y crea las concesiones forestales.

Sobre las concesiones forestales, la Ley N° 27308 estipula como una modalidad de aprovechamiento de 10 mil a 40 mil hectáreas por el plazo de 40 años renovables que será otorgado por subasta pública; por aprovechamiento de 5 mil hasta 10 mil hectáreas serán otorgados por concurso público, igualmente por un plazo de 40 años de manera renovable, esta última modalidad está dirigida a pequeños empresarios, quienes deberán elaborar planes de manejo de aprovechamiento forestal, conformado por un Plan General de Manejo Forestal y un Plan Operativo Anual por menos de mil hectáreas.

La ley establece que son los titulares de las concesiones forestales con fines maderables los responsables de adoptar medidas que impidan la extracción ilegal de los recursos naturales dentro de dichas unidades; se puede inferir de ello, que el Estado desentiende de su obligación de vigilar, cuidar, conservar, controlar los riesgos que podrían afectar su patrimonio natural y delega dicha tarea a los actores privados.

La Defensoría del Pueblo (2010) en su análisis de la ley N° 27308 refiere que dicha Ley plantea un nuevo ordenamiento del territorio forestal, planteando la siguiente clasificación de las unidades forestales de aprovechamiento en seis (06) categorías:

1. *“Bosques de producción.*
2. *Bosques para el aprovechamiento futuro.*
3. *Bosques en tierras de protección.*
4. *Áreas naturales protegidas.*
5. *Bosques en comunidades nativas y campesinas.*
6. *Bosques locales.”*

Igualmente menciona la incorporación del sistema de concesiones forestales con fines maderables, el referido informe refiere que este título habilitante se otorga por subasta pública por 40 años renovables; producto de lo cual, *“introdujo el Derecho de Aprovechamiento basado en un monto establecido en dólares por hectárea, como resultado de la oferta económica en el concurso público”* (Defensoría del Pueblo, 2010).

De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, se encargó al Ministerio de Agricultura la formulación de Plan Nacional de Desarrollo Forestal, que establecería las prioridades, los programas operativos y los proyectos a implementar; otros planes que se dispuso que elabore el Ministerio de Agricultura es el Plan Nacional de Prevención y Control de la Deforestación, el Plan Nacional de Reforestación y el Sistema Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales; así como el ordenamiento del uso de la tierra. De los instrumentos de gestión mencionados, la Defensoría del Pueblo menciona que solo el Plan Nacional de Reforestación fue elaborado y aprobado mediante Resolución Suprema N° 002-2006-AG en el año 2006.

Conforme Rojas (2012), a partir de la ley forestal y de fauna silvestre, Ley N° 27308, la tala ilegal toma importancia en la medida que es percibida como un riesgo para la sostenibilidad económica, social y ambiental. En ese sentido, la ilegalidad y la informalidad, de acuerdo al autor, fueron falencias que permitieron mecanismos fraudulentos para el aprovechamiento de madera de áreas no autorizadas, afectándose el patrimonio natural del Estado y la consecuente inestabilidad social y pública que crea la aparición de grupos criminales dedicadas al tráfico ilegal de madera (Rojas, 2012).

Pérez (2014), refiere que la Ley N° 27308, estableció un ordenamiento de los bosques mediante las denominadas Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), en la cual se determinó los espacios de bosques orientados a producción permanente para su aprovechamiento mediante concesiones forestales; para lo cual se debía contar con planes de manejo forestal y debían pagarse derechos de aprovechamiento; así como

ser sujetos de control por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR).

No obstante, la autora refiere que la Ley N° 27308 no estuvo exenta de problemas para su implementación siendo estos problemas referidos a: un incorrecto inventario de los bosques a través de las imágenes satelitales poco claras, falta de capacitación y sensibilización a los funcionarios y titulares de las concesiones, debilidad institucional, criterios diferenciados entre los organismos públicos a cargo de fiscalizar y supervisar el manejo adecuado de los bosques, deficiente transferencia de funciones a los Gobiernos Regionales, funcionarios públicos con inestabilidad laboral y sueldos no acordes y de un sistema informal que se aloja aún en el sector forestal.

Lo expresado, agudizo la problemática de la tala ilegal, considerada como la actividad de aprovechamiento no autorizado de los recursos forestales, no solo en las concesiones forestales sino en otras aéreas boscosas, problema que constituye, de acuerdo a Pérez (2014) uno de los principales objetivos a controlar por parte del Estado; lo que motivo posteriormente, la creación de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal (CMLTI), mediante D.S. N° 019-2004-AG (modificado por D.S. N° 076-2014-PCM) cuya tarea es la del retiro de los extractores ilegales de zonas reservadas, concesiones forestales y tierras de comunidades nativas.

De la literatura analizada hasta este punto, que particularmente abordó la implementación de las políticas forestales, y se evidenció que aborda específicamente las leyes forestales, hasta antes de la promulgación de la ley forestal y de fauna silvestre del año 2011, Ley N° 29763, podemos identificar que dichas investigaciones abordaron de manera limitada un análisis entre las leyes forestales y de fauna silvestre y las medidas estatales contra la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios.

No obstante, de los estudios abordados se identifican políticas implícitas contra la tala ilegal, como señalan Charpentier e Hidalgo (1999), existen políticas explícitas e implícitas: la primera se refiere a políticas e instrumentos que tienen un propósito específico de provocar un efecto en las actividades económicas sectoriales estudiadas, las políticas explícitas ambientales por ejemplo, expresan la búsqueda de un efecto sobre el comportamiento de los agentes económicos involucrados; la segunda, las

políticas implícitas podrían tener efectos imprevistos e indeseados, como es el caso de la lucha contra la tala ilegal.

En ese sentido, se infiere de los estudios revisados que en el análisis de las leyes forestales y de fauna silvestre, tanto del año 1963, 1975 y 2000; así como los instrumentos internacionales suscritos por el Estado peruano, integraron en sus objetivos, efectos implícitos contra la tala ilegal en el Departamento de Madre de Dios; al proponer medidas en torno a los problemas de asociados al uso no autorizado de las tierras forestales.

Los mismos que se identifican como los movimientos migratorios de las poblaciones andinas a la región amazónica que resulta en la invasión de tierras forestales para su cambio de uso, como es la expansión del área agrícola, la ausencia de instituciones regionales y locales en materia forestal, segregación económica y cultural que afecta a las poblaciones indígenas y no las integra a la economía nacional, informalidad de las económicas rurales, demanda de materias primas por parte de los mercados internacionales (Banco Mundial, 2006) y el aprovechamiento desordenado de tierras forestales promovida inicialmente por la ley de tierras de montañas del año 1898 (Pautrat, Torres, Samaniego, 2010).

Siguiendo con el análisis, y como ya se mencionó anteriormente, informe del Banco Mundial (2006), señaló que uno de los detonantes para la implementación de medidas de control, fue el suceso que denominaron la guerra por la caoba en el departamento de Madre de Dios, que fomentó un contexto de inestabilidad e ingobernabilidad, estableciéndose una comisión de Alto Nivel que permitió al Ministerio de Agricultura a establecer coordinaciones y acciones concretas con los Ministerios de Defensa, del Interior y de Justicia.

Así mediante Decreto Supremo N° 052-2002-AG, se crea la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal en el año 2002, cuyo artículo 1° del referido Decreto Supremo señala que dicha Comisión Multisectorial esta encargada de *“diseñar y llevar a cabo estrategias para la tala ilegal, que conlleve 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”*.

El referido informe del Banco Mundial, precisa que, en el año 2003 el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), creado mediante Decreto Ley N° 25902 y encargado de promover el uso racional y la conservación de los recursos naturales, se integra a la Comisión Multisectorial, posteriormente en el año 2004 se desinstalo la Comisión Multisectorial y se creó la Comisión de Apoyo a las Acciones de Lucha contra la Tala y Comercio Ilegal de Maderas, que elaboró su estrategia, que se enfocó en implementar acciones y operativos con apoyo de la Marina de Guerra del Perú.

Los años 2004 al 2005, son denominados años de indecisión en materia de lucha contra la tala ilegal; sin embargo, la preocupación en torno a la tala ilegal por parte de las organizaciones civiles, indígenas e internacionales se acrecentó por lo cual se desarrollaron en aquella época espacios de discusión y reflexión sobre las medidas contra la tala ilegal. En esa línea el Gobierno de los Estados Unidos en el año 2013, promovió una iniciativa para la lucha contra la tala ilegal que se focalizaba en apoyo a la gobernabilidad, inclusión de comunidades locales, entre otros temas; ello derivó en el apoyo al trabajo de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la tala Ilegal por parte de USAID por un valor aproximado de 3 millones de dólares (Pautrat y Lucich, 2016).

Pautrat y Lucich (2016) añaden que, en mayo del año 2004, se vuelve a reactivar la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, en el marco de la declaratoria de interés de la Estrategia Nacional de lucha contra la Tala ilegal, Decreto Supremo N° 019-2004-AG, la Comisión que estaría adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros, lo que derivó en la aprobación de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal; no obstante, los socios internacionales no acompañaron este proceso y el Estado peruano demoró en el nombramiento del presidente de la Comisión Multisectorial hasta el año 2005, generando durante esos años un vacío institucional en la fiscalización y control contra la corrupción y blanqueo de madera ilegal.

En ese contexto, añaden los autores, la Comisión Multisectorial es debilitada por las siguientes razones: i) ausencia de los socios internacionales, ii) nulo reconocimiento de la Presidencia de Consejo de Ministros, ii) limitadas capacidades y facultades otorgadas, iii) conflicto y oposición entre los integrantes por convertir a la Comisión Multisectorial en un ente fiscalizador ejecutor de las medidas del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

Adicionalmente, precisan que el INRENA acoge en su sede a la Comisión Multisectorial e implementa una política errática y contradictoria, por un lado, los niveles altos de dicha institución adoptan medidas aisladas que no son ejecutadas por las instituciones implementadoras, en colusión con sectores privados; y, por otro lado, los niveles intermedios del INRENA legaliza madera de procedencia ilegal con un conjunto de normas de menor jerarquía.

Además, el estudio de Pautrat y Lucich identificó que la Comisión Multisectorial actuaba con otras cuatro instancias contra la tala ilegal que operaban sin presupuesto y con funciones similares y superpuestas, añadiéndole más confusión entre las autoridades a cargo de lucha contra la tala ilegal; además de la referida Comisión Multisectorial, se encontraba también la Comisión de Control y Actividades contra la Tala y Comercio Ilegal, la Dirección de Administración y Control Forestal de las Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre y el OSINFOR.

En torno a la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal, promulgada mediante D.S. N° 019-2004-AG, ésta norma propuso la puesta en marcha de un conjunto de intervenciones que contrarresten un clima cultural e institucional a favor de la tala ilegal; y por el contrario, se promuevan políticas de control; y a la par, de gestión eficiente de los bosques mediante la promoción del manejo forestal, sostenible y vincular el crecimiento socio-económico de las poblaciones locales con la actividad forestal Pautrat y Lucich (2016)

Siguiendo con lo investigado por Pautrat y Lucich (2016), la implementación de las medidas contra la tala ilegal fueron limitadas por el desinterés del Estado de establecer a OSINFOR como órgano regular y adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros, esta falta de fiscalización sobre las concesiones forestales fomento un tráfico y comercio de guías de transporte que agudizo la tala ilegal; y adicionalmente, existió una serie de denuncias contra la misma INRENA por indicios de malos manejos como es la corrupción.

Pérez (2014) mencionó en su investigación sobre las redes de corrupción en el sector forestal que dicho campo adolece de dos problemas estrechamente ligados, la tala ilegal y la corrupción, dado que la tala ilegal se ampara en redes, alianzas y grupos de

corruptela; dicha problemática ha demandado del Estado peruano la adopción de dos políticas: la declaratoria de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal, que posteriormente dio origen a la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal y el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Añade el autor, que ambas políticas adolecen de los mismos nudos: abundante marco legal, y limitada identificación de la problemática, lo que implica un mapeo no adecuado de actores estratégicos.

Asimismo, Pérez expone que la Comisión Multisectorial fue una respuesta del Estado por luchar contra las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera en las concesiones forestales que se vinculan con los organismos públicos y otros actores asociados al traslado y comercialización de la madera, que ha producido una especialización y movilización constante de estas redes, ello aunado a las deficientes y discontinuos mecanismos de control de las entidades estatales.

De acuerdo a Pérez (2014), si bien la Comisión Multisectorial tiene como funciones diseñar, coordinar y ejecutar acciones contra la tala ilegal; generar un sistema de información y alerta; difusión pública y gestionar y canalizar la cooperación; su análisis verificó que la Comisión Multisectorial no contaba con información respecto a sus labores; ni que esta Comisión Multisectorial sea un órgano adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) como especifica su constitución; a juicio de la autora, la Comisión Multisectorial tiene un limitado entendimiento del problema de la tala ilegal.

En ese contexto, en el año 2011 se promulgo la Ley N° 29763 la ley forestal y de fauna silvestre; al respecto, Dourojeanni (2013) indica que la ley se enfocó en fomentar la producción de madera, a través de las concesiones forestales y del manejo forestal sostenible; no obstante, incide en la característica de la ley peruana de no contar con una ley específica forestal y de fauna por separado. Agrega Dourojeanni que, en su opinión, el subsector forestal peruano debería depender del Ministerio del Ambiente, dado que en la actualidad el principalmente beneficio de los bosques naturales tropicales es la fijación el carbono y los servicios ambientales; de otro lado, las actividades de piscicultura y silvicultura deberían mantenerse en el Ministerio de Agricultura, al tratarse de cultivos de especies domesticadas.

El estudio de Tavera (2015) afirma que la Ley N° 29763 “buscó que las concesiones se manejen de manera integral, reconociendo las plantaciones forestales como cultivos. Crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), como autoridad nacional forestal y de fauna silvestre. Para la SPDA (2011) es positiva en lo que respecta a la consolidación de los derechos de comunidades y poblaciones locales; no obstante, señala en lo que respecta a la fiscalización se encuentran muchos actores estatales” (Tavera 2015: 3).

Estudios sobre los resultados conseguidos en la implementación de las políticas forestales, concluyen en un fracaso de las mismas, Dourojeanni (2019) refiere el reporte de la Defensoría del Pueblo (2010) y las investigaciones de Pautrat y Lucih (2006) y Dourojeanni (2016); que señalan que a pesar de los objetivos planteados en la política nacional forestal, éstos no han logrado, particularmente, tres (03) dimensiones del desarrollo sostenible: la sostenibilidad ecológica, la inclusión social y la competitividad económica.

Dourojeanni (2019), indica que de un simple repaso se puede evidenciar los problemas del sector forestal, precisa que la degradación y deforestación de los bosques continuó, el aporte del sector forestal a la economía es reducido, las unidades de gestión por privados denominadas concesiones (títulos habilitantes) no son exitosas, la corrupción sigue siendo un factor que destruye la institucionalidad, limitada prevención de desastres naturales a través de la protección de los bosques, bajo beneficio obtenido de las comunidades en el uso de los bosques, resultados poco alentadores en torno al compromiso contra el cambio climático y la reforestación no tiene avances significativos.

Asimismo, Dourojeanni (2020) concluye que la legislación forestal en países con densidad de áreas boscosas es débilmente aplicada tanto por la debilidad de los organismos públicos encargados de aplicarla como la poca adaptabilidad de las mismas, a los cambios de la realidad nacional y regional, lo que se refleja que existe aún, una alta producción de bienes maderables de procedencia ilegal.

Incluso Dourojeanni (2020) efectúa una reflexión sobre si realmente es posible el cumplimiento ideal de la ley forestal; así el autor menciona que el concepto de legal en relación aprovechamiento forestal, está relacionado a la dimensión del aprovechamiento que obedece los contenidos de la legislación vigente; y en una segunda dimensión; a la

observancia de la finalidad de la ley referida a promover la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal a nivel nacional en armonía con el interés nacional, económico y ambiental de la Nación.

Para el autor, la legalidad que es exigida en materia forestal por las autoridades forestales como SERFOR, las autoridades forestales regionales y OSINFOR, solo se dirigen al cumplimiento de los parámetros, requisitos, compromisos formales que indica la ley; sin embargo, ello no conlleva a la consecución de la razón de ser de la ley forestal; aunque se cumpla de manera integral la norma vigente; por lo tanto, Dourojeanni concluye que en el ideal de producir madera de manera legal, no propiciaría la conservación y uso sostenible de los recursos forestales.

En relación con la reflexión de Dourojeanni sobre la implementación de las políticas forestales, la investigación de Paricahua (2021) es demostrativa de ello, al investigar sobre las capacidades de la 31° Brigada de Infantería para el cumplimiento de su rol en la lucha contra la tala ilegal en apoyo a la Policía Nacional del Perú en sus labores de búsqueda y desarticulación de contrabando y tala ilegal.

La investigación de Paricahua concluyó en observar limitantes en las capacidades de la institución de la 31° Brigada que estarían referidas a: i) medios para la detección temprana de transporte pesado en su zona de influencia, ii) procedimientos claros en torno a operaciones contra la tala ilegal, iii) marco legal difuso que regule su actuación en acciones contra la tala ilegal, iv) baja capacidad de coordinación de las actividades de interdicción que impiden una planificación preventiva y que se profundiza por la falta de presupuesto, y; v) carencia de una cultura medioambiental en los integrantes del estamento militar.

### **1.1.3. ACTORES ESTATALES INVOLUCRADOS CONTRA LA TALA ILEGAL EN EL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

El presente apartado tiene como objetivo revisar la literatura en torno a los actores estatales vinculados a las políticas públicas que implementan medidas contra la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios, cuyos estudios e investigaciones han identificado que el régimen del manejo de los recursos forestales se encuentra dentro de la institucionalidad del sector agrario, donde ocupan niveles subordinados de atención pública por parte de la gestión del Estado (Glave, 2019; Che Piu y Menton, 2013; Dourojeanni, 2019).

En ese marco, es el Ministerio de Agricultura (ahora denominado Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), cuya creación se dio mediante la Ley N° 9711 en el año 1941; se estableció como el órgano normativo y promotor del uso sostenible y la conservación de los recursos forestales. Igualmente, con los sucesivos cambios en la normativa forestal, la arquitectura de actores públicos implicados en la política forestal fue variando en sus roles y ampliando a un conjunto mayor de instituciones especializadas y técnicas de nivel regional y local, en el marco de la modernización del Estado peruano (Glave, 2019; Che Piu y Menton, 2013; Dourojeanni, 2019).

Con la aprobación en el año 2011 de la ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, las competencias de autoridad nacional forestal recayeron en un organismo público técnico especializado denominado el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) en el año 2014, adscrito al Ministerio de Agricultura. Asimismo, el SERFOR, es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR); también se estableció la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR), cuya función es de ser una entidad consultiva de alto nivel del Consejo Directivo del SERFOR y de coordinar con las instituciones integrantes del SINAFOR (Glave, 2019).

Al respecto, la investigación de Pari y et al (2017) describe las competencias de las referidas instituciones:

- SERFOR: Autoridad forestal y de fauna silvestre, órgano técnico especializado.

- OSINFOR: Encargado de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los planes de manejo, ejecutados por los poseedores de títulos habilitantes.
- SINAFOR: Estable las condiciones técnicas, normativas, administrativas y económicas para la gestión del patrimonio, es el ente rector del sistema nacional de gestión forestal y fauna silvestre que planifica, supervisa, ejecuta, apoya y controla la política, así todo proyecto normativo relacionado con la gestión del patrimonio requiere de su opinión.
- CONAFOR: Comisión consultiva de alto nivel del SERFOR, conformada por profesionales, especialistas, representantes de la sociedad civil vinculados a la actividad forestal y fauna silvestre, asesora al SINAFOR y recomienda al SERFOR para la gestión del patrimonio, el cumplimiento de la normativa y la política.

Transversalmente a los cambios en el tiempo de la legislación nacional en materia forestal; y que la literatura recoge como un punto clave en el entendimiento de los actores públicos a cargo de la gestión responsable de los bosques, es el proceso de la descentralización durante la década del 2000; y con él, la regionalización. La regionalización crea los denominados gobiernos regionales, a los cuales, el gobierno central delega atribuciones y responsabilidades políticas, funcionales y regulatorias, entre ellas en materia forestal, para una mejor gestión de las demandas que permita un adecuado ordenamiento y planificación territorial (Glave, 2019; Che Piu y Menton, 2013; Dourojeanni, 2019; Serrano y Acosta, 2011).

La transferencia de funciones y competencias hacía los bisoños gobiernos regionales fue gradual pero lenta e incluso incompleta durante la década del 2000. Motivo por el cual, convivieron de forma paralela dos modelos de gestión de los recursos forestales en el Perú; por un lado, uno centralista a cargo de las Administraciones técnico-forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), órganos desconcentrados a nivel nacional del SERFOR, adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego; y de otro lado, uno descentralizado a cargo de gerencias creadas dentro de los organigramas y estructuras internas de los gobiernos regionales que lograron completar la transferencia de competencias desde el gobierno central (Piu y Menton, 2013).

De acuerdo a Glave (2019), el gobierno peruano cuenta con un Plan Anual de transferencia de Competencias Sectoriales; y al año 2018, solo nueve (09) Gobiernos Regionales culminaron la transferencia de competencias desde el gobierno central en materia forestal y de fauna silvestre, siendo en el año 2010, el Gobierno Regional de Madre de Dios uno de ellos. Actualmente, el órgano del Gobierno Regional de Madre de Dios que actúa de autoridad regional forestal es la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre (GRFFS).

La GRFFS tiene como competencias el *“otorgamiento de derechos sobre el uso y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre en Madre de Dios, también se encarga de la administración y control de éstos. (...) la aprobación de planes de manejo, la otorgación de autorizaciones para la instalación y operatividad de aserraderos, la comercialización de productos forestales y realizar inspecciones en zonas de manejo”* (Navarro, 2019).

No obstante, el estudio de Pérez y Núñez (2010) desde un análisis jurídico, examina a las instituciones a cargo de la aplicación de ley en torno a la responsabilidad civil por daño ambiental, afirman que la respuesta de los Gobiernos Regionales en torno a su rol como autoridad regional forestal es segmentada, aplicando con limitaciones medidas contra la tala ilegal; pero por otro lado, es permisible ante la deforestación generada por la agricultura migrante.

Asimismo, los autores señalan al Ministerio de Público como un actor que permite legitimar la demanda por los daños ambientales cuyas competencias referidas en la Constitución Política del Perú, cuyo Artículo 159° le corresponde: *“1. promover de oficio, o a petición de parte, la acción judicial en defensa de la legalidad y de los intereses públicos tutelados por el derecho; 2. velar por la independencia de los órganos jurisdiccionales y por la recta administración de justicia; 3. representar en los procesos judiciales a la sociedad; 4. conducir desde su inicio la investigación del delito (...) la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función.”*, entre otras funciones.

En ese sentido, los autores Pérez y Núñez (2010), precisan que las fiscalías ambientales tienen la finalidad principal de defender del medio ambiente y los recursos naturales; por ello, señalan que, *“el Ministerio Público está legitimado para interponer acciones civiles por daño ambiental en defensa del medio ambiente por defender los intereses públicos,*

*y representar a la sociedad. Sin embargo, no otorga competencias a las fiscalías ambientales y/o civiles para demandar este tipo de daños”.*

Otro actor importante que resaltan Pérez y Núñez (2010) es la Defensoría del Pueblo, creada en el año 1993, esta institución defiende los derechos fundamentales y a la comunidad, supervisa la prestación de los servicios públicos a la población; en ese sentido, inicia y prosigue, según los autores *“de oficio o a petición de parte, cualquier investigación para el esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración estatal y sus agentes que manifiesten un ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo (...) y que afecten la plena vigencia de los derechos constitucionales de la persona y de la comunidad”*, contribuyendo a la vigencia de los valores y principios que rigen el Estado Democrático de Derecho.

Paricahua (2021), desde su enfoque de capacidad estatal, indica que las Fuerzas Armadas, en el marco de la Resolución Ministerial N° 411-2012 DE/SG, formaliza la participación del Ministerio de Defensa en la preservación del medio ambiente y recursos naturales; y en torno a ello, la necesidad de equipar y capacitar a las Fuerzas Armadas para tal rol, no obstante, en su análisis sobre las Doctrina Básica del Ejército del Perú advierte que las capacidades de las Fuerzas Armadas tiene poca o limitada relación con los temas ambientales.

Asimismo, el autor señala que la capacidad de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la tala ilegal se ven limitadas en parte por su falta de presupuesto, logística, medios tecnológicos, conocimiento y entrenamiento en temas medioambientales, lo que no permite que las Fuerzas Amadas tenga una capacidad de detección, alerta, control territorial de bosques que le permitan de oficio intervenir sin necesidad de disposiciones o coordinaciones burocráticas.

Una similar conclusión refiere Ayala (2020) en su investigación sobre la participación de las fuerzas armadas en la defensa de los recursos naturales en la Reserva de Tambopata donde advierte que la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) proporciona información sobre las amenazas nacional como minería ilegal, tráfico de madera, entre otros previstos en el código penal, pero las institucione responsables de la vigilancia y protección de la Amazonía no toman las medidas necesarias a fin de minimizar los efectos de dichos ilícitos; además el autor menciona que las Fuerzas Armadas en sus

roles no han considerado el cuidado del Ambiente, por lo que les limita un adecuado planeamiento.

Otra institución ampliamente estudiada por parte de la academia es OSINFOR, Araujo (2018) precisa que OSINFOR es un organismo técnico especializado, creado por Decreto Legislativo N° 1085, cuya función es la de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los planes operativos anuales para el correcto uso y manejo de los recursos forestales; para ello, efectúa una fase de gabinete o administrativa para la observancia de las obligaciones de los titulares de los títulos habilitantes, la cual se corrobora en una supervisión en campo; posteriormente el área legal evalúa si existe razones para la sanción o dar medidas correctivas; asimismo, los titulares de los títulos habilitantes pueden apelar estas decisiones de OSINFOR en el Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre.

Araujo (2018) señala también que entre las limitantes instituciones que aqueja OSINFOR, el bajo nivel de articulación intergubernamental, la baja calidad de data robusta para contar con alertas tempranas que fundamenten una acción inmediata del Estado en cumplimiento de sus obligaciones; y, el funcionamiento débil de los espacios de coordinación y gestión forestal como el SINAFOR, además del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y Fauna Silvestre, entre otros espacios.

Anicama (2021) en su investigación sobre el impacto de la actividad fiscalizadora de OSINFOR en el desarrollo y competitividad del mercado forestal, afirma que la aplicación predominante del OSINFOR es el enfoque legal – sancionador, lo que se expresa en una reducción de los títulos habilitantes principal fuente proveedora para el mercado de productos y especímenes de origen legal.

Otra investigación a resaltar dentro de las instituciones involucrados en la lucha contra la tala legal es la realizada por Panduro (2019), quien investigó la relación entre las medidas administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), organismo público técnico, especializado y adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de evaluar supervisar, fiscalizar y sancionar a empresas de diferentes sectores, y la deforestación en el distrito de Pinto Recodo, provincia de Lamas ( región de San Martín), concluyendo que existe una relación entre la aplicación incompleta de sus competencias sancionadoras y de seguimiento en dicho distrito y el aumento de la deforestación.

La investigación de Zárate (2017) sobre la función de la División Ecológica de la Policía Nacional del Perú, precisa que entre sus funciones está la de prevenir, combatir, investigar y denunciar los delitos y faltas previstas en el Código Penal; y participa en el cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente; así como atiende los requerimientos de las autoridades judiciales y del Ministerio Público. Así, la Policía Nacional del Perú colabora para intervenciones preventivas o donde exista la comisión de delitos a nivel nacional a solicitud de las Fiscalías en Materia Ambiental (FEMA), por denuncias de ciudadanos o por pedido de la Autoridad Forestal (CIEL, 2019).

Además, CIEL (2019) indica las siguientes autoridades que tienen el encargo de garantizar el origen legal de productos forestales y de fauna silvestre en lo referente a la extracción, transporte, transformación, comercialización y exportación:

- SERFOR: Responsable de establecer políticas e impulsar iniciativas normativas en el sector forestal, además aprueba y otorga contratos forestales y planes de manejo forestal, a través de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), en donde sus competencias no han sido transferidas a los Gobiernos Regionales. También verifica la existencia de especies, otorga autorizaciones para exportaciones y lleva el control de especies de acuerdo al Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES).
- Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Gobiernos Regionales si las competencias fueron transferidas): Otorga contratos forestales y planes de manejo forestal en bosques de producción permanente (Concesiones forestales maderables y no maderables), en territorios de comunidades nativas y campesinas y en predios privados. Además, tiene la responsabilidad de garantizar el origen legal de la madera; para lo cual, efectúa inspecciones, controles y otorga guías de transporte forestal (GTF) e implementa el libro de operaciones en cada centro de transformación o aserradero y centro de acopio de madera
- OSINFOR: Garantiza la procedencia del producto forestal y de fauna silvestre, a través de la supervisión y fiscalización en campo y gabinete del cumplimiento de

los planes de manejo forestal y otros instrumentos de gestión de los administrados que tienen contratos otorgados por la Autoridad Forestal.

- Ministerio Público: Interviene, a través de las FEMAs de manera preventiva o donde exista la comisión de delitos a nivel nacional con apoyo de la Policía Nacional del Perú, de oficio, por denuncias o a solicitud de Autoridad Forestal.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT): Realiza acciones de control de exportaciones vinculadas a recursos forestales y de fauna silvestre a través del sistema e infraestructura aduanera. Participa a iniciativa propia o a solicitud de la Autoridad Forestal.

De la literatura analizada, diversos autores abordan el rol de las instituciones involucradas en el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los bosques; y en particular, analizan sus limitaciones al controlar la deforestación, a través de la respuesta oportuna de actividades sin autorización, fiscalización de documentaría en prevención del blanqueo de madera; sin embargo, la literatura es limitada en torno a la evidencia sobre las posturas que los actores estatales en torno a la tala ilegal, sus prioridades e intereses institucionales, la interrelaciones formales e informales que desarrollan en la conducción de la política contra la tala ilegal en el Departamento de Madre de Dios, lo que para esta investigación será un espacio de estudio.

## **1.2. MARCO TEÓRICO**

El presente apartado tiene como objetivo establecer una posición académica sobre los conceptos que asumirá la presente investigación en torno a lo que se entiende por tala ilegal, implementación de políticas públicas y actores estatales.

### **1.2.1. TALA ILEGAL.**

Desde el análisis semántico, la tala ilegal la podemos examinar como la unión de dos conceptos: la palabra tala referida a la acción de cortar un árbol o una masa de árboles; así como de podar, arrancar y quitar otro tipo de vegetación; y de la palabra ilegal que alude a un acto contrario a la ley (RAE, 2021). Desde ese análisis, el concepto de tala ilegal es el acto o acción referido al apeo (partir) de una planta o varias plantas arbóreas contraviniendo las normas nacionales vigentes para tal acción.

No obstante, la búsqueda de un concepto formal sobre la tala ilegal dentro del ordenamiento jurídico peruano lleva a evidenciar una falta de claridad sobre el tema. Al respecto; y para iniciar una aproximación y delimitación en torno al concepto de tala ilegal, es importante señalar lo que menciona la Constitución Política del Perú, cuyo capítulo II titulado *“Del ambiente y los recursos naturales”* contiene los artículos 66°, 67°, 68° y 69° que establecen las bases jurídicas para la convivencia armónica de los sujetos y el medio ambiente que los rodea.

El artículo 66° de la Constitución Política del Perú establece que el patrimonio natural renovable y no renovable es una herencia histórica y de propiedad del Estado peruano, quien es la autoridad soberana para su beneficio. Sobre el particular, la sentencia N° 003-2006-PI/TC del Tribunal Constitucional del Perú (2006) precisa que al ser los recursos naturales patrimonio de la Nación, éstos no pueden ser separados del interés nacional y del bien común, son universalmente reconocidos por los ciudadanos peruanos de todas las generaciones y los beneficios derivados de ellos deben alcanzar a toda la Nación. Cabe resaltar, que el término Nación implicaría la referencia a un grupo humano que se diferencia a otros por sus particularidades culturales y es consciente de ello, como una comunidad nacional donde todos los sujetos son jurídicamente iguales (Mendoza, 2015).

Además, la referida sentencia del Tribunal Constitucional subraya una dimensión importante en torno a los recursos naturales, que en su explotación debe quedar proscrita los fines exclusivamente individualistas; y el dominio de éstos, reposan jurídicamente en el dominio del Estado con el propósito de asegurar que su aprovechamiento sostenible otorgue un bienestar general. No obstante, se reconoce el uso y explotación de los recursos naturales por parte de privados en el marco de condiciones generales fijadas por el Estado.

Asimismo, el artículo 67° de la Carta Magna establece la potestad del Estado en determinar la política nacional del ambiente para el uso sostenible de sus recursos naturales, lo que implica el diseño de una arquitectura normativa para regular su aprovechamiento. Para aclarar el término recursos naturales es preciso recurrir a la Ley General del Ambiente donde su artículo 84° del Capítulo 1 titulado “*Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*” contenido en el Título III denominado “*Integración de la legislación ambiental*” precisa que los recursos naturales es el conjunto de bienes de la naturaleza que pueden ser objeto de beneficio por una comunidad social para el disfrute y gozo; cuyo valor puede ser estimado a precios de mercado.

Complementariamente a lo que menciona el artículo 84° de la Ley General del Ambiente, es importante mencionar lo que señala el artículo 3° de la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Ley N° 26821, donde se precisa que los recursos naturales son los siguientes conceptos:

- “
- a. Las aguas: superficiales y subterránea;
  - b. El suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;
  - c. La diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistos; los recursos genéticos; y los ecosistemas que dan soporte a la vida;
  - d. Los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares.
  - e. La atmósfera y el espectro radioeléctrico;
  - f. Los minerales;
  - g. Los demás considerados como tales.

El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico” (Ley N° 26821: Artículo 3°).

Sobre la base de lo puntualizado previamente, se infiere que la normativa peruana fundamenta la caracterización de los recursos naturales desde una óptica económica, por su capacidad en generar un bienestar a la sociedad que se pueda cuantificar y medir en un mercado de bienes y servicios; por lo tanto, se puede colegir que las acciones y conductas contraproducentes con ese fin se graduarían en base a una regla de pérdida de utilidad y lucro social.

En ese sentido, la tala ilegal adquiere una configuración extractivista que se realiza al margen de la legislación, vinculado al aprovechamiento indiscriminado de los recursos naturales promovido por intereses individualistas que quebranta el beneficio, a valores de mercado, para el conjunto de la sociedad. En este punto, también se puede evidenciar que la tala ilegal es una actividad que va en contra de la conservación de la diversidad biológica, y de acuerdo al artículo 68° de la Constitución Política del Perú es una obligación del Estado promoverla.

Pero no es manifiesto sobre qué tipo de recursos naturales la tala ilegal está dirigida, en una primera reflexión podríamos afirmar que es una acción que afecta todo tipo de árbol. No obstante, también podríamos decir que la tala ilegal desde el enfoque extractivista de la normativa peruana no estaría dirigida a toda planta arbórea; sino selectivamente a aquellas especies con un valor de mercado por su madera, lo que implicaría dejar de lado aquellos árboles que tienen función agrícola o industrial como la producción de frutas, látex, papel, entre otros usos.

En este punto, es importante destacar el estudio de Cordero (2011), quien señala que las plantaciones forestales no necesariamente son bosques, fundamentando que los bosques, ante todo, son un ecosistema de plantas leñosas que coevolucionaron en un territorio, dominando un paisaje y de ellos dependen otras plantas, animales y organismo detritívoros y descomponedores para su supervivencia; por lo tanto, los bosques se caracterizan por ser un sistema ecológico tridimensional.

La importancia del estudio de Cordero en la presente investigación, es hacer notar que de la revisión a la ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, a la ley general del ambiente (Ley N° 28611) y la ley forestal y de fauna silvestre (Ley N° 29763) y sus respectivos reglamentos, no existe una precisión y delimitación en torno a lo que se entiende por forestal y bosque, dejando entrever que

ambos conceptos se refieren a lo mismo, lo que podría implicar que la tala ilegal ante todo es un acto vinculado a daños económicos que ecológicos.

En este punto, se puede evidenciar que la tala ilegal es una actividad que va en contra de la conservación de la diversidad biológica, y de acuerdo al artículo 68° de la Constitución Política del Perú es una obligación del Estado promoverla; toda vez que la tala ilegal es un aprovechamiento indiscriminado de los recursos naturales para fines particulares e individuales. Asimismo, la tala ilegal tendría en su acepción un fuerte componente económico, dado que ante todo se estaría atentando contra un usufructo, cuya retribución económica a valores de mercado se vería mermado para el conjunto de la comunidad.

Lo mencionado anteriormente, nos aproxima a una arista importa en la noción de la tala ilegal, que entrañaría el detrimento de los recursos naturales, como son los bosques y los servicios ambientales derivados de éstos para una Nación y que implicaría que los ciudadanos pertenecientes a dicha Nación verían limitado su desenvolvimiento social, económico y biológico para su desarrollo integral y sostenible, causando un daño material que podría provocar incluso el peligro a la existencia y supervivencia de los individuos y de las siguientes generaciones.

En ese sentido, la noción de tala ilegal no solo implicaría el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de una manera individualista y en favor de saciar un interés particular; sino también, envolvería una dimensión ética y moral, dado que revelaría conductas y acciones egoístas por parte de sujetos que demostraría poca empatía con compartir los beneficios de los recursos naturales, como son los bosques, con los demás miembros de su sociedad.

El Código Penal peruano, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635, establece en su artículo 310° titulado "*Depredación de bosques protegidos*", incluido en el acápite denominado "Delitos Ambientales" del Título XIII, que la tala está incluida dentro de un conjunto de comisiones delictivas; sin embargo, no señala específicamente lo que implica la tala ilegal; sino indica a la tala no autorizada dentro de un conjunto de comisiones delictivas que atentaría contra los bosques o formaciones naturales, lo cual posiciona a la tala (ilegal) como una acción carente de contenido en sí misma, en cuanto a motivaciones, tipos o contexto en el que se realiza.

Asimismo, el artículo 313° del código penal en materia ambiental esboza una limitada conceptualización de lo que implica la tala (ilegal), señalándola como una conducta contraria a las normas de convivencia dictadas por la autoridad competente, relativas al cuidado del medio ambiente, que tengan como efecto una alteración del entorno medioambiental. No obstante, pone al mismo nivel las consecuencias de la tala (ilegal) con las acciones derivadas de la edificación (ilegal) de infraestructura.

La falta de desarrollo conceptual sobre lo que es tala ilegal se profundiza al revisar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763 y sus respectivos reglamentos; donde se suele intercambiar dicho concepto con la acepción de “extracción” (ilegal), que estaría más vinculada a un término económico, como es el inicio de una cadena productiva industrial, donde la extracción es un proceso de saca de árboles para transportarlos hacia una zona de corta a fin de facilitar su transporte a una fábrica u otro destino final (Food and Agriculture Organization of United Nations - FAO).

Teniendo en cuenta ello, el termino extracción (ilegal) en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y sus reglamentos alude a la falta u omisión parcial o completa de documentos que viabilizan los planes de manejo de los recursos ambientales que otorguen una legalidad al aprovechamiento económico y comercial de los recursos madereras y diferentes productos forestales diferentes a la madera.

Sobre el concepto ilegal, es interesante mencionar lo que implica esta acepción y cuando se asocia al concepto tala. Lo ilegal se vincula a lo que es contrario a la ley (Samhan, 2012). Sobre la ley, habría que indicar lo investigado por López (2006) que menciona que el conjunto de reglas o normas jurídicas susceptibles de imponerse coactivamente por la autoridad competente en un determinado momento y rigen en un determinado lugar forman el Derecho Positivo.

Profundizar sobre el concepto ilegal, permite evidenciar que la acepción de tala ilegal carece dentro de su naturaleza de un principio de carácter ético, es decir lo que López (2006) describe como Derecho Natural, aquel conjunto de reglas de carácter ético concebidos por la razón y fundados por la naturaleza del hombre, a los que debe ajustarse la conducta de los individuos que viven en comunidad. López también indica que el Derecho Natural representa la justicia o el ideal de lo justo.

Aunado a la idea anteriormente señalada, podemos mencionar el estudio realizado por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) sobre la tala ilegal en Costa Rica indica que contrario a un delito como el robo u homicidio que no es aceptado en la sociedad y por ende no es factible su despenalización, la tala ilegal si es adoptada en la sociedad como un hecho que puede ser tolerado y cuya legalización no traería una reacción adversa en la sociedad.

Osorio (2010) ofrece una mirada sociológica sobre la tala ilegal, al respecto menciona que en el medio rural donde la presencia del Estado es reducida, las normas que van a guiar el derecho sobre los recursos sería en primer lugar la legitimidad de la presencia en la tierra y la relación sobre ella, para el autor dos categorías de análisis son las comunidades nativas y los fundos, poniendo como ejemplo que los moderadores al internarse en un bosque consideran que la extracción de la madera es más una negociación con las comunidades nativas que con el Estado.

En ese sentido, para Osorio (2010) la tala ilegal representaría una forma en las que las comunidades nativas practican una economía de subsistencia, basada en el intercambio con otras comunidades nativas y poblaciones ribereñas; y bajo ese marco existen motivaciones complejas, debido que los recursos forestales tendrían para las comunidades nativas un valor social y de prestigio que sería un motor generador de bienestar y desarrollo para su comunidad; de ese modo, existiría además de un beneficio económico, una forma de relación social que les permitiría aliarse con grupos para su defensa y obtener bienes y servicios.

En ese marco, Osorio menciona que Estado ha particularizado la tala ilegal desde una realidad donde predomina su ejercicio en el ámbito urbano; por ello, la versión oficial es que la tala ilegal es la extracción del recurso forestal que no cuenta con autorización, particularmente la caoba y el cedro; a pesar de que en el Perú se comercializan por encima de 100 especies forestales de las más de 2500 que existen. Teniendo como efecto una pérdida de capital y perdida de potencial económico del bosque, modelando la tala ilegal como preocupación económica que pone en peligro el paradigma del desarrollo sostenible.

Para Osorio (2010), dicha conceptualización de la tala ilegal en el Perú y su efecto sobre el paradigma del enfoque de desarrollo sostenible, desarrollo con ambientalismo, es una postura ideológica que acoge el ámbito local a través de los organismos no gubernamentales que promueven una agenda que predomina en la ideología del mundo occidental; al respecto, lo referido por Osorio se puede evidenciar al revisar los conceptos de tala ilegal formulados por entidades que financian, a través de las ONGs una visión particular de la tala ilegal.

Para la Unión Europea, “la tala ilegal consiste en el corte, transporte, procesamiento, la compra o la venta de madera y productos madereros en contravención con las leyes nacionales” (citado en Anto 2020: 54). Asimismo, la literatura precisa que el marco regulatorio de manejo sostenible de los recursos forestales, también norman la tenencia, la gestión forestal, el medio ambiente, los clientes, la transformación, la exportación, la mano de obra, el bienestar social, procedimientos en torno al comercio, los impuestos, aranceles y otros, relativo a la extracción forestal (Anto, 2020).

De acuerdo al Banco Mundial (2006), el concepto de tala ilegal, está tipificado como un delito ecológico vinculado a un conjunto de conductas; en ese sentido, dicho informe del Banco Mundial señala que el actuar de los agentes públicos y privados se enmarca en una comisión de delitos que propagan una presión y daño sobre los bosques, que desafían el control gubernamental y manejo adecuado de los territorios con cobertura boscosa, a fin de mejorar el manejo sostenible de los recursos del bosque; así como para preservar el bosque para disfrute de las poblaciones. En ese sentido, la legislación forestal prohíbe y sanciona las acciones humanas que contravengan la normativa forestal; por lo cual el concepto de tala ilegal no es la violación a una sola prohibición o regulación forestal; sino, la de cualquiera de una serie normas forestales.

En ese sentido, la conceptualización de la tala ilegal y la que adoptará esta investigación en el periodo de estudio es la referida por Dourojeanni (2020) que señala la misma como la madera obtenida sin contar con una autorización de la autoridad competente que exige para el aprovechamiento planes de manejo; así la tala ilegal elude requerimientos y normas; y se extrae de unidades de ordenamiento forestal, de territorios de comunidades nativas, campesinas, privadas y de bosques locales que no cuentan de una administración.

### 1.2.2. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Diversos estudios han señalado que la atención académica en torno al proceso de implementación se inició en los años 80s; ello en razón, a que se percibía que el proceso de implementación era simple y debería recibir mayor atención el proceso de toma de decisiones; porque de este proceso la decisión sería implementada logrando los resultados proyectados (Navarro, 2016; Revuelta, 2007).

En ese marco, Revuelta (2007) analiza los enfoques teóricos en torno a los objetivos que persigue la implementación de las políticas públicas; así menciona a los siguientes autores y sus definiciones:

- Van Meter y Van Horn (1975), señala que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos, sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativo, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas.
- Sabatier y Mazmanian (1985), consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica.
- Pressman y Wildavsky (1976), indican que la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas
- Bardach (1978), establece que el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un gran número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares.

En esa línea de ideas, Revuelta define “que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado *“eslabón perdido”* (Revuelta 2007: 139). La implementación es el espacio donde concurre una suerte de tensiones por parte de diversas variables independientes como actores que intentan apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos de la política pública.

Asimismo, Revuelta (2007) reflexiona en torno a que deberíamos entender en torno a ¿Qué es lo vamos a implementar? Precisa que la literatura no es precisa sobre a que debe ser aplicado el término implementar, y se infiere que el término es aplicado a un amplio rango de políticas que no tienen características definidas de acuerdo con la literatura revisada. Reflexiona Revuelta (2007) que, *“no hay certeza acerca de si la política que se implementa es una decisión administrativa hecha por el ejecutivo o uno de los ministros bajo la forma de plan o programa; si se trata de un instrumento más formal como un decreto administrativo expedido por el ejecutivo; o, incluso, si se refiere a una ley que requirió la aprobación del legislativo”*.

Revuelta (2007) analiza la literatura en torno a encontrar un vínculo entre el tipo de política y el efecto que tiene esta en el proceso de implementación: así referencia los estudios de Van Meter y VanHorn (1975) y Dolbeare y Hammond (1971) a fin de argumentar que no es claro la relación entre tipo de política e implementación, precisando que dichos estudios refieren indistintamente a la política como una decisión, una ley promulgada, resolución judicial, decreto o programa; sin aunar en las diferencias entre ellas. En consecuencia, señala el autor, que en el marco de los referidos estudios debemos considerar sinónimos a estos diferentes tipos de política sin mayores diferencias formales; y con ello, no habría diferencia entre una mejor implementación entre los diferentes tipos política.

Revuelta prosigue en su análisis en torno a evidenciar diferencias sobre el tipo de política y su efecto en el resultado del proceso de implementación; menciona el estudio de Weatherley y Lipsky (1977) que abordan la implementación sobre una pieza normativa formalmente denominada ley; pero sin aclarar si los resultados de la implementación tienen relación con el tipo de política aplicada. Otro estudio referenciado es el de Sabatier y Mazmanian (1981) que le otorga una importancia al imperativo legal para un adecuado proceso de implementación de un estatuto; no obstante, el análisis ofrecido es bajo una lógica top-down.

El autor expone otro estudio, el de Rein y Rabinovitz (1978), que identifica la necesidad de expedir regulaciones adicionales a la normativa principal; consideran a la legislación con el centro de la implementación; adicionalmente consideran necesario que se expidan regulaciones administrativas para el funcionamiento del mecanismo operativo

y deben estar alineadas con la legislación. Revuelta igualmente indica que el estudio de Bardach menciona la necesidad de políticas administrativas para una mejor implementación; sin embargo, no aclara si el tipo de política original debe ser legislativo, burocrático o judicial.

En ese contexto de ideas, Revuelta considera que la ley por su naturaleza contiene un proceso más formal a diferencia de programas, planes y regulaciones administrativas que son expedidas por la sola voluntad del gobierno de turno, debido a la necesidad de contar con la aprobación del legislativo, incluso para su modificación y derogación; y en consecuencia tiene mayor posibilidad de ser preservada en el tiempo. Para Revuelta, la ley funciona como el principal instrumento usado por los gobiernos contemporáneos para influir en el comportamiento social.

Adicionalmente, Revuelta (2007) menciona el rol de la burocracia; y como los primeros estudios se centraron en el papel de ésta en el éxito o no de un proceso de implementación; entre ellos, precisa que se identifican tres variables relacionadas con el fracaso de un proceso de implementación: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política (Kaufman, 1973; citado por Revuelta 2007); sin embargo, otros académicos reconocidos por sus enfoques top-down como Sabatier y Mazmanian (1981) y bottom-up como Hjern y Hull (1982) coinciden en la complejidad del proceso de implementación, restándole importancia como un factor determinante a la burocracia.

Navarro (2016) señaló que en la medida que se identificaron los fallos en el proceso de implantar, ejecutar, desarrollar; y con ello la consecución de los objetivos, las políticas públicas, los estudios y reflexiones teóricas en torno al proceso de implementación fueron exigiendo mayor atención por parte de los espacios académicos; motivo por el cual, surgen dos modelos para el análisis de la implementación de las políticas públicas: el modelo top-down y el modelo bottom-up.

De acuerdo a Navarro (2016), el enfoque top-down, se comprende como la actuación de la maquinaria burocrática que cumple inercialmente y automáticamente las ordenes de la decisión política; desarropándose a la política pública del papel que cumple los ejecutores, esto debido en principio, por la percepción que los implementadores acataran los siguientes valores: i) primacía jerárquica de la autoridad, visión weberiana

sobre la administración pública en la que se idealiza a la burocracia como un circuito racional que acata y obedece; y cuyo proceso de ejecución en cascada, contiene controles jerárquicos que bastarían para asegurar la ejecución de una decisión; ii) distinción entre el universo político y el mundo administrativo, que responde al modelo de WILSON que señala que los espacios políticos y administrativos actúan de forma separada, por los supuestos referidos a que el espacio administrativo muestra una neutralidad frente al espacio político y la profesionalidad de los implementadores públicos constituye una objetividad.

La autora afirma que el enfoque top-down reduce la comprensión de la implementación en el trabajo político, desconoce la discrecionalidad y libertad de acción de tipo político en la ejecución de los encargados de desarrollar la política pública; y solo se le reconoce a las esferas donde se adoptan las decisiones; bajo este modelo de análisis de la implementación de la política pública el éxito de la implementación está relacionado en asegurar que el decisor continúe en un modelo racional donde el que adoptará la decisión la seguirá bajo esa lógica racional.

En torno al enfoque bottom-up, Navarro (2016), precisa que alternativamente al enfoque top-down, se identifica que una mejor toma de decisión, mejores sistemas de control y métodos de comunicación no aseguran una mejor implementación; contrariamente, este enfoque reconoce que existe un escenario en el proceso de desarrollo de la política pública donde intervienen actores con intereses particulares que producen presiones y exigen negociaciones. El enfoque bottom-up entiende la implementación como una continuación de la fase política, pero con características específicas, por ello este enfoque abandona la idea de que quienes deciden, controlan a los ejecutores.

Complementando lo descrito en torno al enfoque bottom-up, se señala que el referido modelo se sitúa en el contacto inmediato con el grupo objetivo al cual está dirigido la política pública, trasladando la atención en torno al decisor y virando su énfasis al burócrata; restando importancia al control jerárquico y centrándose en la capacidad del referido burócrata para solucionar en el momento casos singulares. El enfoque bottom-up muestra la utilidad de formar el mecanismo de implementación partiendo del contexto local en que se encuentra, las capacidades de responsables de la implementación; con ello se contará con un cuadro de debilidades y fortalezas que orientará la ejecución (Elmore 1978, citado por Navarro, 2016).

Peña (2010) señala en torno al enfoque bottom-up, esta perspectiva examina como la ejecución de la política va interpretándose constantemente al pasar por los funcionarios a cargo, tomando en consideración que estos funcionarios emplean sus propias convicciones y reflexiones en el marco de la marginalidad de sus funciones para la aplicación de la política; no obstante, estos mismos funcionarios toman influencia de otros funcionarios en el devenir de las coordinaciones en la implementación de la política; además adiciona Peña que *“el comportamiento de los burócratas de menor nivel pueden desviar las intenciones de los burócratas de primer nivel”*. En ese marco, Peña (2010) considera cuatro variables que condicionarían el éxito o fracaso en la implementación de las políticas:

1. Formulación de los objetivos, cuanto mejor se haga esto, más fácilmente se conseguirán los objetivos. Los objetivos deben ser formulados coherentemente.
2. Recursos dedicados a la política. Para que una política sea exacta, se necesita personal de calidad, una difusión de información y recursos suficientes para que se dispongan de ello.
3. Comunicación interorganizativa y capacidad de control. La buena comunicación entre órganos favorece el desarrollo de la implementación de políticas.
4. Ambiente exterior. Índice de éxito del programa, opinión pública, intereses afectados, entre otros.

Asimismo, Peña (2010) precisa que los enfoques top-down y bottom-up, fueron corrientes académicas que aparecieron en los setenta y ochenta en torno al debate de la implementación de las políticas públicas; luego, en las décadas siguientes surgirían otras corrientes académicas denominadas redes de políticas, las comunidades políticas o las coaliciones políticas; pero para Peña (2010), los enfoques top-down y bottom-up, son las corrientes académicas clásicas que toman una posición frente a la implementación de la política.

En torno a las redes de política, Klijn (1998) define a las redes de política pública como *“patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos”*; el enfoque de redes de políticas públicas se basa en la teoría interorganizacional de la sociología organizacional y los conceptos de subsistemas y comunidades políticas.

Asimismo, el estudio de Klijin cita la reflexión de Scharpf (1978) quien menciona que el diseño y ejecución de una política tiene contrastes; y una explicación determinista de los sucesos no es adecuada, porque en el camino de la formulación e implementación de una política convergerán diferentes intereses y pugnas por los resultados que se vayan a conseguir; es decir, el desarrollo de una política tendrá inevitablemente la influencia de otros actores que intervienen durante el proceso, poniendo énfasis en las “estructuras más estables” de la interrelación entre organismos como factor que orienta primordialmente una política, esta postura la denomino “red inter organizacional”.

El denominado entorno fue objeto de análisis, la más conocida es la que la conceptualiza el entorno como subsistemas y la organización responde estratégicamente a su entorno y entra en una dinámica con las otras organizaciones en función a sus necesidades organizacionales. La teoría interorganizacional centró su análisis en como las organizaciones dotan recursos y obtienen acuerdos, permite que las sinergias entre las organizaciones para asegurar el interés mutuo del trabajo conjunto, es por ello que el núcleo de la teoría interorganizacional es el estudio del intercambio y colaboración entre las organizaciones.

Klijin identifica que la teoría interorganizacional desarrollo un modelo de dependencia de recursos en donde cada organización controla un capital, personal, conocimientos y busca interactuar con otras organizaciones para adquirir esos recursos para el logro de sus objetivos, esto porque dicho enfoque supone que las organizaciones coexisten con brechas institucionales que las orienta a propiciar sinergias con otras instituciones.

En ese entramado de organizaciones, el poder es un concepto central dentro del modelo de dependencia, debido a que las organizaciones tendrías estrategias para cohesionar o no, y de esta manera se propicia o genera sinergias colaborativas para la consecución de los objetivos de la política; o cambiar las expectativas y metas. En ese sentido, el desarrollo de la organización depende de cómo se conecta con otras.

La teoría inter organización también dirigió su atención a las estructuras formales o acuerdos organizaciones para asegurar la cooperación, en línea con el enfoque de contingencia se centró en la naturaleza de la coordinación, la clasificación más conocida es la efectuada por Rogers y Whetten (1982) quienes formularon las siguientes distinciones:

“(…) de acuerdo con el grado de autonomía de organizaciones separadas, entre tres formas de coordinación: ajuste mutuo, alianza y corporativa. Con el ajuste mutuo, las partes mantienen su autonomía: la coordinación se alcanza por una interacción voluntaria, más o menos espontánea y se basa en reglas informales: El segundo tipo de estrategia, la alianza, es indicativa de una situación en la que no existe autoridad y donde la coordinación se alcanza a través de reglas negociadas. Las estrategias de coordinación se llaman “corporativas” cuando las organizaciones desarrollan una estructura de autoridad conjunta con la que entregan algo de su autoridad.”

La perspectiva de redes de políticas públicas en la implementación, se inspira en la teoría inter organizacional, pone énfasis en las sinergias estratégicas entre organizaciones, en virtud a sus interdependencias que se expresa compleja y dentro de un proceso de negociación, caracteriza las posiciones de las organizaciones dentro de una red; así, si una organización ocupa una posición central en la red está en mejor posición de para alcanzar sus objetivos, activar a otras organizaciones y movilizar recursos; también se pone relevancia a que si las organizaciones interactúan continuamente se desarrollan normas informales de negociación que guían los mecanismos de cooperación.

En tal sentido, el análisis de redes de política pública desarrolla la hipótesis en torno a como los resultados de la política son influenciados por la interacción, inclusión o exclusión de grupos de interés; no obstante hay que tener en cuenta la estructura de cada red y el problema público al cual responde; debido a que ello, identificaría como los participantes en la red establecen vínculos de cooperación en mayor medida con uno que con otros, disponiendo recursos no homogéneos (Cruz, Serrano, Zizumbo, 2013).

Un planteamiento teórico que se desprende de la perspectiva de políticas públicas, es el analizado por Isuani y et al (2009), en torno a las redes intergubernamentales para la implementación de políticas que pone como un tema central la coordinación y la capacidad de los gerentes para para desarrollar estrategias de colaboración; sobre el particular, menciona que los organismos nacionales, provinciales y municipales encuentran en la necesidad de buscar estrategias de colaboración y superar la

complejidad de la acción conjunta, en torno a ello, Isuani propone un conjunto de razones de discrepancias que deben superar las organizaciones gubernamentales:

- Incompatibilidad directa con otros compromisos: Existe un acuerdo sobre la bondad de un programa, pero puede suceder que es incompatible con las metas propias.
- No hay incompatibilidad directa, pero si preferencia por otros programas: las instituciones involucradas no se oponen al programa, pero entienden que este no tiene que ver con su especificidad.
- Compromiso simultaneo con otros programas: las organizaciones deben distribuir sus recursos en otros programas en los cuales ya estaban involucrados
- Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del programa: la implementación del programa requiere la colaboración de otros actores que no perciben la urgencia del programa.
- Diferencias entre la jefatura y las funciones propias de la organización: los participantes del programa pueden acordar sobre los objetivos, pero discrepar con relación a quien debe dirigirlos.
- Diferencias legales y de procedimientos: discrepancias entre las organizaciones en relación a las normas, criterios o procedimientos a seguir en el cumplimiento de las metas.
- Acuerdo junto con falta de poder: falta de recursos de los participantes que se adhieren al programa.

Isuani (2009) refiere otro tipo de discrepancias entre los organismos involucrados, tomando el planteo de Bardach sobre la existencia de multiplicidad de juegos que atentan contra la implementación conjunta, ello plantea que “el proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semi-autonomos, cada uno de los cuales intenta tener accesos a los elementos del programa y tenerlos bajo su control” (citado en Castro 2019: 30). Y como efecto, obtener ventajas de otros actores, la tipología que sugiere es la siguiente:

- El juego de la simulación: los organismos involucrados expresan adhesión y contribución al programa declarativa, pero en la práctica no existe ninguna voluntad.

- El juego del territorio: cada organismo realiza una defensa a ultranza de su propia jurisdicción y competencia para la implementación del programa fomentándose la desconfianza y recelos entre los participantes.
- El juego, no es nuestro problema: es la habilidad para esquivar o derivar responsabilidades a otros participantes.

Asimismo, se destaca que la capacidad de colaboración entre agencias nace despacio, siendo un proceso que se desarrolla en el tiempo; y requiere participantes con competencias y motivados para producir algún bien o prestar un servicio (Bardach, 1998, citado por Isuani, 2009). Isuani refiere que la cooperación no debe estar cimentada en la imposición jerárquica tradicional, sino en una negociación; además menciona la importancia de reconocer que los gerentes de los organismos que deben colaborar se encuentran inmersos en otras redes, por lo cual se plantea la necesidad de discernir entre los actores más compatibles con los propósitos de la cuestión.

La Presente investigación identifica que el sustrato en el cual se implementa la política contra la tala ilegal en el Departamento de Madre de Dios se enmarca en el proceso de la descentralización, López (2014) define la descentralización como un proceso de transferencia de responsabilidades a los Gobiernos Regionales y Locales, a los que se les reconoce autonomía política económica y administrativa para cumplir sus competencias.

No obstante, Lizárraga (2010) señala que regionalización fue un esfuerzo técnico y político que buscó el perfilamiento de las atribuciones, competencias y capacidades ejecutivas de los Gobiernos Regionales y Locales, mientras que las funciones esencialmente normativas permanecían en las instancias ministeriales del Gobierno Nacional, en la práctica la autora precisa que en la práctica muchas competencias transferidas son inaplicables por la limitada transferencia de recursos logísticos, humanos y financieros; poniendo como ejemplo, las transferencias para el abordaje regional de las políticas y planes vinculados a la explotación racional de los recursos y el manejo del ambiente que ha fomentado una insuficiente operatividad.

Asimismo, Lizárraga (2010) afirma que se verifican una superposición e incluso conflictos entre las competencias o atribuciones que se mantienen en el Gobierno Nacional con las que corresponde a los Gobiernos Regional y Locales lo cual ha determinado desencuentros. En ese marco, la perspectiva que adoptará la investigación

es del enfoque bottom-up, en razón en que el contexto en el que se estudia la implementación, en el departamento de Madre de Dios confluyen actores estatales con diferentes competencias, autonomías, intereses y recursos.

Así, la implementación de la política contra a tala ilegal en el Departamento de Madre es un campo donde los coexisten actores estatales que desafían a la jerarquía organizativa y por otro lado desean ejecutar la política; en ese sentido la implementación es influido por un proceso de evolución, interpretación, modificación donde el poder, la dependencia, intereses, motivaciones y comportamientos de los diferentes actores juega un papel central (Barret y Fudge, 1981, citado por Rodríguez 2018).

En ese sentido, Córdova (2015) en su investigaciones de tesis señala unas preguntas guiadoras que darían nociones en torno al cuestionamiento que realiza modelo botton-up: i) ¿En qué medida fueron las acciones de los funcionarios de aplicación consistente con esa decisión política?; ii) ¿En qué medida fueron los objetivos alcanzados a través del impacto de la política, es decir, en qué medida fueron los objetivos alcanzados a través del impacto de la política?, iii) ¿Cuáles fueron los principales factores que afectan a los impactos de política oficial, así como otros de importancia política?, iv) ¿ Cómo fue la política reformulada con el tiempo sobre la base de la experiencia?.

### 1.2.3. ACTORES ESTATALES.

El presente acápite de la investigación expone las conceptualizaciones, características y posturas académicas respecto a los actores estatales, también referenciados como unidades estatales, entidades estatales, actores burocráticos, instituciones públicas, órganos del Estado, instituciones gubernamentales, entre otras denominaciones; a partir de lo cual, el presente estudio adoptará una posición sobre lo que entendemos por actores estatales.

Weber (1977) en su obra *¿Qué es la Burocracia?*, exponía cómo funciona la burocracia moderna bajo seis (06) modos específicos: i) Bajo el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales a través de leyes y ordenamientos administrativos; ii) Bajo el principio de jerarquía de cargos y niveles de autoridad que implican un sistema de sobre y subordinación de funcionarios que contralan funcionarios inferiores; iii) la administración del cargo moderno se funda en documentos escritos; iv) La administración de un cargo implica una preparación cabal y experta v) La actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, entendido como la atención que debe prestar a sus actividades y vi) La administración del cargo se ajusta a normas generales que es del saber técnico del funcionario.

Estos seis (06) modos específicos referenciados para las organizaciones burocráticas teorizadas por Weber (1977), pueden dividirse en dos (02) grupos: los primeros tres (03) indican los principios y bases que determinan la burocracia como estructura administrativa y las últimas tres (03) refieren al perfil del funcionario burocrático (Martínez, 2016). Si bien el trabajo de Weber (1977) está orientado a comprender el modelo de dominación legal al que corresponde la burocracia, de éste se puede identificar características que desarrollan las entidades públicas para conseguir un propósito (Reyes, 2020).

Sin embargo, Weber (1977) también reflexiona en torno a las instituciones públicas y el origen de las mismas. Weber (1977) señala que el conocimiento técnico del perito fue deviniendo en la base del poder del funcionario frente al gobernante, ello produjo una ambivalencia del gobernante, en ser dependiente del conocimiento del perito, pero a la vez, mantener su posición de poder. El autor añade que, con la ampliación cualitativa de la gestión administrativa, el conocimiento del perito ya no podía circunscribirse a

consultas ocasionales en momentos difíciles del gobierno; cuya convocatoria ocasional podría resultar difícil.

Así, según Weber (1977), la resolución en torno al asunto en discusión es sancionada o rechazada por el monarca en un edicto, de este modo, el gobernante convertido según el autor en un “aficionado” logra tres (03) efectos: i) aprovecha el conocimiento técnico del colegiado; ii) reduce el poder del perito que ahora reparte su poder de conocimiento con otros peritos, manteniendo el gobernante su posición de poder y iii) La visión colegiada permite al monarca no tomar decisiones arbitrarias y gestionar el malestar sobre el fracaso de una decisión hacía los cuerpos colegiados.

Weber (1977) agrega que el gobernante tomaba decisiones a través de memorandos y escritos, logrando una relación impersonal con los cuerpos colegiados; así, estos órganos técnicos impulsaron el moderno concepto de instituciones públicas, cuya naturaleza se caracteriza por ser duraderas e impersonales que transcendían a los gobernantes de turno; no obstante, la continuidad de dichas instituciones provocó también que usurparon el poder del monarca. Finalmente, es de resaltar que Weber (1977) menciona que los cuerpos colegiados (instituciones públicas) se caracterizan por ser “la base de la especialización racional de la posesión del conocimiento técnico”.

Oszlak y O' Donnell (1995) reflexionan en torno a la toma de posición del Estado en el diseño de políticas públicas en América Latina, señalando que el Estado toma posición sobre cuestiones, sean éstas o no iniciadas por él, a través de una o más organizaciones estatales. Para estos investigadores, el conjunto de organizaciones estatales al intentar resolver dichas cuestiones, toman posición no necesariamente de manera unívoca, ni homogénea; ni permanente; al cual se le debe sumar un contexto proceso social de factores extrínsecos.

No obstante, mencionan los autores, la toma de posición del Estado en los países de América Latina, principalmente de los sectores burocráticos civiles y militares, no debe descontextualizarse como objeto influenciado por los tenedores del capital internacional asentado en dichas sociedades y de las capas más dinámicas de la economía local; así la economía se expande en la dirección marcada por los intereses de estos grupos hacía la formación y expansión de grandes unidades productivas.

La idea de los autores descrita en el párrafo precedente, es importante subrayarla porque pone en evidencia que los actores estatales tienen un importante compromiso con el modelo económico imperante; y, por lo tanto, supone que las unidades estatales formularían políticas sobre cuestiones en la medida que no afecte la producción y engranaje económico con las capas de la económica local e internacional dominantes.

Asimismo, del estudio de Oszlak y O' Donnell (1995) se infieren ciertas características de los actores estatales: i) La política estatal es un conjunto de iniciativas manifiestas o implícitas de sus unidades estatales, que se enmarcan en un contexto histórico que permiten colegir una posición frente a una cuestión, a dicha posición de las unidades estatales le son atribuibles efectos específicos de la política, ii) La posición que asumen las unidades estatales son entre sí, generalmente: inconsistentes y conflictivas; esto debido a su grado de autonomía capaces de influir en diversas etapas del proceso de diseño de políticas estatales; no obstante, estas inconsistencias y conflictos es producto de definir la cuestión y la forma de intervenir y resolverla, tomando en consideración intereses organizacionales y clientelísticos, iii) La intervención del Estado a través de sus Unidades estatales en el desarrollo de un proceso social puede ser de manera temprana o tardía con el objeto de influir en su desarrollo, alterando la relación de fuerzas frente a la cuestión.

En ese sentido, Oszlak y O' Donnell (1995) expone que el Estado, a través de sus unidades estatales, formula políticas respecto a una cuestión que se caracteriza por tener un respaldo de normas de cumplimiento obligatorio o el control de superiores medios de coacción física y; su repercusión es más extensa que las políticas privadas. En ese sentido las políticas de las unidades estatales producen importantes consecuencias en otros actores sociales.

Otro aspecto importante que subrayan Oszlak y O' Donnell (1995) sobre los actores estatales, es en torno a la cualidad de doble proceso que generan las políticas formuladas por las unidades estatales; así la toma de posición de una unidad estatal sobre una cuestión que tiene una atribución para hacerlo en nombre del Estado provoca una repercusión horizontal, referidas a nuevas tomas de posición o reajuste de posición de otras unidades estatales.

De otro lado, provoca las repercusiones verticales, referidas a la atribución de competencia y en la asignación de recursos (tiempo, personal, dinero, equipo) a órganos dependientes de la unidad estatal que adopto la política; lo que tiene como efecto, la creación de aparatos burocráticos o asignación de nuevas funciones a organismos preexistentes, quedando formalmente encargados del tratamiento y resolución de la cuestión. El efecto de la repercusión vertical, precisan los autores, es el establecimiento de una relación ambigua y conflictiva con otras unidades estatales o burocracias especializadas en otros aspectos de la cuestión.

Prosiguiendo la idea de los autores, mencionan que las repercusiones horizontales y verticales en la etapa de la implementación sugeriría que las nuevas estructuras burocráticas especializadas con atribuciones para el tratamiento y resolución de la cuestión, redefinirían la política inicial adoptada y en consecuencia modificarían la posición del Estado frente a la cuestión, permitiendo que otros actores, como los actores sociales, puedan introducir sus ideas y definiciones en toda las fases de la política.

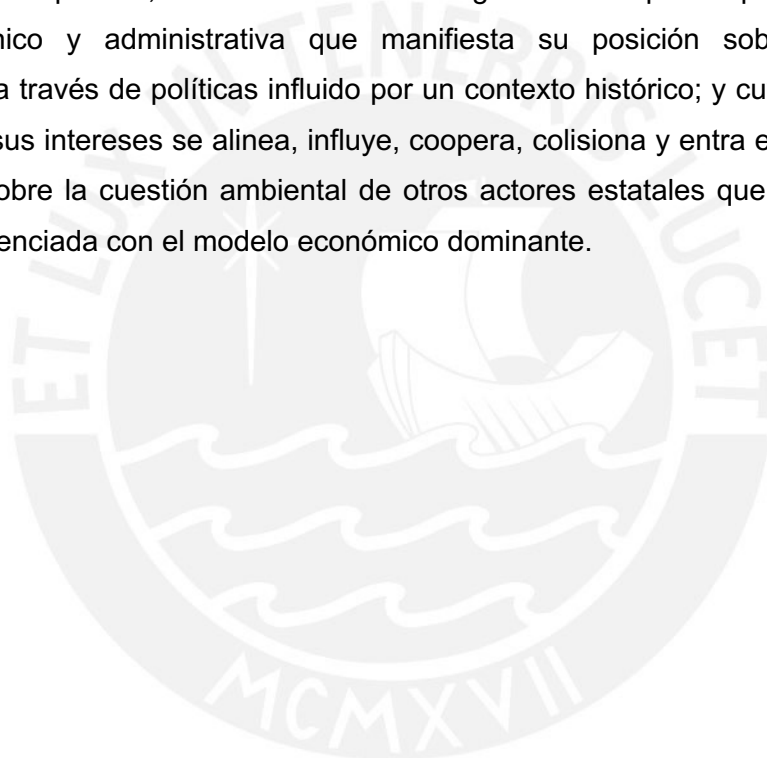
Un estudio a citar en el objetivo de delinear y explicar a los actores involucrados que intervienen en las políticas públicas en materia ambiental es el trabajo realizado por Gutiérrez (2017) sobre la política de protección de bosques nativos en la República de Argentina, si bien el referido estudio se circunscribe a la etapa de formulación de las normas nacionales y provinciales de protección de los bosques nativos, es importante resaltar los dos enfoques mostrados para el análisis de las políticas de protección ambiental en su trabajo: el enfoque macropolítico y el enfoque micropolítico.

Si bien, el presente estudio aborda la etapa de implementación de la política pública en materia de tala ilegal, el estudio de Gutiérrez (2017) nos da luces sobre la naturaleza de los actores estatales en la acción gubernamental desde la perspectiva del enfoque micropolítico. El enfoque micropolítico expone dos (02) aristas en torno a los actores estatales involucrados en políticas medioambientales: los actores estatales tienen una lógica de trabajo que los predispone en un mayor o menor grado a defender un sistema de producción económico; y en otros casos los inclina a defender derechos que mantengan un equilibrio entre las demandas existentes. Estas tendencias colisionan en su afán de acordar métodos de intervención. Asimismo, Gutiérrez (2017) resalta que, en el caso particular de cuestiones ambientales, las agencias estatales de control

desempeñan una función crucial en la defensa de la protección ambiental y en la aplicación de la Ley.

Lo afirmado por Gutiérrez se condice con lo expresado por Dourojeanni (2013) en el caso peruano donde señala que existe una contradicción en el Estado peruano entre la intención en la conservación de los bosques y el sector a que se le asigna dicha responsabilidad de control, cuya naturaleza está condicionada por buscar el uso y productividad de la tierra como es el sector agropecuario.

De la literatura revisada, la presente investigación define al actor estatal, adoptando la perspectiva micropolítica, definiéndola como un organismo compuesto por un estructura política, técnico y administrativa que manifiesta su posición sobre cuestiones ambientales a través de políticas influido por un contexto histórico; y cuyo accionar en el marco de sus intereses se alinea, influye, coopera, colisiona y entra en conflicto con la posición sobre la cuestión ambiental de otros actores estatales que muestran una defensa diferenciada con el modelo económico dominante.



## **2. CAPÍTULO 2: ACTORES ESTATALES Y SU APROXIMACIÓN AL PROBLEMA DE LA TALA ILEGAL**

El presente capítulo, tiene como objetivo analizar la aproximación al problema de la tala ilegal por parte de los actores estatales, teniendo en consideración que, la literatura expuesta en el presente marco teórico nos ofreció una lectura académica del concepto de tala ilegal, en la cual se adoptó la concepción de Dourojeanni que refiere a la tala ilegal como aquella que es producida sin cumplir la normativa forestal y es desarrollada en unidades de aprovechamiento forestal y en bosques locales sin una administración estatal.

Resulta importante analizar si el enfoque académico ha sido validado y adoptado por los actores estatales o si su aproximación al problema, ha implicado desavenencias derivadas de otras interpretaciones que han complementado, ampliado el entendimiento o son contrarias a las referencias académicas; en ese sentido, la presente investigación entrevistó a un conjunto de funcionarios provenientes de las instituciones con competencias en materia forestal y también de instituciones que no teniendo una competencia propiamente forestal; si incluyen entre sus funciones el control, cuidado y preservación sobre el patrimonio natural del Estado referido a los bosques.

El presente capítulo persigue la hipótesis que las instituciones han adoptado posturas diferenciadas en torno al problema de la tala ilegal debido a la naturaleza misional con la cual fueron creadas, lo que deriva que la definición asociada a la explotación o aprovechamiento por fuera del marco normativo de especies con valor comercial sea identificada como imprecisa, corta, restrictiva y economicista, lo que ha determinado que la tala ilegal sea un fenómeno asociado a la pérdida de competitividad del sector forestal

Al respecto, una primera institución a analizar es OSINFOR, creado mediante Decreto legislativo N° 1085 en junio del 2008, organismo adscrito a la PCM, cuya creación es producto de un compromiso asumido por el Estado peruano en la suscripción en el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América. OSINFOR nace con la función de supervisar y fiscalizar, entre otras funciones, el cumplimiento de las obligaciones asumidas por privados en los títulos habilitantes, contratos que entregan derecho de explotación de los recursos forestales; y cuya modalidad de aprovechamiento se diferencian en concesiones, permisos, autorizaciones, entre otras unidades de aprovechamiento.

Cabe resaltar que los títulos habilitantes son aprobados por los Gobiernos Regionales, mediante sus Unidades de Dirección Ambiental, o en su defecto, por las Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre (ATFFS) del SERFOR en los casos que las funciones y competencias en materia de autoridad forestal no hayan sido transferidas a los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de descentralización y regionalización.

De acuerdo con autores como Che Piu y Menton, (2013), el rol del OSINFOR, se caracteriza por ser una entidad que tiene la función de vigilancia en materia forestal y es una agencia autónoma que reporta a la PCM, además de ser parte del engranaje del proceso de descentralización. En ese sentido, OSINFOR, implementa sus acciones en coordinación con el Gobierno Regional, quien debe proveerle los insumos para la etapa de supervisión.

OSINFOR bajo el análisis efectuado se presenta como una institución que tiene un interés claro en asegurar que el aprovechamiento forestal haya cumplido con las obligaciones que el derecho de explotación haya precisado, ello en línea a cumplir el compromiso internacional derivado del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América de certificar que la madera comercializada sea de procedencia legal.

Otra institución abordada es SERFOR, adscrita al MIDRAGRI que tiene rol de Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, cuyas funciones de acuerdo a la Ley N° 29763 es la de ser el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) y el de ser un nivel técnico-normativo y fiscalizador de la política forestal que permita la protección, conservación y gestión sostenible del patrimonio forestal. El SERFOR tiene entre sus funciones:

- Emitir normas que promueva el desarrollo forestal
- Acompañamiento técnico a los sectores y Gobiernos Regionales
- Impulsar la competitividad en el sector forestal
- Fiscalizar el cumplimiento a la ley forestal en títulos habilitantes
- Ejercer como la función de punto focal de CITES

En torno a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre – CITES, es importante resaltar que fue adoptada por el Gobierno peruano mediante Decreto Ley N° 21080, es una obligación que contrae el

Estado peruano en proteger su flora y fauna de su explotación excesiva; así, el Artículo II del referido Convenio, señala que el Apéndice I, contendrá a las especies en peligro de extinción; ello tiene como consecuencia, que las especies maderables incluidas en dicho registro, deben contar con una reglamentación especial y estricta para su aprovechamiento económico en el comercio internacional, de manera que no se ponga en riesgo la conservación de la especie.

Asimismo, se indica que el Apéndice II y III se incluirá a las especies maderables que potencialmente se encuentren en peligro de extinción; si es que no se toma acción oportuna sobre su comercio internacional a través de una regulación que sea a fin a la legislación nacional de las Partes, permitiendo un control y vigilancia estricto durante toda la cadena de explotación del recurso forestal. SERFOR es la entidad contraparte peruana en la CITES, por lo cual debe realizar continuamente acciones de vigilancia en torno controlar la sobreexplotación, como la tala ilegal de las especies en territorio peruano, incluidas en los Apéndices I, II, III.

Al igual que OSINFOR, el SERFOR tiene un rol promotor del aprovechamiento sostenible de los recursos forestal equilibrado con la conservación y preservación de los mismos bosques, en el caso de SERFOR, al ser una entidad con autoridad nacional, salvo en las jurisdicciones donde sus funciones hayan sido debidamente transferidas al Gobierno Regional, en cuyo caso su actuación es la ser una institución que brinda capacitación y guía y delinea el diseño de normas regionales forestales.

Otra actor estatal es el Gobierno Regional de Madre de Dios; cuyo mandato y autoridad en materia forestal fue transferida en el marco del proceso de descentralización precisada en la Ley N° 27680 “Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre descentralización” y la Ley N° 27783 “Ley de Bases de la Descentralización”, iniciada en el año 2009; a fin que sea este gobierno regional el que conduzca la implementación de un ordenamiento territorial, administrativo y la gestión sostenible de sus recursos forestales, Ley N° 27867 “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” disponiendo y otorgando autorizaciones de los títulos habilitantes como son las concesiones forestales.

De acuerdo con la Ley N° 27867, las competencias institucionales de los gobiernos regionales son, entre otros:

- Formular y aprobar el Plan de Desarrollo Regional.
- Regular y otorgar las autorizaciones y licencia y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.
- Promover el desarrollo socioeconómico regional.
- Dictar normas para la gestión regional.
- Promover y regular las actividades económicas y servicios; como es el caso de la actividad forestal.
- Fomentar inversiones y la competitividad.
- Presentar iniciativas legislativas.

Sin embargo, el proceso de descentralización de las competencias forestales no se ha llevado de manera adecuada, como lo explica el estudio de Zamora (2021), son varias las condiciones que ha derivado en una débil gestión regional, entre ellos la gestión de los recursos forestales, siendo los motivos:

- Falta de un análisis de las brechas de capacidades que cuenta el Gobierno Regional para la gestión de los recursos forestales.
- Falta de acompañamiento técnico durante el proceso de descentralización.
- Débil articulación entre el Gobierno Regional, los Gobiernos Locales y la relación intergubernamental.
- Limitado presupuesto público para el implementar su mandato como autoridad forestal

Por su parte SERNANP, es la autoridad nacional en áreas nacionales protegidas adscrita al Ministerio del Ambiente, de acuerdo al Decreto Supremo N° 006-2008-MINAN, dispositivo que señala entre sus funciones el de dirigir el Sistema de Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE, emitir normas que regulan la gestión de las áreas naturales protegidas, en ese marco apoya a los Gobiernos regionales que administren áreas naturales protegidas, aprueba derechos de aprovechamiento, define infracciones y sanciones; así como, el tener una función sancionadora, entre otras funciones.

SERNANP al ser una entidad adscrita al Ministerio del Ambiente, integra transversalmente un interés más enfocado a la preservación del bosque como parte de un ecosistema, enfoca la conservación del bosque de manera holística, fundamentada en que el bosque es un espacio natural que permite la interacción entre los seres vivos,

cuya base de alimentación depende de la preservación de la fauna que germina en dichos territorios.

Otro actor fundamental es Fiscalía Especializada en Materia Ambiental – FEMA del Ministerio Público; al respecto, el artículo 1° del Título I “Disposiciones Generales” de la Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052, señala que dicho Ministerio tiene como funciones la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos, velar por la moral pública, la persecución del delito, entre otras funciones, en ese marco, el Ministerio Público conduce la acción penal pública, de oficio o por la demanda de la parte damnificada (Artículo 11° del Título I).

Como titular de la acción penal pública, el Ministerio Público interviene en la etapa investigativa que realiza la Policía Nacional del Perú, orientando y vigilado que dicha etapa se efectúe de acuerdo al derecho y el acervo de pruebas sean las adecuadas para la adecuada acción penal. Asimismo, el Ministerio Público ha creado fiscalías especializadas, como es el caso de la fiscalía especializada en materia ambiental (FEMA), a fin de que los Fiscales Especializados puedan conducir de manera organizada y eficiente los delitos tipificados en el Título XIII del Código Penal de Delitos Ambientales.

La FEMA tiene principalmente dos (02) funciones, la prevención y la persecución del delito contra los recursos naturales, como titular de la acción penal. En el ámbito de la prevención la FEMA realiza reuniones, talleres, charlas dirigidas a la sociedad civil, comunidades nativas y autoridades vinculados a la gestión de los recursos naturales sobre los delitos penales que se comente cuando se daña o agrede al medio ambiente y sus recursos naturales o se realiza un aprovechamiento de ellos al margen de la normativa establecida; así como enfatizar la importancia de hacer cumplir las normas y leyes en materia medioambiental que promueva el pleno derecho para la sociedad de gozar y disfrutar de un medioambiente sano y equilibrado.

La otra cara de la moneda, es la función de cumplimiento de la ley, como titular de la acción penal, investiga las denuncias ambientales de parte, efectuadas por la autoridad o por personas naturales que están tipificadas en Título XIII del Código Penal de Delitos Ambientales, aprobado mediante Decreto Legislativo N° 635, mediante el cual se hace referencia en su artículo 310 y 313 a la tala, dentro de un conjunto de comisiones

delictivas, pero no se señala específicamente como tala ilegal, sino indica a la tala no autorizada que atentaría contra los bosques o formaciones naturales.

Otro actor para examinar es la Policía Nacional del Perú, que cuenta con una Dirección de Medio Ambiente, abreviadamente como DIRMEAMB, esta unidad tiene la función de establecer el orden interno; y en ese marco acompaña a las autoridades en los operativos de interdicción. La DIRMEAMB, asimismo, efectúa otras funciones como es la de prevención mediante actividades de sensibilización e investigación, labor que debe realizar con el Ministerio Público.

En el caso de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas – DICAPI, sus funciones se enmarcan en la Ley N° 1147, donde se menciona que DICAPI tiene funciones de ejercer control en materia de seguridad nacional en el medio acuático, entiéndase el mar, ríos y lagos, consta de funciones preventivas y de combate para la defensa del medio ambiente protección; en ese sentido, apoya en las actividades de interdicción, ejerciendo como una policía marítima, fluvial y lacustre.

Igualmente, el Ministerio de Cultura, fue creado mediante Ley N° 29565, se ha definido como un ente rector en materia de cultura; y, dentro de sus funciones se extraen que diseña políticas que promuevan, defiendan, difundan y pongan en valor las expresiones culturales, en ese marco, también cuenta con una función que es alineada a la estrategia contra la tala ilegal, la referida protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades nativas, en cumplimiento de la Convención 196 de la Organización Internacional del trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblo Indígenas.

Si bien es cierto, existen otras instituciones participantes de la agenda contra la tala ilegal como SUNAT, MINDEF, MRE, MTPE, la presente investigación ha tenido la percepción y reflexión de un grupo de actores estatales representativo con funciones y competencias estratégicas, tácticas y operativas que permitirán indagar sobre la posición interpretativa sobre la tala ilegal que consecuentemente a guiado la puesta en marcha de la capacidad acción estatal.

Es preciso subrayar el contexto en el que se ha dado estas reflexiones en el marco de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, Decreto Supremo

N° 076-2014-PCM, la cual tuvo entre sus encargos definir un concepto de tala ilegal que permitiera a sus integrantes delinear sus acciones de control que se alinea a sus funciones y características.

La primera reflexión que referimos es la que brinda el funcionario del OSINFOR que señala que un común denominador tácito entre las instituciones es que la tala ilegal es *“cuando se hace retiro selectivo (...) uno corta un árbol de pie o retira cobertura boscosa incumpliendo la normativa”*, esta primera definición también es adoptada por FEMA; de manera similar por DICAPI, salvo que esta institución la complementa al indicar que se trata de una extracción sin permiso de especímenes naturales o de plantaciones; en ese sentido, habría que precisar que DICAPI amplía su definición también a plantaciones, cuyo origen no es producto de un desarrollo natural sino producto de la actividad humana.

Esta primera definición se asemeja al concepto manejado por el autor Dourojeanni. No obstante, el desarrollo del concepto tuvo primeros desacuerdos en torno a otras posibilidades que impliquen una acción de tala ilegal; al respecto, el funcionario del OSINFOR comenta:

*“(...) ¿por qué no hay una definición más fina de tala? Porque cuando ya entras a las discusiones técnicas, algunos te dicen (...) imagínate que está el árbol en pie, imagínate que dejas determinadas coberturas boscosas y empiezas a volarte las ramas, ¿eso es tala o no es tala?”*

Por su parte, el funcionario de SERFOR entrevistado que señala que no hay un consenso sobre cómo concebir el concepto de tala ilegal, para unas instituciones es entendido como el aprovechamiento forestal selectivo; no obstante, para otras instituciones es más amplio comprende el retiro de la boscosa aunque no sea para fines comerciales de aprovechamiento selectivo de la madera, esta última posición se fundamenta en que la deforestación tiene como causas principales la agricultura migratoria, la minería ilegal, como es el caso de Madre de Dios. Además, precisa el funcionario de SERFOR:

*“La tala selectiva solo representa el 3%, existe un interés de actores como medios de comunicación y ONG que quieren poner como el principal problema*

*la tala selectiva, eso empuja la agenda del Estado y no permite hacer una política seria a fin de enfrentar la deforestación en su real magnitud”*

En este punto, se puede apreciar ya una discrepancia entre dos (02) entidades estatales muy fuertes en el sector forestal, y se puede entender esta discrepancia si tomamos en cuenta la naturaleza de cada una; en el caso de OSINFOR, como ya se señaló su naturaleza misional lo encamina a determinar la tala ilegal como una infracción a la legislación debido a un irregular aprovechamiento de los derechos en los títulos habilitantes otorgados por la autoridad forestal; si bien SERFOR, también sanciona aquellas conductas que infringen la normativa, estas acciones de tala pueden tener causas variadas como es el caso de problemática referida invasiones de asentamientos humanos, agricultura migratoria, entre otros.

A su vez el representante de la DIRMEAMB-PNP, menciona que la discusión en torno a la definición de la tala ilegal se ha aterrizado en el diseño de mecanismos de trazabilidad de la madera, y si esta trazabilidad de la tala ilegal debe incluir el proceso de primera transformación o también se debe alcanzar la comercialización y exportación, ello en la lógica de entender la tala ilegal como un proceso sistemático que pasa por diferentes etapas productivas.

Para SERNANP la tala ilegal per se, se le describe como la extracción de madera para comercialización; y en el caso de Madre de Dios, la tala ilegal se presenta como un fenómeno asociado y sumida a la minería ilegal; ya sea, por la predisposición de aprovechar comercialmente la madera como un excedente previo de las actividades ilegales mineras o por provocar la desaparición de cobertura boscosa que deje el terreno libre para las actividades extractivas ilegales e informales; en ambos casos SERNANP define estas situaciones como afectaciones al medioambiente. Al respecto el funcionario de SERNANP entrevistado precisa que:

“dentro de estas afectaciones es la pérdida de hábitat y la pérdida de hábitat está relacionada a la tala (...) en algunos casos como en la minería o el narcotráfico o cultivos ilícitos también hay un componente de tala fuerte, entonces para nosotros el efecto de esta extracción de madera es la pérdida de hábitat”

SERNANP desliza en la construcción del concepto de tala ilegal, su asociación con la pérdida de hábitat, esta característica es importante señalar porque se desmarca del

sentido meramente económico; en el sentido, que no está solo ligado a la pérdida de competitividad que se impone bajo la lógica del aprovechamiento selectivo sin contar con las autorizaciones de la autoridad forestal.

En ese sentido, para SERNANP las consecuencias de la tala ilegal son más amplias, la pérdida y detrimento de los hábitats y su consecuente perjuicio a la biodiversidad, además no solo considera a la tala ilegal como única causa, también cuando la tala ilegal va ligada a cultivos ilícitos para el narcotráfico, la construcción de infraestructura vial como las carreteras u otros casos intensivos de extracción de madera que aceleran un descreme del bosque.

En el caso de CULTURA, no existe una posición en torno al concepto de tala ilegal; no obstante, comparte con SERNANP la reflexión de ampliar el espectro de entendimiento de las consecuencias de la tala ilegal, esta se aleja de meramente económica sobre pérdida de competitividad y señala que también debe enfocarse como una amenaza, entre las principales, a la vida y al territorio de los pueblos indígenas y comunidades nativas.

De lo descrito anteriormente, se puede concluir que el concepto tácito de tala ilegal que los actores forestales han adoptado no fue un entendimiento integral, donde el factor económico orientó solo el abordaje del problema desde lo interdictivo contra los que no cuentan con las autorizaciones para su aprovechamiento; en la lógica que los bosques son manejados sosteniblemente bajo los mecanismos de libre mercado donde se asegure que los agentes económicos tengan incentivos para actuar de manera justa y sean quienes lideren la conservación de los bosques por su alto beneficio económico.

Asimismo, la concepción de la tala ilegal se ha desligado de un componente moral y ético, así como la lucha contra las drogas representa una amenaza por la destrucción al tejido social; la tala ilegal también debió ser considerada como ilícita por que amenaza la supervivencia de comunidades locales y el patrimonio de la nación, siendo un fenómeno que fomenta conductas contrarias a la paz social y contra la seguridad nacional.

### **3. CAPÍTULO 3: RESPUESTA ESTATAL FRENTE A LA TALA ILEGAL EN EL DEPARTAMENTO DE MADRE DE DIOS.**

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la puesta en marcha de la implementación de la capacidad del Estado frente al problema de la tala ilegal, cuáles fueron las acciones que adecuaron las instituciones para contrarrestar la problemática, las sinergias cooperativas que se desarrollaron en los ámbitos de coordinación que se crearon para fortalecer la acción estatal.

En esa línea, se plantea como hipótesis que los ámbitos de coordinación multisectorial diseñados para amplificar la capacidad de la acción estatal contra la tala ilegal no fortalecieron ni reforzaron las prácticas y modos de cooperación que realizaban las entidades estatales del Gobierno central continuamente con la autoridad regional de Madre de dios.

Cabe precisar que, para la lucha contra la tala ilegal en los bosques locales, unidades de aprovechamiento y títulos habilitantes, entre otros, existen tres (03) autoridades fundamentales: SERFOR, OSINFOR y los Gobiernos Regionales. En el caso del OSINFOR, organismo a cargo de fiscalizar y supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los administrados mediante títulos habilitantes para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, su capacidad estatal de control se efectúa durante sus labores de supervisión en campo por parte de los ingenieros forestales que se complementa con el trabajo continuo de monitoreo que le han permitido detectar indicios de tala ilegal.

Dicho proceso de supervisión del OSINFOR, inicia con una etapa de gabinete por los ingenieros forestales, que elaboran en base a la información una hoja de ruta para la supervisión en campo y de acuerdo con lo programado en el Plan Operativo Institucional como actividades de supervisión. Para la puesta en marcha de la supervisión en campo, OSINFOR, notifica al administrado siendo este: un agente privado, una comunidad campesina o nativa, para el último caso, se realiza previo a la supervisión un trabajo de concientización y gestión de modo, de modo que se genere una legitimación de la supervisión frente a la Comunidad.

El trabajo de campo del ingeniero forestal se realiza con una brigada de apoyo, la labor de supervisión puede durar uno o varios días dependiendo de la lejanía y extensión de la unidad de aprovechamiento. Posteriormente el ingeniero forestal elabora un informe de supervisión que es remitido al área legal del OSINFOR, etapa de fiscalización, donde bajo los argumentos técnicos y legales; y de otros elementos que debe proveer el administrado y el Gobierno Regional, procede a emitir una opinión legal sobre si existe o no infracción a la ley forestal y de fauna silvestre.

Asimismo, SERFOR como autoridad nacional forestal y de fauna silvestre cuenta con una plataforma que centraliza las denuncias de deforestación, cuyas causas múltiples, puede ser el caso derivado de la tala ilegal; igualmente SERFOR cuenta con GEOSERFOR, plataforma de gestión forestal que genera información con ayuda de satélites que permite sistematizar el estado situacional de las unidades de aprovechamiento y de conservación, funcionando también como un apoyo a la vigilancia para los puestos de control a cargo de los Gobiernos Regionales, cuyos espacios regionales cuentan con mesas de control y vigilancia.

La detección de incidencia de problemas de cultivos ilícitos es asumida por la autoridad competente, en caso de fuera dentro de los títulos habilitantes es responsabilidad del OSINFOR, en unidades fuera de títulos habilitantes y áreas naturales protegidas es SERFOR o el Gobierno Regional, si es que tiene una transferencia de funciones; de acuerdo a ello, esta autoridad traslada la alerta al titular de la acción penal, que en este caso es la FEMA del Ministerio Público que para la realización en campo de su trabajo cuenta con el apoyo de la DIRMEAMB-PNP. La participación del CCFFAA sucede cuando hay un requerimiento específico de la autoridad competente, debido a que el actual del CCFFAA implica un plan de planificación y operativo.

En materia de lucha contra la tala ilegal en áreas nacionales protegidas, la autoridad nacional es SERNANP que implementa una serie de estrategias en materia de vigilancia y control para la prevención y ejecución de medidas con los operadores de campo que se distribuyen en los territorios de las áreas nacionales protegidas; estas actividades cuentan con el apoyo financiero proveniente del programa presupuestal 0057 *“Conservación Biológica y aprovechamiento sostenible de recursos naturales en área natural protegida”*, cuyo producto 3000475 *“Áreas naturales protegidas con control y vigilancia permanente”* ha destinado en el año 2022 alrededor de 28 millones de soles

que ha permitido la implementación de puestos de control y vigilancia a nivel nacional. Al respecto el funcionario de SERNANP indica lo siguiente:

*“Una de las amenazas que tenemos identificadas en áreas nacionales protegidas es la tala selectiva (...) la tala ilegal es descrita per se cómo extraer madera para venderla, nosotros siempre decimos en SERNANP que, en las áreas protegidas hay árboles no hay madera, cuando hay madera consideramos que hemos llegado tarde, (...) para evitar eso, SERNANP cuenta con puestos de vigilancia y control a nivel de todo el país prácticamente, no tenemos presencia en Tacna ni en Huancavelica, pero en todas las áreas protegidas tenemos puestos de control y tenemos personal que está realizando actividades y somos una de las entidades que podemos ayudar con la vigilancia y el control, nosotros tenemos alrededor de 800 guardaparques”*

Para la planificación de su trabajo, SERNANP cuenta con dos (02) documentos por cada área natural protegida que son una estrategia de vigilancia y control y un plan de vigilancia y control, en el caso de Madre de Dios, las reservas nacionales de Tambopata, el Parque Nacional de Bahuaja Sonen, el Parque Nacional Alto Purús, el Parque Nacional del Manu, la Reserva Comunal Amarakaei, la Reserva Comunal Purús cuentan con estos documentos. La estrategia de vigilancia y control contiene dentro de su análisis de amenazas la detección de tala ilegal; así, SERNANP tiene sectorizadas la mayor incidencia de tala ilegal en Madre de Dios, y en base a ello, planifica la implementación de puestos de control y la cantidad de patrullajes rutinarios.

En ese marco, la puesta en marcha de la capacidad institucional del SERNANP en la lucha contra la tala ilegal en las áreas nacionales protegidas comienza con sus labores de vigilancia rutinarias, referido a observar si existe la presencia de actividades que estén ocasionando impactos destructivos al bosque y daño a los hábitats, otra forma de detección de actividades ilegales, son las acciones de control efectuadas con drones y satélites que transmiten imágenes en tiempo real, permitiendo el monitoreo remoto; así como por la toma de conocimiento de denuncias de terceros sobre actividades de tala ilegal. También es de resaltar, la participación de la sociedad civil en actividades de vigilancia, como es el caso de los voluntarios comunales que acreditados por su comunidad realizan estas labores no remuneradas.

Ante la aparición de situaciones de extracción ilegal focalizados y menores, SERNANP efectúa acciones ante la infracción con sus propios recursos humanos y financieros, a través de los funcionarios que se desempeñan en campo, la cual se realiza sin enfatizar ánimos de riña o pugna, dado que se prioriza la integridad física de sus guardabosques, con relación a eso, el funcionario de SERNANP comenta lo siguiente:

*“nosotros tenemos la capacidad de ir y tomar acción frente al delito, generalmente no encontramos a nadie (...) porque se dan cuenta, dejan los materiales en tierra y se van; algunas veces si encontramos a gente, se les puede tomar el dato, pero recuerda que nuestro personal no usa armas, entonces tenemos un rol más de decir, ¡Oye! Respeta la ley, entonces cuando son acciones muy pequeñas en realidad nosotros vamos solos (...) tomamos fotografía, se les hace dos cosas, una denuncia porque se les puede denunciar o se les abre un procedimiento administrativo sancionador por la afectación”*

Un dispositivo clave que ha fortalecido la acción sancionadora del SERNANP, es el Decreto Supremo N° 002-2022-MINAM, que aprueba el Reglamento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional que *“regula el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas por hechos ocurridos dentro de las Áreas Naturales Protegidas”*. También, SERNANP puede conducir su rol sancionador a través de una denuncia penal, disponiendo que el expediente que contiene la ocurrencia del acto ilegal sea llevado por la autoridad competente como es la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental – FEMA del Ministerio Público.

En el escenario de la detección de actividades medianamente grandes de tala ilegal en las áreas naturales protegidas, SERNANP solicita el apoyo de otras instituciones como la FEMA y la DIRMEAMB-PNP, en caso la Dirección de Medio Ambiente no cuente con el personal, solicita el apoyo del personal de la comisaría de PNP más cercana, en ese contexto, efectúa la intervención, mediante un operativo en la zona afectada, procede a la constatación; y en caso que se encuentre maquinarias, estas son objeto de decomiso.

Pero también se da el escenario de actividades de tala ilegal que por su magnitud, deben ser atendidas con una mayor fuerza estatal; al respecto, SERNANP ve como una oportunidad su participación en la Comisión Multisectorial Permanente, porque tiene la oportunidad de visibilizar casos fuertes de extracción ilegal donde también se entrelazan actividades de minería ilegal, debido a la naturaleza de esos problemas, SERNANP solicita en dicho ámbito de coordinación el apoyo del CCFFAA, la PNP para la consolidación de los operativos.

Una cuestión a resaltar, son los recursos logísticos y financieros con los que cuenta SERNANP, si bien esta institución tiene el soporte del programa presupuestal 0057 *“Conservación Biológica y aprovechamiento sostenible de recursos naturales en área natural protegida”* para las labores de control, que le ha permitido una autonomía económica para llevar a cabo operativos en áreas naturales protegidas con FEMA y la DIRMEAMB-PNP de pequeña y mediana escala; no obstante, para operaciones contra la tala ilegal de gran intensidad es necesario el apoyo de la Comisión Multisectorial Permanente, la cual se presenta como un espacio propicio para adoptar compromisos para gestionar la asignación presupuestal sectorial a las actores de control como la PNP o el CCFFAA, fundamentado en un plan de operaciones, que posibilite la movilización de una gran cantidad de personal, equipos y transporte.

A fin de llevar a cabo acciones contra la tala ilegal en el Departamento de Madre de Dios, SERNANP si bien tiene autoridad en las áreas naturales protegidas, también tiene una preocupación en lo que pueda ocurrir en las zonas amortiguamiento, territorios que son de competencia del Gobierno Regional de Madre de Dios. De acuerdo con la experiencia del funcionario entrevistado del SERNANP, las coordinaciones con el Gobierno Regional se han dado en la medida que exista una predisposición del Gobernador de turno; sin embargo, ha existido mayor sinergia con la Gerencia Regional Forestal y Fauna Silvestre de Madre de Dios, conforme se expone a continuación:

*“coordinábamos directamente con el gerente general de la dirección de recursos naturales, y en muchos casos, él si nos habría las puertas y podíamos conversar, porque mucho de lo que está pasando en las áreas, también puede estar sucediendo en las áreas de amortiguamiento y ahí tiene competencia el Gobierno de Madre de Dios (...) pero el tema con los gobiernos regionales es la alta rotación de su personal y que los gobiernos regionales cuando tienen las*

*transferencia de funciones del SERFOR no tienen los recursos, ese es un tema álgido en todos los gobiernos regionales que no les permite tener una operación, entonces cuando vamos a trabajar en algún operativo, probablemente usen nuestra logística, fuera de áreas protegidas también podemos actuar nosotros pero no somos la autoridad, nosotros podemos actuar pero en compañía de ellos, entonces a veces nosotros mismos financiamos las actividades para que se den estos operativos porque si no se paran ahí, luego entran a las áreas naturales”*

En el caso de los territorios que abarquen los pueblos indígenas o comunidades nativas, CULTURA tiene una rectoría en velar que estas comunidades no sean víctimas de las organizaciones criminales como es el caso de organizaciones dedicadas a la tala ilegal, asegurando la interculturalidad y la garantía de derechos, para ello CULTURA, a través de la Dirección de Políticas Indígenas, cuenta con un equipo técnico que hace seguimiento y acompañamiento a las demandas y plataformas de reclamos de los representantes de pueblos indígenas y comunidades nativas que hayan sido puesto de manifiesto a la autoridad competente como es el OSINFOR o el Gobierno Regional.

Así, al detectarse un hecho de tala ilegal en territorios de pueblos indígenas o comunidades nativas, CULTURA levanta información sobre la ubicación territorial de la zona afectada, que tipo de población se encuentra ahí, sus características, conocer cuál es la problemática y remitir este expediente a los gobiernos regionales o de ser caso a sus gerencias en materia ambiental; así en la práctica la Dirección de Políticas Indígenas, simula un rol de defensoría indígena porque continuamente da seguimiento a los casos reportados a las instituciones competentes.

CULTURA también resalta otro aspecto que contribuye a la vigilancia de los bosques, se trata de los denominados gestores interculturales que se encuentran en casi 20 regiones del país, el origen de los gestores interculturales se dio en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19 en el año 2020 donde su labor era de monitorear la aparición de casos COVID-19 en la población indígena, con el nuevo contexto de apaciguamiento de incidencia de casos COVID-19 y la llegada de las vacunas, los denominados gestores interculturales ampliaron sus funciones en materia de acompañamiento a las comunidades indígenas en las denuncias, como es el caso de

tráfico de tierras, minería ilegal o tala ilegal, lo cual les ha valido ser sujetos de amenazas por las organizaciones criminales.

De lo expuesto hasta este punto, queda claro que el indicio de tala ilegal por parte de SERFOR, SERNANP, OSINFOR y la autoridad regional o particulares como se analizado, necesitan la participación decidida del titular de la acción penal, la FEMA del Ministerio Público; no obstante, la FEMA tiene de por sí, una autonomía institucional que le permite actuar al amparo del Código Procesal Penal, al respecto, la funcionaria de FEMA entrevistada precisa que:

*“El Ministerio Público es el titular de la acción penal, actúa de forma autónoma, bajo esa perspectiva no se puede esperar a una reunión, la actuación tiene ser planifica, dentro de la misma ley orgánica esta, convocar a las entidades que coadyuben a la investigación, si bien es cierto puede haber una coordinación previa, pero no necesariamente la actuación del Ministerio Público va depender de una coordinación previa”.*

En ese sentido, y en el caso de Madre de Dios, la reacción de FEMA puede ser de oficio por la denuncia que puedan efectuar terceros o en merito a continuar con la investigación derivada de una inspección que ha realizado previamente la autoridad regional con la DIRMEAMB-PNP. La FEMA también menciona que cuenta para sus labores de un laboratorio de peritaje, donde desde el año 2020 se realiza la identificación de las especies maderables; en ese sentido, un actor que ha venido participando con la FEMA es la SUNAT, cuya logística y capacidad de contar con Almacenes que albergan productos decomisados como madera ha fortalecido el trabajo de FEMA.

Según la experiencia de la representante de FEMA, el trabajo contra la tala ilegal es estrechamente coordinado con Gobierno Regional de Madre de Dios; no obstante, expresa que existentes limitantes, propias de una transferencia de competencias desde SERFOR que careció de presupuestos para su ejecución; ello ha derivado que la Gerencia Regional no cuente con la información oportuna en el proceso de investigación, sobre el particular FEMA señala:

*“el intercambio de información ahí si es un poco deficiente debido a que la información por ejemplo ya sea por expedientes administrativos, no se encuentra*

*sistematizadas y eso hace que se demore 3, 4, 5 meses o más para mandarnos información cuando nosotros, por ejemplo, solo tenemos un plazo de 120 días en la investigación”*

Asimismo, FEMA al igual que SERNANP, expresan que el trabajo con el Gobierno Regional de Madre de Dios se ha efectuado en una adecuada coordinación, pero la rotación de funcionarios en las gerencias, como es el caso de la Gerencia Regional Forestal y Fauna Silvestre ha limitado los esfuerzos de acción conjunta, además que dicha Gerencia forestal cuenta con presupuestos limitados provenientes de apoyos no sostenibles y de corto plazo.

Igualmente, para estudiar como estas prácticas estatales de atención contra la tala ilegal se han alineado a los ámbitos de coordinación, analizaremos como se han estructurado dichos espacios. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, establece en su artículo V del Título Preliminar: *“Principio de organización e integración”*, que las entidades del Poder Ejecutivo “coordinan y cooperan de manera continua y permanente con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales”; asimismo se vinculan con “otros Poderes del Estado y Organismos autónomos”, tomando en consideración las reformas del Estado en procura de atender de manera eficiente y focalizada las demandas regionales y locales, en el contexto de la descentralización y regionalización de funciones administrativas y toma de decisiones.

En ese marco, los espacios de coordinación están diseñados para consensuar, adoptar, monitorear, evaluar las políticas nacionales, sectoriales dirigidas a resolver problemas públicos y satisfacer las demandas de las poblaciones involucradas; en materia ambiental, la necesidad del Estado de evidenciar acciones concretas en favor del medio ambiente ha llevado a fomentar sinergias institucionales que permita que los recursos limitados del Estado puedan ser usados de manera eficiente. Fundamentalmente se han identificado cinco (05) espacios de coordinación medioambiental que contribuyen a los esfuerzos contra la tala ilegal:

- El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
- El Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre.
- El Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre.
- La Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal.
- La Comisión Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal.

El Sistema de Gestión Forestal y Fauna Silvestre – SINAFOR, creado al amparo del artículo 12° de la Ley N° 29763, Ley Forestal y Fauna Silvestre, es un espacio de articulación liderado por SERFOR; el cual se crea como un sistema que integra a los ministerios y organismos públicos en todos los niveles de gobierno, teniendo como objetivo crear un clima institucional adecuado para la implementación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre; para lo cual articula funcionalmente y territorialmente la política, la estrategia, los lineamientos, demás directivas del marco institucional vigente.

Teniendo en cuenta que el SERFOR se constituye en una autoridad nacional técnico-normativa especializada en materia forestal y de fauna silvestre, rol que lo viste como una institución que emite normas y reglas para la correcta gestión forestal, tiene al SINAFOR como un espacio en el cual puede fortalecer el acompañamiento técnico a las instituciones vinculadas al sector forestal y poder acompañar a los Gobiernos Regionales en el proceso de diseño de sus propios marcos institucionales en el contexto de la descentralización de la toma de decisiones que implica el proceso de regionalización.

El SINAFOR está integrado, además del SERFOR, por dieciséis (16) instituciones, siendo estas: el MIDAGRI, el MINAN, PRODUCE, CULTURA, el MINCETUR, el MEF, el MININTER, el MRE, el OSINFOR, el SERNANP, DEVIDA, DICAPI, CCFFAA, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, los Gobiernos Regionales y Locales. Para el trabajo del SINAFOR, se aprobó su Reglamento mediante la promulgación del Decreto Supremo N° 014-2016-MIDAGRI, el cual señala los siguientes objetivos:

- Apoyar la implementación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre que contribuya a la gestión forestal de manera articulada con los demás sectores y niveles de gobiernos involucrados.
- Propiciar una gestión de los recursos forestales con la participación de la sociedad civil.
- Fomentar enfoques de manejo forestal inclusivo y preventivo que complemente las acciones de deforestación y degradación de los bosques.

- Alinear y armonizar los marcos institucionales existentes a nivel nacional regional, local, sectorial y multisectorial que facilite la aplicación de la Política Forestal y de Fauna Silvestre.
- Asegurar medios de comunicación e instrumentos de gestión para proporcionar la capacidad operativa necesaria que permita el cumplimiento de los objetos de la Política Forestal y de Fauna Silvestre.
- Conseguir el Inter funcionamiento de los sistemas de gestión forestal que se encuentren en operación y los que se creen para una mejor toma de decisión en base a datos con valor agregado.

Asimismo, el citado Reglamento establece que las decisiones en el espacio del SINAFOR deben buscar ser tomadas por consenso; caso contrario, serán aprobadas por mayoría simple de los asistentes a la sesión; y en caso de existir una igualdad, será el SERFOR, el voto que dirima una potencial equidad. Se precisa que el SINAFOR no es una instancia administrativa; por lo tanto, sus decisiones no son parte de un procedimiento administrativo.

Para el trabajo del SINAFOR, éste se vale de otros espacios de coordinación, como es el caso del Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre - SNCVFFS, que es un ámbito que promueve la observancia para salvaguardar los recursos forestales y de fauna silvestre. El marco de acción del SNCVFFS se encuentra amparado en el artículo 147° de la Ley Forestal y Fauna Silvestre, Ley N° 29763; y el Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI.

El SNCVFFS tiene al SERFOR como la institución que lidera la coordinación con las instituciones y organizaciones involucradas su funcionamiento; en ese sentido, el SNCVFFS es una esfera que se alimenta de diferentes espacios de control y vigilancia como las Mesas Regionales de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre a cargo de los Gobiernos Regionales, en el ámbito de sus competencias que le confiere su autoridad regional, a la cual acompaña y guía en que cuente con la capacidad técnica necesaria.

El SNCVFFS está integrada, además del SERFOR, por el Ministerio Público, de la Policía Nacional del Perú, SUNAT, el CCFFAA, DICAPI, OSINFOR, SERNANP, CULTURA, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, Gobiernos Regionales y Locales. Complementariamente, el SNCVFFS también se nutre de los

denominados comités de vigilancia y control forestal comunitario a cargo de las comunidades campesinas y nativas que alertan actividades de aprovechamiento ilegal de los recursos forestales a la autoridad regional, el DIRMEAMB-PNP o el Ministerio Público; y en ese contexto, pueden solicitar el apoyo de las instituciones a cargo del cumplimiento de la ley.

El Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre – SNIFFS, de acuerdo con el artículo 21° del Título III de la Ley N° 29763, se configura como un entramado sistematizado que produce información precisa, relevante y oportuna para los agentes involucrados en la gestión forestal, producto de lo cual, se mejore la toma de decisiones en el ámbito forestal, en el contexto de una gobernanza transparente. El SNIFFS está constituido por módulos de control, de inventario, de monitoreo; entre otros que se creen por necesidad del sistema en coordinación con los sectores.

El SERFOR como entidad técnico-normativa, diseña, conduce y supervisa el SNIFFS; y el desarrollo y funcionamiento de los módulos del SNIFFS, para ello, cuenta con la participación en la sistematización de la información de instituciones como el MINAN, de las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre, el SERNANP; y otras instituciones que sean consideradas estratégicas para dotar de información relevante para la gestión forestal.

En el plano de la promoción económica, se identifica a la Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal, espacio de coordinación creado por Resolución Ministerial N° 347-2017-EF/10 y cuya conducción es liderado por el MEF que tiene por propósito implementar medidas y acciones que fortalezca el sector forestal, en línea de la mejora de su productividad y competitividad; y con ello será un sector estratégico en la economía nacional que genere divisas, ingresos fiscales y sea una fuente importante de empleo.

La Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal, se enmarca en los esfuerzos del Estado peruano de mejorar las capacidades de los sectores productivos que los posicionen para competir en el comercio internacional; así, el Decreto Supremo N° 024-2002-PCM, impulsa la constitución del Consejo Nacional de la Competitividad y Formalización que conduce la implementación del Plan Nacional de Competitividad y Productividad con el objeto de desarrollar la industria nacional.

El Plan Nacional de Competitividad y Productividad señala en su medida de política 9.7, la necesidad de desarrollar instrumentos para la gestión sostenible y puesta en valor de los recursos naturales como es el caso de los recursos forestales que fomente la restauración y preservación de la “infraestructura natural” en línea del aprovechamiento y uso sostenible de los productos que provengan del bosque; en ese sentido, la referida medida trata de asegurar que la cadena de aprovechamiento forestal tenga un origen legal, para lo cual, se apoya en el SNIFFS que lidera el SERFOR.

La Mesa Ejecutiva para el Desarrollo del Sector Forestal, para su funcionamiento, será conducido por el MEF, y será integrado por las instituciones del MIDAGRI, PRODUCE, MINCETUR, la FEMA del Ministerio Público SERFOR, OSINFOR el MINAM, Gobiernos Regionales y otras instituciones, organizaciones y gremios vinculados a la industria y exportación de productos de origen forestal.

Finalmente, el espacio de coordinación por excelencia en torno a articular esfuerzos para contrarrestar la tala ilegal es la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal. El contexto de la creación de la Comisión Multisectorial fue descrito en el informe del Banco Mundial (2006) sobre la gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú; describiendo la etapa entre los años 2001 y 2003 como un periodo de inestabilidad política y social, acompañado de una legislación forestal con áreas grises en su implementación que permitió el aprovechamiento de los recursos forestales de manera no racional y poco transparente.

Entre los problemas coyunturales que enfrentaba la sociedad peruana al principio de la década del 2000, se cita el quiebre del régimen autoritario fujimorista y la entrada de un gobierno democrático, con la aparición de nuevos actores políticos y sociales que entraban en conflicto con los intereses de los agentes económicos beneficiados por el antiguo régimen; paralelamente, se encontraba en proceso la descentralización y regionalización, donde las competencias, facultades y responsabilidades sectoriales son transferidas a niveles de gobierno regional y local, que bajo la lógica de una mejor interpretación de las demandas locales, permitiría una mejor toma de decisiones.

A nivel internacional, la demanda del mercado norteamericano por maderas con mucho valor comercial, como la caoba, trajo como efecto que en el sector forestal peruano

existieran pugnas por acaparar el inventario de esta especie maderable, en lo que se conoce como la “guerra de la caoba”, fenómeno que tuvo mayor incidencia en el departamento de Madre de Dios, donde se hizo un aprovechamiento indiscriminado e irracional de los recursos forestales, fomentado por la permisibilidad y complicidad de las autoridades en todos los niveles políticos.

En ese clima político, la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, promulgada en el año 2000, tuvo una débil implementación que se vio reflejado en el desconocimiento de la normativa por parte de los agentes económicos, o el aprovechamiento de las áreas ambiguas de la ley para el beneficio propio, la presencia de agitación social y actos de vandalismo contra la administración pública a cargo de la gestión de los recursos naturales; este ambiente de ausencia de un estado de derecho, influyó en la urgencia del Estado de efectuar coordinaciones y acciones que den control territorial y otorguen una estabilidad política y social.

En ese contexto, una medida implementada por el Estado peruano es la creación de una Comisión de Alto Nivel político que apoye en sus labores a la autoridad nacional forestal, en coordinación el CCFFAA, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. En ese marco, en el año 2002 nace la Comisión Multisectorial encargada de diseñar y llevar a cabo una Estrategia para la Lucha Contra la Tala Ilegal, mediante el Decreto Supremo N° 052-2002-AG, que tuvo el encargo de llevar a cabo medidas operativas para contrarrestar la extracción ilegal y proponer medidas de reforma legal para la sancionar la comercialización de madera de origen ilegal.

La Comisión Multisectorial fue conformada y liderada por el actual MIDAGRI e integrada por el MINJUSDH, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del interior, SUNAT, la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos de la PCM; asimismo, con el Decreto Supremo N° 011-2003-AG, se incorpora al ex INRENA (actual SERFOR). Posteriormente con la promulgación del Decreto Supremo N° 019-2004-AG en el año 2004, se declaró de interés nacional la elaboración de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal - CMLTI, se da por concluida la Comisión Multisectorial y se crea la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala ilegal, espacio de coordinación que fue adscrita a la PCM.

La adscripción a la PCM fue un intento de arropar a la Comisión Multisectorial Permanente de una investidura de liderazgo intergubernamental para su trabajo con los diferentes niveles de gobierno; por lo cual, su conducción recayó en el representante de la PCM. Asimismo, la Comisión Multisectorial amplió sus funciones que fueron:

- Diseñar e implementar medidas con las demás instituciones del Estado y la sociedad civil contra la tala ilegal.
- Conducir la implementación de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal.
- Establecer lineamientos de política contra la tala ilegal.
- Canalizar la cooperación para el apoyo a las acciones contra la tala ilegal
- Impulsar sistemas de alerta e información que posibilite una mejor toma de decisiones en torno a la lucha contra la tala ilegal.
- Difundir sus acciones en favor de la conservación del patrimonio forestal en cumplimiento de los compromisos internacionales y la normativa nacional.
- Fortalecer el manejo sostenible de los recursos forestales.
- Realizar acciones de sensibilización en la población sobre el daño que implica la tala ilegal.
- Impulsar mejoras en el marco legal forestal para la prevención y control del comercio de la tala ilegal.

En la práctica, y como lo señala el informe del Banco Mundial (2006), bajo el liderazgo de la PCM, el trabajo de la Comisión Multisectorial Permanente cayó en una débil agendación de sus actividades, el desinterés de la esfera política, por colusión o desidia en designar a un representante de la PCM, que tenía el rol de presidente de la Comisión Multisectorial, permitió que el problema de la tala ilegal avanzará en el sustrato de la débil institucionalidad forestal; recién en el año 2005, se designó al representante de la PCM.

Posteriormente, los trabajos de la Comisión Multisectorial Permanente, se ralentiza por la ausencia de la designación de representantes de las demás instituciones, como por ejemplo lo señala la Defensoría del Pueblo (2010) que con la Resolución Ministerial N° 392-2007-AG, se da por concluida la designación del representante del Ministerio de Agricultura (actual MIDAGRI); y no es hasta el año 2010, que mediante la Resolución

Ministerial N° 0313-2010-AG, la Comisión Multisectorial volvió a contar con un representante del MIDAGRI.

No obstante, en el año 2008, la Comisión Multisectorial Permanente logró lanzar un diagnóstico que permite exponer el estado de la institucionalidad forestal, el cual es denominado *“Informe sobre Tala Ilegal en el Perú: Visión y Aportes de la Presidencia de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal”*, documento del cual se puede identificar un esbozo de concepto de tala ilegal, refiriéndola como *“toda actividad destinada al aprovechamiento de maderas comerciales o a la simple eliminación de la cobertura comercial, 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 aprobado”*.

Esta definición, no se aleja de las conceptualizaciones posteriores que elaboró este espacio de coordinación multisectorial, donde se mantiene una posición mínima de consenso de tener como causa de la tala ilegal los intereses económicos que brinda su comercialización en mercados de países desarrollados; así como, la tala ilegal como fenómeno que se desarrolla a causa de actividades antropogénicas como la agricultura migratoria, la minería ilegal, urbanización desordenada de los asentamientos humanos; no obstante, cabe indicar que existiría una tala ilegal promovida por la legalidad, como es el caso de la titulación de tierras fomentada por el mismo Estado.

Asimismo, el citado informe parte de la siguiente hipótesis: *“la cadena ilegal de maderas tropicales comerciales 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 tramites fraudulentos los cuales le dan la “legalización” respectiva para ser transportadas, transformadas y hasta exportadas”*; hipótesis que resalta que el blanqueo de la madera ilegal es producto de una limitada fiscalización de la autoridad forestal sobre los expedientes que dan cuenta de la procedencia de la madera; de lo que debe desprenderse de la poca capacidad de contar con sistemas de información para la corroboración de la documentación presentada.

Otro aspecto para resaltar es referido al informe que señala que la Comisión Multisectorial en el año 2006, se propuso trabajar cinco (05) programas: i)

governabilidad, ii) participación de la sociedad civil, iii) apertura de mercados, iv) promoción del manejo forestal independiente; v) educación ambiental y comunicaciones. Al respecto, es de destacar que los puntos i) al iv) fueron siempre elementos transversales incluidos en las medidas que se implementaron contra la tala ilegal, pero el punto v) referido a la educación ambiental es una dimensión que la presente investigación identifica que fue dejado de lado.

Como ya se mencionó, la parálisis estatal en torno a contar con las designaciones de los funcionarios que representen a las instituciones, aunado a la falta de presupuestos adecuados para el adecuado desarrollo de la Comisión Multisectorial derivó a que no se ejecute los programas planteados y que solo se haya promovido hasta el año 2008, tres (03) reuniones de la Comisión Multisectorial. Finalmente, el citado informe resalta elementos a tomar en cuenta para una lucha frontal contra la tala ilegal.

Sobre la normativa forestal, se precisa que es exhaustiva, compleja y difícil de implementar, lo que promueve que los agentes económicos se desenvuelvan al amparo de las falencias de la legislación, también señala la debilidad de las instituciones involucradas el cual no es coordinado, fue realizado en un ambiente de desconfianza por la duplicidad y superposición de funciones entre las entidades; asimismo, resalta un factor social referido a la pobreza que dibuja un escenario que relación la incidencia de tala ilegal y la presencia de ciudadanos con falta de oportunidades laborales.

En ese escenario, se destaca un hecho que determino conflictos sociales y cambios en la gobernanza del sector forestal del Perú, referido a la suscripción del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – EE. UU. el 12 de abril de 2006 y ratificado el 30 de junio de 2006 por el Perú. La firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Perú y EE. UU., sin dudas, ha sido una influencia ponderada en la arquitectura del sistema forestal actual.

Para facilitar la implementación del acuerdo comercial, en el año 2008 en el gobierno de Alan García emitió 99 paquetes de decretos legislativos (D.L.) que adecuaban la legislación peruana en materia ambiental, muchos de dichos marcos normativos fueron sindicados y observados como inconstitucionales por parte de un sector político y de movimientos y frentes amazónicos (Environmental investigation agency, 2012).

No obstante, debido a la urgencia y presión de los sectores empresariales y políticos, la cuestionada normativa ambiental fue impulsada, alineada y promulgada a fin de alinearse a los requerimientos gubernamentales externos, desarrollando contradicciones en las realidades de los diferentes espacios donde los actores forestales se relacionan; incluso la urgencia de adecuar la legislación ambiental peruana, llevo a saltarse los espacios de debate y consenso con los actores más interesados como son las comunidades nativas e indígenas.

En ese contexto, se promulgó el D.L 1090 que debilita el derecho de la tierra de los pueblos indígenas y el D.L. 1064 que permite la conversión de tierras forestales en tierras agrícolas (Environmental investigation agency, 2012), hecho que provocó la protesta y pedido de derogación de los referidos D.L. por parte de los dirigentes de los frentes de defensa amazónico, sucediéndose un levantamiento social en el 05 de junio de 2009 que tuvo su epicentro en la localidad de Bagua, región de Amazonas, con la lamentable muerte de aproximadamente 34 ciudadanos. Finalmente, la crisis social y política derivó en que el Congreso del Perú aprobó la derogación de estos D.L. el 18 de junio de 2009. A la fecha muchos de los responsables políticos durante el Gobierno aprista no han sido sancionados, quedando un sentimiento de impunidad en los ciudadanos de la franja amazónica.

En torno al TLC, diversos estudios señalan que los compromisos asumidos en la firma del acuerdo comercial no han fortalecido los estándares medioambientales contenidos en la legislación peruana, como menciona Barandiarán (2008), no se obliga, solo se promueve altos estándares y niveles de protección en las políticas en materia medioambiental, en la medida que están no obstruyan la inversión y el comercio. Debido a ello, los poseedores del capital han tenido la mejor posición de negociar la explotación de la madera en detrimento de las comunidades nativas e indígenas, que carecen de asistencia técnica y apoyo financiero además de tener una diferente cosmovisión de los bosques que es contraria a formas mercantilistas.

Otros estudios indican que el diseño institucional en temas ambientales en el Perú se caracteriza por ser disgregados (Wessendorf, 2008), donde las competencias entre los sectores gubernamentales no tienen una coordinación que permita las sinergias en temas de fiscalización y supervisión, existiendo en la práctica una superposición de competencias. Es importante destacar esta particularidad al abordar la estructura del

sistema forestal en Madre de Dios, porque la creación del OSINFOR, creado mediante Decreto legislativo N° 1085 en junio del 2008, adscrito a la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) no tiene una línea de trabajo paralela y coordinada con las gestiones realizadas en materia forestal de parte del gobierno regional de Madre de Dios, hasta podría decirse que se oponen en la práctica.

Cabe indicar que OSINFOR es un compromiso asumido por el Estado peruano en el TLC Perú – EEUU. La creación de OSINFOR tiene como función la de supervisar y fiscalizar, entre otras funciones, el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los contratos pactados (título habilitante) entre el gobierno regional o ATFFS y los agentes privados (administrados).

Por lo tanto, los títulos habilitantes son contratos de concesión, de permisos y de autorizaciones para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. El estudio de Che Piu y Menton, (2013) analiza el rol de OSINFOR, caracterizándola como una entidad que tiene la función de vigilancia en materia forestal y es una agencia autónoma que reporta a la PCM, además de ser parte del engranaje del proceso de descentralización.

A pesar de darle autonomía a OSINFOR para la fiscalización y supervisión de los títulos habilitantes, esta no ha mermado los niveles de comercio ilegal, porque la autoridad competente, encargada de evaluar y autorizar la entrega de títulos habilitantes, no ha considerado criterios técnicos coherentes en la adjudicación de contratos forestales, es así que se destaca el otorgamiento de títulos habilitantes en zonas lejanas, a privados con poca capacidad de financiamiento y de maquinarias, de economía extensiva.

Además, la poca capacidad técnica de conocimientos de los mismos funcionarios del Gobierno Regional de Madre de Dios, limita que brinden apoyo y acompañamiento técnico a las comunidades indígenas o nativas (Environmental investigation agency, 2012), que se ven así presas de relaciones leoninas de negociación, además de sufrir la presión de comerciantes ilegales de la madera, lo que ha permitido la existencia de prácticas no éticas como la corrupción por parte de funcionarios públicos y representantes de las comunidades nativas e indígenas (Cossio, Menton, Cronkleton, , Larson, 2014).

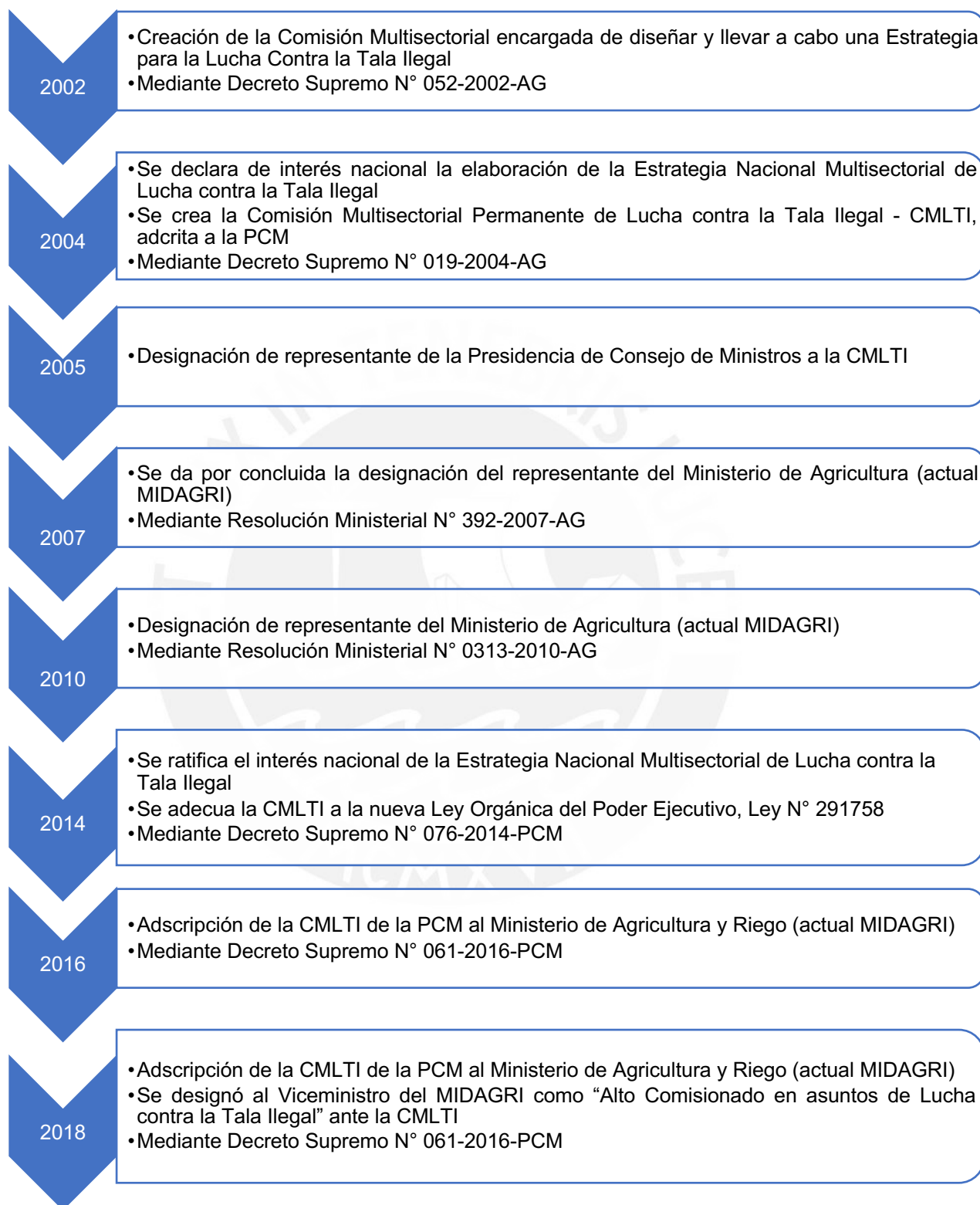
En ese sentido, los cambios en la arquitectura de organizaciones públicas determinaron modificaciones en los ámbitos de coordinación; en ese marco se promulga el Decreto Supremo N° 076-2014-PCM, la cual ratifica el interés nacional de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal, adecua a la Comisión Multisectorial Permanente a la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 291758, y actualiza la nómina de integrantes de la referida Comisión, debido a que entidades como INRENA y la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Afroperuanos se encuentran extintos. La Comisión Multisectorial Permanente paso a ser conformada por un representante de la PCM, quien la preside, del OSINFOR como secretario técnico, del SERFOR, del SERNANP, de la DIRMEAMB-PNP, del Ministerio de Defensa, de Cultura, de DICAPI, del Ministerio de Relaciones Exteriores – MRE, del MTPE, de la SUNAT y de la FEMA del Ministerio Público.

La Comisión Multisectorial Permanente tuvo el encargo de: i) conducir la implementación de la Estrategia Nacional Multisectorial de lucha contra la Tala Ilegal, ii) implementar un sistema de información y alerta sobre la situación de la tala ilegal, iii) diseñar medidas contra la tala ilegal a fin de cumplir los compromisos internacionales y la normativa nacional, iv) esbozar medidas preventivas y de control relativas a la tala ilegal, v) proponer mejoras y adecuaciones a la Estrategia Nacional Multisectorial en el marco de la política nacional forestal, vi) impulsar dispositivos para la protección de los recursos forestales, vii) emitir informes sobre el trabajo que efectúa, viii) elaborar un Plan Anual de Trabajo.

En el año 2016, se promulga el Decreto Supremo N° 061-2016-PCM, que aprueba la adscripción de organismos públicos y la modificación de la dependencia, adscripción o fusión de instancias de la Presidencia de Consejo de Ministros a diversos ministerios, el referido dispositivo aprueba la adscripción de la Comisión Multisectorial Permanente al MINAGRI, modificación efectuada con el propósito de modernizar la administración pública con el afán de alinear espacios de coordinación bajo el mandato institucional de entidades que cuenten con las competencias afines a los objetivos de la estructura adscrita. En ese marco, y en el marco de la Resolución Ministerial N° 0283-2018-MINAGRI, es el Viceministro de Políticas Agrarias del MIDAGRI, quien asume la presidencia de la Comisión Multisectorial Permanente, denominado como "Alto Comisionado en asuntos de lucha contra la tala ilegal".

## FIGURA 1

### Hitos del trabajo de la CMLTI



Fuente: Elaboración propia

El desarrollo histórico de la Comisión Multisectorial Permanente según lo descrito se ha caracterizado por ajustarse a los cambios de la legislación forestal, a las reformas de modernización de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, el cese de instituciones y creación de nuevas organizaciones gubernamentales técnicas con competencias más específicas en materia forestal; dotadas con mayores recursos financieros y capacidades para el tratamiento de asuntos relativos al bosque y los ecosistemas, producto de nuevas demandas públicas y la influencia de los acuerdos internacionales de naturaleza ambiental y comercial que el Estado peruano suscribió.

Así, la Comisión Multisectorial Permanente paso de ser ideado como un espacio político al más alto nivel que lidere y coordine la defensa contra los que perpetren daños al patrimonio forestal desde la PCM, a ser un ámbito de coordinación bajo la lógica y liderazgo del sector agricultura que congrega sinergias para asegurar el combate de quienes infrinjan las reglas del aprovechamiento forestal sostenible, lo que ha ocasionado discrepancias entre aquellas entidades que se perciben más técnicas y estratégicas. Al respecto el representante del SERFOR menciona lo siguiente:

*“La Comisión Multisectorial se ha concentrado en que el problema es el aprovechamiento selectivo de madera (...) en las otras causas de la deforestación existen otras entidades del Estado”*

*“El Estado ha priorizado, de manera errónea, solo enfocarse en el aprovechamiento selectivo de la madera, con todas sus instituciones represores, SUNAT, OSINFOR, la Policía, el resto de actividades es tolerado, incluso la minería, el cambio de uso de suelos, no hay mayor control, porque hay un problema social, un involucramiento de la población”*

Uno de los encargos de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, desde su creación en el año 2002, fue el diseño de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal – ENLTI, se puede inferir que durante el tiempo previo a su aprobación por Decreto Supremo N° 013-2021-MINAGRI, existió una suerte prueba y ensayo; así como circunstancias exógenas limitantes, como la falta de liderazgo, las competencias imprecisas, inestabilidad política, rotación de funcionarios y la emergencia sanitaria COVID-19 que impuso una agenda distinta en el Estado.

Finalmente, para la elaboración de la ENLTI el Estado tuvo como estrategia de elaboración, el agrupar a un grupo principal y reducido de actores estatales, entre ellos OSINFOR y MIDAGRI, que diseñaron un primer borrador de documento, el cual fue puesto a opinión en varias rondas de consultas ante la cooperación técnica y los demás actores identificados en la lucha contra la tala ilegal.

En ese contexto, la construcción de la ENLTI tuvo como marco de diseño los ejes y pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, como la articulación intergubernamental, el fortalecimiento institucional, sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación, gobierno abierto y electrónico; entre otros. Así, la ENLTI adoptó el objetivo del principio de sostenibilidad donde se busca modernizar la gestión pública, sustentado en la articulación de políticas sociales, ambientales y económicas de desarrollo.

La ENLTI, se define como un documento técnico – político de corto y mediano plazo que orienta la actuación de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, precisa que se *“centra en la tala ilegal en el bosque y en la vinculada al comercio de productos de origen ilegal, no estando en su ámbito acciones frente a la inicial eliminación de árboles o de cobertura de bosques que se originen por causas no antrópicas, por la quema, daño o destrucción (...) cambio de uso del suelo”*, que deben ser atendidos por el sistema de control y vigilancia.

La ENLTI deja en claro que su ámbito de aplicación es cuando se vincula la tala a la extracción por fuera del marco que regule su aprovechamiento y del cual se obtenga un beneficio comercial ilegal, para aclarar esta idea, la ENLTI precisa que *“La estrategia se aplica en el bosque cuando la tala ilegal es la primera causa para retiro de la cobertura del bosque o del árbol, indistintamente del fin o uso del terreno o de los productos que se genere posteriormente”*. Para el cumplimiento misional de la ENLTI, se han planteado los siguientes objetivos y acciones estratégicas.

Finalmente, con la aprobación de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal 2021- 2025, promulgada mediante Decreto Supremo N° 013-2021-MIDAGRI, se focalizó tres (03) objetivos específicos:

- I. Disminuir el incumplimiento de la normativa relacionada con la tala ilegal en el bosque y comercio de productos de origen ilegal asociado y la protección de los derechos fundamentales laborales de las personas involucradas.
- II. Impulsar el intercambio de información oportuna entre las entidades comprometidas en la lucha contra la tala ilegal en el bosque y comercio ilegal asociado
- III. Mejorar de forma constante la normativa forestal relacionada a la lucha contra la tala ilegal en el bosque y comercio ilegal asociado

La Comisión Multisectorial Permanente convoca periódicamente a las instituciones involucradas y se divide en grupos de trabajo para la ejecución de su Plan de Trabajo que se alinea a sus objetivos misionales de creación, las sesiones de la Comisión Multisectorial Permanente se desarrolla en la verificación de quorum, la aprobación del acta anterior, dar lectura y aprobación a los acuerdos, presentación de informes de acuerdo al orden del día, informes y debate sobre los avances conseguidos en los grupos de trabajo, acuerdos y cierre de la sesión.

Las sesiones de la Comisión Multisectorial Permanente antes del emergencia sanitaria por el COVID-19 se realizan de manera bimensual y tenían como sede la ciudad de Lima, o de ser el caso, de desarrollaban de manera descentralizada, como es el caso de la sesión realizada en la ciudad de Puerta Maldonado en el mes de marzo de 2019; posteriormente con las restricciones derivadas de la emergencia sanitaria, las sesiones de la Comisión Multisectorial Permanente se reanudaron por la modalidad virtual.

Tanto OSINFOR, SERNANP y SERFOR señalan una serie de aportes para el funcionamiento de la Comisión Multisectorial Permanente, por ejemplo, OSINFOR menciona tres (03) niveles de aportes fundamentales: i) brindar información situacional sobre el cumplimiento de la normativa en el marco de sus competencias de supervisión y fiscalización de los títulos habilitantes otorgado por la autoridad forestal para el aprovechamiento forestal, ii) conducir la secretaria técnica que promueve una coordinación en el espacio de la Comisión Multisectorial Permanente y iii) participar en los espacios de coordinación regional que permite ajustar la articulación en los tres niveles de gobierno en torno a la tala ilegal.

Por su parte SERNANP, indica que su aporte a la Comisión Multisectorial Permanente es ante todo información oportuna porque con herramientas de monitoreo en tiempo real con apoyo de imágenes satelitales elaboran reportes semanales que les ha permitido un mejor filtro de incidencias de deforestación en los bosques de la Amazonía que son corroboradas por sus funcionarios en campo. Por su parte SERFOR, señala que la Comisión es un espacio donde les ha permitido brindar capacitación técnica y legal, sobre todo a las regiones.

CULTURA resalta que su aporte a la Comisión Multisectorial Permanente se puede centrar en tres (03) aspectos, el primero referido a enfatizar la importancia de la interculturalidad que debe ser transversales a las políticas públicas, al respecto el funcionario de CULTURA entrevistado reflexionó que:

*“desde los sectores hay una percepción que el tema intercultural dentro de las políticas públicas o estrategias que se puedan elaborar es un tema de accesorio y no de fondo (...) nosotros siempre lo hemos planteado en todas las reuniones que hemos tenido y teniendo en cuenta que somos un país diverso, biológicamente o territorialmente como quieras llamarlo; y sobre todo culturalmente, (...) creemos que es importante que el tema de la intervención e interrelacionamiento que puedan haber entre los funcionarios y pueblos indígenas tiene que ser de manera intercultural”*

El segundo aspecto, esta referido a contar con información sistematizada en datos de pueblos indígenas que elabora la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, información que se retroalimenta con el reporte brindado por los Gobiernos Regionales; así como, un tercer aspecto es las alertas sobre conflictos sociales o ambientales, toda vez que CULTURA tiene una fuerte coordinación con las organizaciones indígenas y nativas que reportan a CULTURA hechos referidos a daños medioambientales en sus localidades.

Tomando en consideración lo anteriormente descrito, se puede concluir que las prácticas de cooperación para la lucha contra la tala ilegal en el departamento de Madre de Dios se han efectuado de manera sostenida en base a los recursos disponibles de las instituciones con competencias forestales, de manera paralela y no integrada a los alcances que ha tratado la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la tala

ilegal que se orientó a visibilizar la incidencia institucional de cada sector y enfocarse a la lucha de la tala ilegal de gran intensidad.

Asimismo, se concluye que existe una sinergia de cooperación muy fuerte cuando intervienen tres actores básicos, una institución con competencias en materia forestal, una institución con competencias en materia de acción penal y una institución con competencias en materia de orden público, dicha triada institucional trabajo conjuntamente frente a la tala menuda y mediana incidencia.

## FIGURA 2

Niveles de respuesta estatal

<b>Respuesta Estatal</b>	<b>Responsable (s)</b>	<b>Naturaleza de intervención</b>
Nivel sectorial	Cada institución de acuerdo con su mandato de creación aborda el problema de la tala ilegal, interpretando la problemática a través del cristal misional de la organización.	Aborda el problema de la tala ilegal de baja y mediana intensidad con recursos, conocimientos, logística e instrumentos de gestión propios sobre nichos acotados.
Nivel cooperativo	Conformado por una triada de instituciones, normalmente integrada por una institución estratégica con competencias en materia medioambiental o forestal, una institución operativa con competencias en seguridad y orden interno y con funciones en garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos y una institución de naturaleza jurídica con funciones de defensa de la legalidad.	Aborda el problema de la tala ilegal de mediana intensidad intercambiando recursos conocimientos y logística para abordar de manera interdependiente, integral y multidisciplinaria, negociando y distribuyendo los costos; incentivado en la obtención de réditos institucionales.
Nivel multisectorial	Integrado por un conjunto de instituciones con poder político, instituciones con conocimiento técnico y estratégico, instituciones con competencias en seguridad, orden interno y defensa nacional; instituciones operativas y tácticas; así como instituciones de defensa jurídica.	Aborda el problema de la tala ilegal de alta intensidad, a través de espacios de coordinación a fin de dar atención prioritaria a problemas que han sido incluidos en la agenda política.

Fuente: elaboración propia

#### **4. CAPÍTULO 4: LIMITACIONES EN LA LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL.**

El presente capítulo tiene como objetivo describir las limitaciones que se presentaron en la implementación de la política de lucha contra la tala ilegal. Sobre el particular, la presente investigación identifica las siguientes limitantes, categorizadas en limitantes de gestión, técnicas, y de capacidades nacionales y subnacionales; así como, limitantes de naturaleza política de agentes y grupos de presión.

##### **Limitantes de gestión, técnicas y de capacidades nacionales y subnacionales:**

Al respecto, se ha identificado una débil coordinación en la comunicación entre la PNP y la FEMA, en lo referente a la investigación del delito en materia ambiental. De acuerdo al artículo 159° del Capítulo X “*Del Ministerio público*” de la Constitución Política del Perú, al Ministerio Público le corresponde “conducir desde el inicio la investigación del delito”, para ello debe contar con el apoyo de la PNP en el marco de sus competencias; asimismo, la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú precisa que una de sus funciones es la prevención a través de acciones de sensibilización, de investigar y combatir la delincuencia mediante acciones interdictivas (represivas).

En ese marco, el funcionario de la DIRMEAMB-PNP entrevistado expresó que la lucha contra la tala ilegal solo se ha orientado a efectuar acciones en lo interdictivo, dejando de lado las fortalezas institucionales de la PNP en las funciones de investigación, acción que es llevado a cabo por la FEMA. Igualmente, en opinión del representante de la PNP, en la práctica la FEMA y el CCFFAA operan en el campo sobre el eslabón más débil de la cadena delictiva, como es la intervención a peones, jornaleros y la destrucción de maquinarias, no priorizando la importancia de luchar contra la dirección de las organizaciones criminales dedicadas al tráfico y comercio de madera ilegal que cuentan con un flujo importante de financiamiento y apoyo político.

Además, el funcionario de la DIRMEAMB-PNP expresa que las labores que la PNP realiza en materia de investigación en el acompañamiento a la FEMA, depende mucho de la pertinencia que tenga en ese momento el Fiscal de turno sobre complementar su accionar juntamente con la PNP; en consecuencia, manifiesta que dentro de la institución existe la percepción que la DIRMEAMB-PNP se ve limitada en los resultados que podría conseguir; en su opinión, las labores de interdicción deben ir conjuntamente

con el levantamiento de pruebas para la elaboración de un expediente conciso que recoja pruebas robustas.

Lo descrito anteriormente, respecto a las desavenencias de comunicación y entendimiento en el trabajo conjunto entre la FEMA y la DIRMEAMB-PNP se observa cuando la PNP percibe que se le recarga un trabajo más administrativo, dejando de lado sus principales competencias. Por citar un ejemplo, cuando se le solicita a la PNP el trabajo de verificación domiciliaría contenida en los expedientes fiscales; como consecuencia, el funcionario de la PNP subraya que su institución viene desarrollando iniciativas paralelas, dirigidas a la lucha del crimen organizado mediante la investigación bajo otros enfoques y características no abordados por la FEMA.

Otro punto identificado en los hallazgos de la presente investigación y que la literatura señala, es un desequilibrio entre las fortalezas para la gestión sostenible de los recursos forestales en niveles de gobierno subnacional, y con ello una inadecuada fiscalización y control para el manejo sostenible de los recursos del bosque por parte del Gobierno Regional de Madre de Dios que, en comparación a la capacidad técnica, de conocimientos y presupuestaria de los organismos con competencias en el manejo de los recursos forestales del Gobierno Central es deficitaria; en el contexto del proceso de descentralización y regionalización.

Como bien indica la literatura, conviven dos (02) modelos de gestión de los recursos forestales en el Perú, un modelo centralizado a través de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), dependientes de SERFOR, que son la autoridad forestal en las regiones donde no se ha concluido la transferencia de competencias en la materia; y otro modelo descentralizado, donde las competencias han sido transferidas desde el Gobierno Central, como es el caso del Gobierno Regional de Madre de Dios.

En el caso concreto del Gobierno Regional de Madre de Dios, el informe de Plan de Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres frente a Incendios Forestales Región Madre de Dios al 2025, señala que la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre, tiene una capacidad institucional limitada al contar con un reducido equipo de recursos humanos, con limitados recursos logísticos y financieros para el cumplimiento de sus

funciones de control, vigilancia forestal; lo que ha impulsado gestiones ante el SERFOR para el acompañamiento técnico que permita cerrar brechas institucionales.

Esta realidad, en opinión de los funcionarios entrevistados representa un problema, sumado a los cambios políticos que influyen en la continuidad de la articulación en materia forestal, limitándose una mayor sinergia técnica y operativa entre SERNANP y SERFOR para el diseño de políticas, planes y herramientas de gestión acordes a la realidad local. Asimismo, tanto los funcionarios de la PNP como SERNANP han expresado otras condiciones que precarizan la institucionalidad del Gobierno Regional de Madre de Dios como la alta rotatividad de los funcionarios a cargo de la Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre y la priorización del discurso político en torno a priorizar la lucha contra la minería ilegal

Esta escasa capacidad operativa refleja la poca capacidad institucional para ejercer su autoridad forestal en la verificación de los expedientes técnicos que son remitidos por los solicitantes concesionarios para la explotación de los recursos forestales, que aprovechando estas limitantes informan la existencia de árboles que no existen en campo para su extracción, cuya verificación por complicidad u omisión de funciones no se realiza y se autoriza desde el Gobierno Regional la extracción de dichos arboles “fantasmas”, permisos administrativos que se implementan mediante planes operativos y guías de extracción para blanquear madera extraída de manera ilegal en territorios de comunidades indígenas, áreas protegidas y otras zonas no autorizadas (EIA, 2012).

Otro elemento que limita la lucha contra la tala ilegal es la falta de un ordenamiento territorial, de acuerdo a las fuentes entrevistadas, y se resalta lo señalado por la representante de la FEMA, quien indica que la ausencia de un ordenamiento territorial adecuado ha conducido a problemas de superposición de derechos de áreas donde se encuentran a la vez, titulares de derechos mineros, de concesiones forestales, entre otras unidades de aprovechamiento, lo que genera poca claridad en la gestión territorial, como consecuencia, el desarrollo de actividades ilegales; de acuerdo a la experiencia de la funcionaria de la FEMA esto es debido a que existen dos (02) catastros: un catastro que elabora el MIDAGRI, y un catastro que maneja el Gobierno Regional de Madre de Dios.

Dicha duplicidad genera que el Gobierno Regional, al implementar sus acciones de fiscalización, supervisión y sanción a los administrados que comentan una infracción a la legislación forestal referido a la tala ilegal en los bosques, tiene como efecto una benévola consecuencia sobre los administrados que deberían ser objeto de una sanción drástica, dado que cuentan con permisos otorgados por MIDAGRI para el uso de las tierras boscosas para fines agrícolas; en zonas donde el Gobierno Regional no las ha catalogado para dichos fines, por citar un ejemplo.

Sobre el ordenamiento territorial, el estudio de Eaton (2015) resalta la importancia del instrumento de gestión de la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) para ejercer poder y regulación territorial por parte de los gobiernos regionales en el contexto de una economía de corte neoliberal implementada por el Gobierno Central, que presiona a través de las fuerzas de mercado, el poder de empresas mineras para el uso superior del territorio para actividades extractivas.

De acuerdo con Eaton (2015) la construcción del ZEE resulta en una labor de gran capacidad técnica y de consensos con los actores interesados; en ese sentido, el Gobierno Regional por sí solo no contaría con la capacidad para llevar a cabo este proceso, trabajo que trasciende sus fortalezas, dependiendo del apoyo de organismos técnicos como SERNANP y SERFOR; así como de organismos de la cooperación internacional y de la sociedad civil.

#### **Limitantes de naturaleza política de agentes y grupos de presión:**

Otro aspecto por considerar es el escenario político donde confluyen los agentes y grupos de presión antagónicos a la política contra la tala ilegal; en torno a ello, es importante primero examinar el escenario socioeconómico en el que la política es implementada. De acuerdo al informe del Banco Central de Reserva del Perú – BCRP (2023) el territorio del departamento de Madre de Dios se divide administrativamente en tres (03) provincias: Tambopata, Manu y Tahuamanu; así como por once (11) distritos. Proporcionalmente Madre de Dios es el 6,6% del territorio nacional que en su mayor parte está conformada por cobertura boscosa. El Departamento de Madre de Dios al estar ubicado en el sur oriental del Perú, colinda fronterizamente con la República Federativa de Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia, delimitando una frontera internacional de 584 kilómetros.

El mismo informe señala datos recopilados del Instituto Nacional de Estadística e Informativa (INEI), que precisó que al año 2017, el departamento de Madre de Dios tiene una población de 141 070 habitantes, siendo la densidad poblacional de 1.7 habitantes por kilómetro cuadrado; asimismo la población masculina representa el 57,4 % de la población total. La población económicamente activa en el departamento de Madre de Dios se concentra en el sector servicios (48%) y sector comercio (19.7%) de acuerdo con el Ministerio de la Producción (2024).

El departamento de Madre de Dios tiene como principales actividades económicas de su estructura productiva al año 2022 el comercio con un 17.1%, a la agricultura. Ganadería, caza y selvicultura con un 10.9%, la minería con un 10.2%, el sector construcción con un 10%, la administración pública y defensa con un 7.8%; ocupando el último lugar a nivel nacional en la contribución al PBI nacional con un 0.3%.

Complementariamente, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR (2023) en su informe anual señala que el Departamento de Madre de Dios es el 1° productor de nueces del Brasil, el 1° productor de madera aserrada, 2° productor de madera rolliza y 9° productor de oro a nivel nacional; pero si se analiza la oferta exportable del departamento e Madre de Dios, según el informe de MINCETUR, se compone principalmente de oro en un 79%, castañas en un 15% y productos maderables en un 5%, en ese contexto el oro es el 1° bien exportable del departamento de Madre de Dios, generando en el año 2023, 140 millones de dólares americanos.

Lo descrito anteriormente, nos sirve de base para entender los intereses de los agentes y grupos de presión más visibles, cuyos intereses podrían converger contrariamente a las políticas y regulaciones que buscan una gestión sostenible de los recursos naturales en el departamento de Madre de Dios. DE acuerdo con el estudio de Fuentes (2020), el Gobierno Regional de Madre de Dios fue encargado tradicionalmente a líderes outsiders provenientes del sector minero y empresarial, que son arropados electoralmente por movimientos regionales no tradicionales.

El perfil de los gobernadores regionales electos en Madre de Dios, ha sido en opinión de la investigadora, beligerante en la relación con el Gobierno Central principalmente en lo referente a la gestión sostenible del sector minero, sector clave para contrarrestar el

avance de la deforestación en la región; al respecto, precisa el ejemplo ocurrido en la gestión de Luis Otsuka Salazar, quien mostró interés en defender a los grupos ligados a la minería ilegal; asimismo, se menciona que su antecesor en el Gobierno Regional, Luis Hidalgo Okimura mostraba el mismo patrón de gestión y de relación con Ejecutivo.

De acuerdo a fuentes periodísticas, el ex gobernador de Madre de Dios, Luis Hidalgo Okimura fue acusado de delitos ambientales (tráfico ilegal de recursos forestales) y corrupción (tráfico de influencias y organización criminal); producto de ello, fue arrestado por las autoridades brasileñas en ese país en el año 2022, cuando se encontraba en condición de prófugo, actualmente viene siendo investigado por presuntamente liderar la organización criminal “*Los hostiles de la Amazonía*” grupo de criminal dedicado al tráfico y comercio ilegal de la madera.

Con respecto a Luis Otsuka Salazar, el portal periodístico Ojo Público (2022) informó que tendría varias investigaciones fiscales en curso, además señala el referido portal que se dedicaría a la minería artesanal en la provincia de Tambopata y en la región de Puno. Siguiendo con lo indicado por el portal periodístico, se subraya que Otsuka en su periodo como dirigente de la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN), se opuso a las interdicciones realizadas por el Ejecutivo durante el año 2014, de hecho, tiene un proceso abierto por presuntamente cobrar cupos a los mineros ilegales para protegerlos de acciones de interdicción por parte de las Fuerzas Armadas. Otsuka ha sido elegido dos (02) veces Gobernador Regional de Madre de Dios, en el periodo 2015 – 2018; y, actualmente viene ejerciendo su segundo mandato para el periodo 2023 – 2026, el cual no está exenta de cuestionamientos.

No es de extrañar, que personajes políticos ligados a la minería ilegal y al tráfico y comercio ilegal de madera accedan al poder regional, si se tiene como referencia que existe un sector de la población que tiene como medios de vida y subsistencia, ingresos provenientes del sector maderero y minero, en relación a ello, el informe de USAID (2022) señala lo siguiente “(...) *En Madre de Dios, actualmente se estima una población de 12 000 personas dedicadas directamente a la actividad minera (...), 5314 (45% aproximadamente) son mineros informales registrados en el REINFO y hay 6686 mineros ilegales que representan el 55% de las actividades en la región (...)*”.

Lo descrito también tiene como correlato en las resistencias que nacen desde el poder legislativo para un manejo racional de los recursos naturales, de acuerdo al informe de USAID (2022), el REINFO, es un padrón que integra a mineros artesanales y de pequeña escala (MAPE) que deseen entrar a un estado de legalidad, la idea detrás del REINFO es conducir la formalización de mineros a fin que sus actividades sigan estándares ambientales, brindando un desarrollo en el sector forestal que converse con la sostenibilidad de los bosques.

No obstante, a la fecha se presentan problemas para la consecución de los objetivos del REINFO, según USAID (2022), el Gobierno Regional de Madre de Dios no cuenta con las capacidades para conocer el número de mineros dedicados a MAPE, además de ello, el REINFO desde su concepción en el año 2017, a través del Decreto Legislativo N° 1293, solo ha formalizado al 1% de los mineros registrados.

Aunado a dichas falencias, el padrón del REINFO ha sufrido constantes ampliaciones y prorrogas a través de iniciativas legislativas para el ingreso de nuevos expedientes de mineros dedicados al MAPE, lo que no ha permitido cerrar y consolidar un padrón, posicionándolo en un estado de apertura de “carácter permanente”, debilitando a la autoridad regional para la evaluación de los expedientes y la constatación de la información presentada; como consecuencia, existe un embalse de expedientes que no puede ser atendido por el reducido equipo de profesionales del Gobierno Regional.

Como lo menciona el informe de USAID (2022) y SPDA (2023), el mantener el REINFO constantemente abierto a nuevos “aspirantes” a la formalidad minera, tiene como objetivo ralentizar la formalización de los empadronados y mantener a los mineros en una condición de “en proceso de formalización” que les da carta blanca para continuar efectuando actividades mineras, eximiéndolos de responsabilidad penal por delitos ambientales y de minería ilegal en zonas en concesiones mineras extintas, en concesiones forestales o en territorios no destinados para tal fin, los cuales son invadidos por los mineros, fundamentado superposición de derechos u otras argucias legales, promoviendo la tala ilegal con la consecuente deforestación y pérdida de biodiversidad.

Otro caso que evidencia los intereses de grupos de presión que se ven reflejados en el nivel legislativo, es la reciente norma promulgada, Ley N° 31973 “Ley que modifica la

Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, de fecha 10 de enero de 2024, cuyo texto aprueba disposiciones complementarias orientadas a promover la zonificación forestal, conocida mediáticamente por los grupos críticos a esta ley como la “ley que promueve la deforestación”. Cabe mencionar que esta norma modifica los artículos 29 y 33 de la Ley N° 29763.

Uno de los puntos de controversia, entre otros, de la Ley N° 31973, es lo señalado en su primera disposición completaria transitoria que suspende la obligatoriedad de exigir la zonificación forestal como requisito para el otorgamiento de títulos habilitantes, lo que en principio daría apertura a una desregulación del sector forestal que beneficiara a sectores ilegales que extraen y comercian madera ilegal.

De acuerdo al portal de Instituto de Democracia y Derechos Humanos (IDEHPUCP), la modificación a la Ley N° 31973 también propone que el MIDAGRI tenga la competencia de designar los bosques de producción permanente en reemplazo del MINAM, también dota de la competencia al MIDAGRI de aprobar la zonificación forestal, función que efectuaba MINAM.

Como ya se ha explicado en un apartado anterior de esta investigación, el MIDAGRI es una institución con vocación misional de promover la agricultura expandiendo su frontera agrícola, propiciar actividades de ganadería, así como proyectos hídricos y de riego que fomentaría desde el Estado la deforestación de sus bosques. Por ello, las competencias de evaluar la categoría de bosques de producción permanente y la obligatoriedad de una zonificación forestal bajo la conducción de MINAM permitía un contrapeso dentro del Estado en la gestión responsable y sostenible de los recursos del bosque.

Retomando lo señalado por IDEHPUCP, dicho portal indica que la promulgación de Ley N° 31973 tendría como consecuencia, el vulnerar el derecho humano de un ambiente sano, equilibrado y sostenible; y también haber vulnerado el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas; de otro lado incumple con el Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el capítulo 18 del Acuerdo Comercial Perú – Estados Unidos, concluyendo que el Estado peruano estaría no solo incumpliendo compromisos internacionales; sino también infringiendo los acuerdos vinculantes suscritos en tratados internacionales.

Complementariamente, Gil (2024) señala que la Ley N° 31973 promoverá la adjudicación de títulos de propiedad para usos agropecuarios por parte del MIDAGRI en territorios de bosque cuya capacidad de uso mayor no han sido evaluados para ser utilizados para tales fines. En opinión de Gil, se le resta competencias al órgano rector en sus competencias de protección de los bosques, impulsando la zonificación para fines productivos y debilitando las medidas de conservación de los recursos naturales.

A nivel del Ejecutivo, también se impulsaron cambios en la gobernanza forestal que fueron muy criticados por los grupos conservacionistas y representantes de la comunidad internacional. Mediante Decreto Supremo N° 122-2018-PCM se aprobó la adscripción de OSINFOR al MINAM. La norma impulsada durante el gobierno del ex presidente Martín Vizcarra, incluso fue duramente criticada por congresistas Demócratas calificándola de “descarada y de mala fe” (MONGABAY, 2019).

El espíritu de la normativa era otorgarles una eficacia a las acciones del Estado, modernizando el arreglo de la organización de las instituciones involucradas en el sector forestal, adscribiendo al OSINFOR a un sector más a fin a sus competencias. Si bien el argumento de la normativa es alinear competencias; también es cierto que la naturaleza del OSINFOR no es necesariamente sectorial; sino, ser un organismo creado por los EEUU dentro de la estructura del Estado peruano para responder a intereses de grupos ambientalistas con influencia en la política norteamericana, garantizando que la madera que movilizará el comercio entre Perú y EEUU sea de procedencia legal.

En ese sentido, OSINFOR al estar adscrito a la PCM se le da una autonomía e independencia funcional y presupuestal para ejercer un rol supervisor y fiscalizador; pero a la vez hay una lectura adicional a sus funciones, dado que la designación del Presidente Ejecutivo del OSINFOR depende en gran medida de la PCM, esto lo envuelve de una responsabilidad política como un garante de los intereses comerciales de los EEUU frente a los cambios de gestión en el Gobierno Central y de las decisiones que se tomen en la política forestal peruana.

Después de todo, debido a las presiones internas y externas que señalaban que el cambio de OSINFOR al MINAM era un intento de debilitar la gobernanza en el sector forestal que sea aprovechado por grupos y organizaciones dedicados al tráfico de

madera ilegal, el Gobierno peruano dio marcha atrás, y mediante Decreto Supremo N° 066-2019-PCM, dejó sin efecto la Decreto Supremo N° 122-2018-PCM, volviendo el OSINFOR, como institución adscrita a la PCM.

De otro lado, se identifica una limitante en la reacción del Gobierno Central que no condice con el discurso político que desarrolla, si bien se tiene una preocupación por los problemas medioambientales, muchas veces la intervención del Estado peruano, es de naturaleza reactiva, como se ha precisado en un acápite anterior, en el caso de la guerra por la caoba, suceso que generó una ingobernabilidad en Madre de Dios, la intervención del Estado fue tardía y posicionando su presencia en el escenario político con un representante de Alto Nivel que atendió la urgencia de dialogo y de restablecer la seguridad pública; no obstante, el discurso político no se trasformó en una adecuada institucionalidad para el manejo ordenado y sostenible de los recursos del bosque

En ese sentido, la preocupación reactiva del Gobierno Central es la de asumir la problemática de la tala ilegal como un componente de un problema de mayor priorización de la agenda pública, como es el caso de la minería ilegal. Al respecto, el proyecto de monitoreo de los Andes Amazónicos – MAAP reportó que la tala ileal durante los años 2017 y 2018 se convirtió en un gran problema que afectó 1,200 hectáreas, particularmente a la zona conocida como la Pampa, espacio de amortiguamiento de la Reserva Nacional Tambopata en Madre de Dios

De acuerdo con los funcionarios entrevistados, el discurso político de las autoridades regionales ha sido incorporado en la agenda política del Ejecutivo, identificando a la minería ilegal como la principal razón de la deforestación, básicamente por dos (02) aspectos:

- El daño sistemático que implica la minería ilegal, amenazando no solo la diversidad biológica; sino también, la seguridad alimentaria y convivencia armonía de las comunidades locales que habitan en el bosque.
- La confluencia de la minería ilegal con otros delitos como la tala ilegal, cultivos ilícitos, trata de personas, extorsión, sicariato y crimen organizado, lo que implica una intervención con planeación operativa y logística de alto nivel gubernamental e intergubernamental.

En ese marco, la FEMA indica que el problema de la tala ilegal va a la par del delito de minería ilegal, de acuerdo al representante de la FEMA entrevistado la tala ilegal es un subtipo de delito contra los bosques, así la tala ilegal es una fase previa para descremar las formaciones boscosas que prosigue con las actividades de minería ilegal, en particular la extracción de oro, una percepción similar expresa OSINFOR, señalando que la canalización de cooperatividad estatal en Madre de Dios se dio por la incidencia a gran escala de la minería ilegal, antes que por un tema ligado a la deforestación propiamente dicho; fundamentado en que la minería provoca una contaminación sistemática del medio ambiente, la deforestación no fue la preocupación principal; sino la contaminación de ríos, la amenaza a las comunidades locales y el daño a las áreas naturales protegidas.

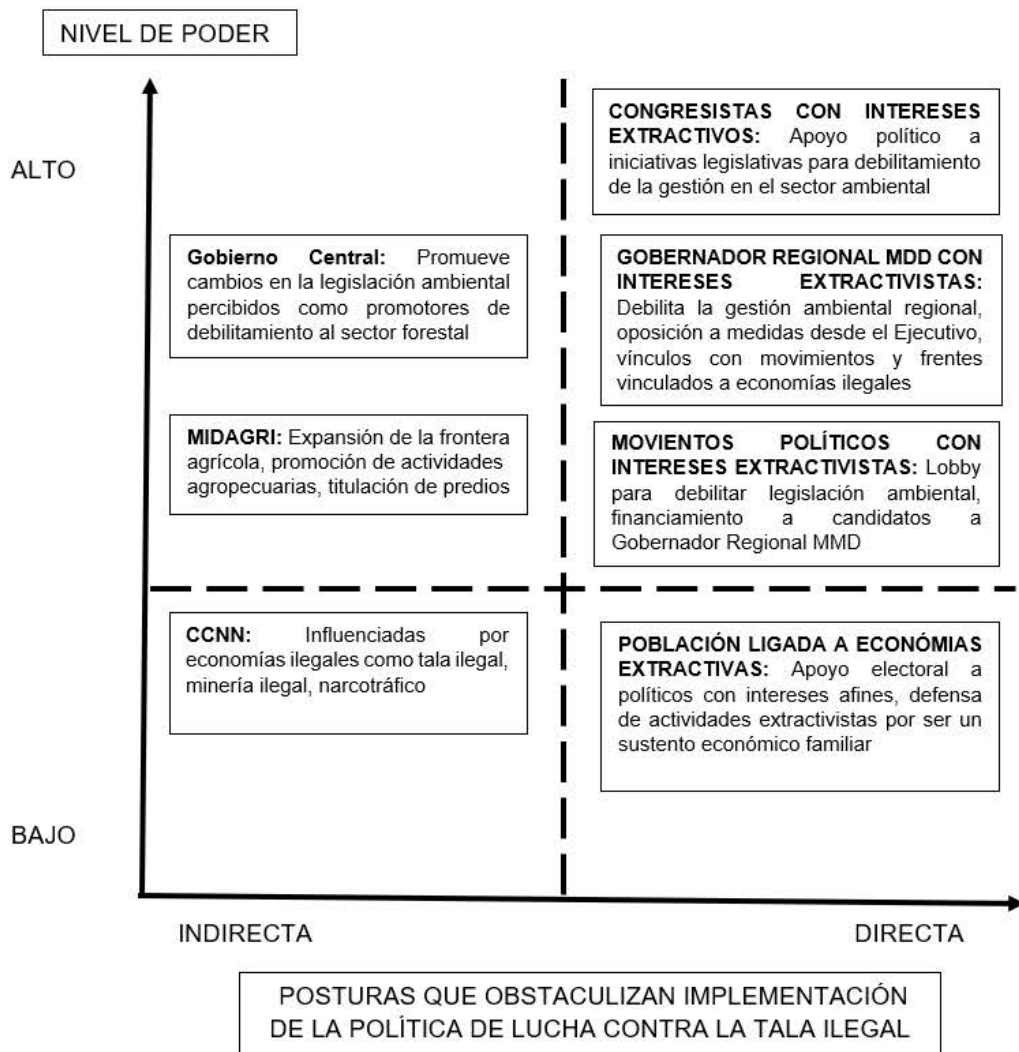
Así pues, la acción de control estatal en Madre de Dios se dirige a intervenir un conjunto de problemas ilícitos que confluyen, por lo cual la cooperatividad estatal en este escenario se ha apoyado de otras mesas de coordinación como es de minería ilegal o sobre cultivos ilícitos de manera que el abordaje sea el más integral posible; además esta interacción de factores a nivel de la Comisión Permanente Multisectorial contra la Tala Ilegal derivó en la necesidad de una planificación mayor que implique la participación de la CCFFAA. Un caso práctico es la intervención estatal que se da en la zona de amortiguamiento de Tambopata donde la tala ilegal es un fenómeno sumido en la principal preocupación de la minería ilegal; en ese sentido, las acciones van orientadas a controlar el acceso a los recursos para los mineros.

Finalmente, SERNANP ha enfatizado que otro reto a considerar es el contexto de la post pandemia COVID – 19, donde muchos ciudadanos han vuelto al campo; lo cual ha provocado una necesidad inmediata de generar recursos con las tierras forestales; ya sea a través de la agricultura errante o el cultivo de ilícitos; lo que ha llevado a otro problema que es señalado por SERFOR, es el referido a la titulación de tierras que se ha dado de manera desorganizada y bajo criterios más políticos que técnicos.

En el marco de los hallazgos identificados como limitantes de naturaleza política de agentes y grupos de presión, se muestra el siguiente gráfico donde se identifican los actores que inciden negativamente en la política contra la tala ilegal.

### GRÁFICO 1

Mapeo de actores con intereses contrarios a la política contra la tala ilegal



Fuente: Elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES

- 5.1. De la investigación efectuada se identificó el débil posicionamiento institucional del Gobierno de Madre de Dios en el ejercicio de autoridad regional en materia forestal, evidenciando que los funcionarios regionales a cargo de evaluar los expedientes técnicos que otorgan derechos de explotación de los recursos forestales, a través de títulos habilitantes, aún no cuentan con las capacidades adecuadas en materia forestal, aunado a ello existe una rotación constante de los gerentes forestales en el Gobierno Regional lo que impide la construcción de una continuidad de los conocimientos y habilidades técnicas; a la par de no contar con el soporte presupuestal para el adecuado cumplimiento de sus funciones como es la inspección en campo de los árboles que se informan en los expedientes técnicos.
- 5.2. El MINAM y CULTURA han expresado las limitantes de sus funcionarios para ejercer sus competencias, en el caso de MINAM sus guardabosques carecen de medios logísticos para una comunicación adecuada, además de no contar con protección policial adecuada, entendiéndose que las personas que efectúan tareas ilegales en áreas naturales protegidas responden a intereses de organizaciones criminales. De igual manera, CULTURA cuenta con sus denominados gestores interculturales que son reportan por aviso de las comunidades nativas la incidencia de tala ilegal en sus territorios; entre otras actividades ilegales, motivo por el cual dichos funcionarios son identificados por las mafias de las organizaciones criminales como agentes incómodos; así los gestores interculturales han sido objeto de amenazas contra su vida en el marco de sus funciones.
- 5.3. La implementación de la política contra la tala ilegal en el proceso de ejecución se adecua y diluye con la aparición de cambios en la gobernanza forestal, negociando con nuevos actores nacionales y subnacionales su conducción y la dotación de recursos, expresándose resistencias como las referidas a posiciones políticas del Gobierno Regional, que postularía intereses de grupos contrarios a la regulación del sector forestal; para lo cual, deja de impulsar instrumentos de gestión para el ordenamiento

territorial de las actividades económicas con sentido de sostenibilidad ambiental.

- 5.4. El Poder Legislativo impulsa iniciativas contrarias al desarrollo de una gestión sostenible del medio ambiente, debido a intereses con grupos de presión extractivistas, debilita con normas la institucionalidad forestal; el Poder Ejecutivo también fomenta iniciativas que son cuestionadas al emprender cambios en la estructura de las entidades a cargo de la vigilancia y supervisión contra la ilegal.
- 5.5. La implementación de la política contra la tala ilegal se desarrolla para la atención de tres (03) niveles de incidencia de la problemática, a la tala ilegal menuda que es una actividad que la realizan personas para usos domésticos como es el caso de los ganaderos que hacen linderos y para el uso en la cocina como es la leña, proveniente mayormente de los bosques secos; la mediana tala ilegal se caracteriza por encontrarse en zonas accesibles del bosque desde la ciudad, este tipo de tala e manifiesta con el aprovechamiento comercial de las especies maderables, o para el uso de las tierras forestales para fines de agricultura, o vivienda; y finalmente la tala de alta intensidad, que se describe como una actividad ilegal que se vincula a otras economías ilegales ilícitos como minería ilegal o cultivos ilícitos, contando con medios logísticos, financieros y de personal para acaparar grandes hectáreas de bosque, provocando una crisis sistemática del medioambiente.
- 5.6. La capacidad del Estado para controlar estos tres (03) niveles de incidencia de tala ilegal se ha operativizado en dos (02) dimensiones: el primero es realizado por un conjunto reducido de actores públicos: un actor con competencias forestales, un actor con competencias en materia penal y un actor con competencias interdictivas; este primer nivel de sinergia ha funcionado de manera efectiva para el control de la tala menuda y de mediana incidencia, debido a que los integrantes de esta triada cuentan con la disponibilidad de recursos logísticos y financieros como sistemas de vigilancia propios y programas presupuestales en atención a sus objetivos institucionales para la atención rápida.

- 5.7. La segunda dimensión es más compleja y está dirigida a la atención de la tala ilegal de gran intensidad; en ese sentido, la sinergia estatal para el control de la tala ilegal involucra actores con mayor capacidad interdictiva como el CCFFAA, DICAPI, CONIDA; de mayor capacidad técnica como SERFOR, SERNAP, OSINFOR; de mayor capacidad política como el GORE y el MINAGRI, cuya acción conjunta implica una fase de diseño operacional para la obtención de recursos adicionales y el apoyo político de las acciones que se desempeñen, por lo cual, esta dimensión se caracteriza por ser lenta en la toma de acuerdos que planifiquen una acción consensuada. Asimismo, esta categoría de incidencia de tala ilegal debe contemplar otros problemas asociados como el narcotráfico y la minería ilegal.
- 5.8. La Comisión Multisectorial Permanente contra la Tala Ilegal, es un ámbito de coordinación estatal que en la práctica solo se ha dirigido a fortalecer los ámbitos de coordinación contra la tala de gran intensidad; en ese sentido, coordina y promueve al más alto nivel herramientas para la mejor implementación de la política contra la tala ilegal y decisiones operacionales que involucren temas de minería ilegal
- 5.9. El problema de la tala ilegal en el Departamento de Madre de Dios está asociada a la minería ilegal, lo cual trae como efecto que el Estado visibilice el problema como una pérdida de recursos referidos a materias primas y recursos fiscales; y consecuentemente una falta de competitividad en los sectores forestal y minero; invisibilizando que la tala ilegal también genera una pérdida de biodiversidad y de debilitamiento del tejido social.
- 5.10. La interoperatividad de los sistemas que manejan los actores con competencias en materia forestal es un reto que aún no permite que las instituciones puedan contar con información rápida que no necesite de un procedimiento administrativo de pedido de parte que ralentice una toma de decisiones.

## **6. RECOMENDACIONES**

- 6.1.** La Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal debe integrar en sus niveles de coordinación a los Gobiernos Regionales como es el caso del Gobierno Regional de Madre de Dios, a fin de afianzar alianzas estratégicas que superen los cambios políticos que se dan en estos niveles de gobierno, que provocan baja sinergias de cooperación.
- 6.2.** La Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal debe delimitar adecuadamente el problema de la tala ilegal, a fin de adecuar el trabajo de los actores estatales que, de acuerdo con su naturaleza de organismo estratégico, operativo o con competencias en investigación de delitos pueden delinear líneas estratégicas de intervención y dotar de recursos a las prácticas de cooperación en los ámbitos de coordinación multisectorial.
- 6.3.** Fortalecer la gobernanza e institucionalidad de los Gobiernos Regionales como es el caso de Gobierno Regional de Madre de Dios, a fin de que su Gerencia Regional Forestal y de Fauna Silvestre pueda abordar el problema de la tala ilegal bajo un enfoque holístico; no solo centrándose en identificar la cuestión como una problemática asociado a la minería ilegal; sino como un problema que afecta la biodiversidad, el habitat, la convivencia de las comunidades, la seguridad alimentaria, y la perdida de servicios medioambientales para la población.
- 6.4.** Impulsar la orientación y educación ambiental dirigido a la población joven como medidas preventivas que propicien una cultura de cuidado y protección de los bosques, en centros educativos.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTO, María del Pilar

2020 “Impacto de la minería y tala ilegal en el desarrollo y la Seguridad Nacional”. *Revista de Ciencia e Investigación en Defensa - CAEN*. Lima, volumen 1, número 2. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.dropbox.com/s/emxwe9k3eshtbsp/5.pdf?dl=0>

BANCO MUNDIAL

2006 *Análisis preliminar sobre la gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú*. Washington D.C. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/965731468099279830/pdf/805050WP0SPANI0Box0379805B00PUBLIC0.pdf>

PAUTRAT, Lucila e Iván LUCICH

2016 *Análisis preliminar sobre la gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú*. Washington D.C. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/965731468099279830/pdf/805050WP0SPANI0Box0379805B00PUBLIC0.pdf>

DOUROJEANNI, Marc

2020 “¿Es sostenible el aprovechamiento de maderero de bosques naturales en el Perú?”. *Revista XILEMA de la Universidad Nacional Agraria*. Lima, volumen 35. Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/rfp/article/view/1577/pdf\\_51](https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/rfp/article/view/1577/pdf_51)

PROYECTO DE MONITOREO DE LOS ANDES AMAZÓNICOS – MAAP

2021 MAAP N° 139: La tala ilegal en la Amazonía peruana – Nuevo caso emblemático. Madre de Dios. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://maaproject.org/2021/tala-ilegal-peru-wtf/>

TUESTA, Eric

2017 *Prospectiva del cambio de uso de suelo en el distrito de Ibería, Tahuamanu – Madre de Dios, periodo 2004-2030*. Tesis para optar el título profesional de Ingeniero Forestal y Medio Ambiente. Puerto Maldonado: Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios, Facultad de ingeniería. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<http://repositorio.unamad.edu.pe/bitstream/handle/UNAMAD/315/004-2-3-060.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

GLOBAL FOREST WATCH

2021 Pérdida del bosque primario en Madre de Dios, Perú. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://gfw.global/3C8NHY8>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL - SPDA

2018 Madre de Dios: En el 2017 la deforestación superó la 20 mil hectáreas. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.actualidadambiental.pe/madre-de-dios-en-el-2017-la-deforestacion-supero-las-20-mil-hectareas/>

VALENCIA, Lenin

2014 “Antecedentes: Madre de Dios, recursos naturales y producción del territorio”. *Madre de Dios: ¿Podemos evitar la tragedia? Políticas de ordenamiento de la minería aurífera*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), pp. 33-53. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/07/Madre-de-Dios-Podemos-evitar-la-tragedia-SPDA.pdf>

PÉREZ, Rosario del Pilar

2014 *Estructura de las redes de corrupción en el proceso de extracción y comercialización de madera extraída de concesiones forestales otorgadas en la provincia de Coronel Portillo, región Ucayali, entre los años 2008 y 2011*. Lima: Pontificie Universidad Católica. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5633/PE-REZ-VILLACORTA-ROSARIO-DEL-PILAR-ESTRUCTURA.pdf?sequence=1>

ROJAS, Edwin

2012 *Mecanismos de transporte ilegal de madera en la jurisdicción del puesto control la Oroya*. Tesis para optar por el Título de Ingeniero Forestal y Ambiental. Huancayo: Universidad Nacional del Centro del Perú, Facultad de Ciencias Forestales y del Ambiente. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12894/2629/Rojas%20Cerron.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

PULGAR – VIDAL, Manuel

2006 “Para hacer tortillas hay que romper huevos: Historia de la gestión ambiental en el Perú 1990 – 2005”. *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*. Lima. Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/\\_data/20210129235212\\_Historia%20Gesti%C3%B3n%20Ambiental%201990-2005-Para%20hacer%20tortilla%20hay%20que%20romper%20huevos.pdf](https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20210129235212_Historia%20Gesti%C3%B3n%20Ambiental%201990-2005-Para%20hacer%20tortilla%20hay%20que%20romper%20huevos.pdf)

LUQUE-RAMOS Lourdes

2021 "Análisis de la deforestación de la Amazonía peruana: Madre de Dios". *Revista Innova Educación*. Puno, volumen 3, número 3. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<http://www.revistainnovaeducacion.com/index.php/rie/article/view/450/410>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2010 *La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad*. Lima. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-151.pdf>

PITMAN, Nigel y et al

2009 "Historia e impacto de la literatura científica del Departamento de Madre de Dios, Perú". *Revista Peruana de Biología*. Lima, pp. 15-22. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<http://www.scielo.org.pe/pdf/rpb/v15n2/a04v15n2.pdf>

LOMBARDI, Ignacio y Patricia HUERTA

2006 "Controlando la Caoba". *Revista OIMT Actualidad Forestal Tropical*. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<http://docplayer.es/153330437-La-swietenia-macrophylla-caoba-es-la-especie.html>

CHAVARRI, Alcides

2013 Entrevista de Derecho Ambiental. *Repositorio Institucional de la Universidad de Lima*. Lima. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://core.ac.uk/display/345030152>

DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR

2013 *Desarrollo sostenible en la cuenca del Urubamba: retrocesos y oportunidades*. Lima, año 2, número 4. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<http://repositorio.serfor.gob.pe/handle/SERFOR/774>

CENTRO PARA LA INVESTIGACIÓN FORESTAL INTERNACIONAL (CIFOR)

2015 Actores, aprovechamiento de madera y mercados en la Amazonía peruana. Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-145.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-145.pdf)

CHUYÁN, Robert

2014 *Monografía sobre gestión institucional del sector forestal en el Perú*. Jaén. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://repositorio.unc.edu.pe/bitstream/handle/UNC/412/T%20K10%20CH559%202014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- MALLEUX, Jorge  
2010 "Lecciones no aprendidas". *Revista de Investigaciones de la Universidad Nacional Agraria de la Molina*. Lima, volumen 23, número 1. Consulta: 03 de octubre de 2021.  
<https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/xiu/article/view/696>
- VEGA, Diana  
2020 *Estado actual de las modalidades de aprovechamiento del recurso maderable bajo el marco de la ley forestal y de fauna silvestre 29763, en la región Loreto - 2018*. Tesis para título profesional de ingeniero forestal. Iquitos. Universidad Nacional de la Amazonía Peruana: Facultad de Ciencias Forestales. Consulta: 03 de octubre de 2021.  
[https://repositorio.unapiquitos.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12737/7209/Diana\\_Tesis\\_Titulo\\_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unapiquitos.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12737/7209/Diana_Tesis_Titulo_2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- RUIZ, Carmen  
2016 *Organización comunitaria en el aprovechamiento de los recursos de recursos forestales de la cuenca de alto Río Momón Loreto-Perú*. Tesis para optar por el Título de Ingeniero Forestal. Iquitos: Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, Facultad de Ciencias Forestales. Consulta: 03 de octubre de 2021.  
[https://repositorio.unapiquitos.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12737/4328/Carmen\\_Tesis\\_Titulo\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unapiquitos.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12737/4328/Carmen_Tesis_Titulo_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- BERNABÉ, Cinthya, Mirian CHACOLLI, Ariel DÍAZ  
2017 *Análisis de los aportes de la cogestión y turismo rural comunitario para el desarrollo económico local del Centro Poblado Rural Quebrada Verde de Pachacamac - LIMA, PERIODO 2015 - 216*. Tesis para grado de magister en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo. Lima: Pontífice Universidad Católica del Perú, Escuela de posgrado. Consulta: 03 de octubre de 2021.  
[https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/11952/BERNABE\\_CHACOLLI\\_DIAZ\\_ANALISIS\\_DE\\_LOS\\_APORTES\\_DE\\_LA\\_COGESTION\\_Y\\_TURISMO\\_RURAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/11952/BERNABE_CHACOLLI_DIAZ_ANALISIS_DE_LOS_APORTES_DE_LA_COGESTION_Y_TURISMO_RURAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- ROJAS, Edwin  
2012 *Mecanismos de transporte ilegal de madera en la jurisdicción del puesto control la Oroya*. Tesis para optar por el Título de Ingeniero Forestal y Ambiental. Huancayo: Universidad Nacional del Centro del Perú, Facultad de Ciencias Forestales y del Ambiente. Consulta: 03 de octubre de 2021.  
<https://repositorio.uncp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12894/2629/Rojas%20Cerron.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- CHARPENTIER, Silvia y Jessica HIDALGO  
1999 *Las Políticas Ambientales en el Perú*. Lima. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/26977/118587.pdf?sequence=1>

PAUTRAT, Lucila, Patricia TORRES, Catty SAMANIEGO  
2010 “Sobre la institucionalidad forestal en el Perú”. *Sociedad Peruana de Ecodesarrollo*. Lima. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.midagri.gob.pe/portal/download/pdf/especiales/leyforestalydefaunasilvestre/aporte-lffs-institucionalidad-sectorforestal-pautrat27feb10.pdf>

TAVERA, Jazmín  
2015 “Tecnología, cambio climático y el sector forestal”. *Revista de Investigación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Lima, volumen 20, número 1. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/econo/article/view/11488/10334>

DOUROJEANNI, Marc  
2019 “Esbozo de una política forestal peruana”. *Revista Forestal Peruana*. Lima, pp. 4-20. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/rfp/article/view/1244>

DOUROJEANNI, Marc  
2013 “La nueva legislación forestal en el Brasil y en el Perú”. *Revista XILEMA de la Universidad Nacional Agraria*. Lima, volumen 26. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/xiu/article/view/608/591>

PARICAHUA, Carlos  
2021 *Análisis de la capacidad de respuesta de la 31° Brigada de Infantería, en la lucha contra la tala ilegal de madera en su sector de responsabilidad, 2020*. Tesis para optar el grado de magister en Ciencias Militares, con mención en planeamiento estratégico y toma de decisiones. Lima: Escuela Superior de Guerra del Ejército, Escuela de Posgrado. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<http://repositorio.esge.edu.pe/jspui/bitstream/ESGEEPG/277/1/AN%c3%81LIS%20DE%20LA%20CAPACIDAD%20DE%20RESPUESTA%20DE%20LA%2031a%20BRIG%20INF.pdf>

GLAVE, Manuel  
2019 “Gobernanza Forestal y Sostenibilidad en la Amazonía: Avances y desafíos de políticas en el Perú”. *Consortio de Investigación Económica y Social*. Lima, pp. 1-32. Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/gobernanza\\_forest\\_al\\_y\\_sostenibilidad\\_en\\_la\\_amazonia\\_avances\\_y\\_desafios\\_de\\_politicas\\_en\\_el\\_peru.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/gobernanza_forest_al_y_sostenibilidad_en_la_amazonia_avances_y_desafios_de_politicas_en_el_peru.pdf)

CHE PIU, Hugo y MENTON, Mary

2013 Contexto de REED+ en Perú: *motores, actores e instituciones*. Bogor: Centro de para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/OccPapers/OP-90.pdf](https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-90.pdf)

SERRANO, Claudia y Patricia ACOSTA

2013 “El proceso de descentralización en el Perú: Proyecto gobernanza subnacional para el desarrollo territorial de los andes”. Santiago de Chile: *Centro Latinoamericano para el desarrollo rural*. Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1359641773procesodescentralizacionperu.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1359641773procesodescentralizacionperu.pdf)

NAVARRO, José

2019 “Influencia de la producción de información geográfica y gestión forestal, caso Gobierno Regional de Madre de Dios”. *CEPROSIMAD*. Lima, pp. 18-30. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://journal.ceprosimad.com/index.php/ceprosimad/article/view/73/84>

NAVARRO, Carmen

2016 “El Estudio de las políticas públicas”. *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. Madrid, número 17. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/6100>

REVUELTA, Benjamín

2007 “La implementación de políticas públicas”. *Revista de Fundamentación Jurídica (Díkaion)*. Cundinamarca, volumen 16. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>

KLIJN, Erick-Hans

1998 “Redes de Políticas Públicas: Una visión general”. *Revista REDES*. Barcelona. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf>

CRUZ, Graciela, Rocío SERRANO, Lilia ZIZUMBO

2013 “RED DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Estructura y funcionamiento en un proceso de sensibilización. San Miguel Almaya, México”. *Revista Antropología Experimental*. México D.F. Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://www.researchgate.net/publication/301219843\\_Red\\_de\\_politica\\_publica\\_Estructura\\_y\\_funcionamiento\\_en\\_un\\_proceso\\_de\\_sensibilizacion\\_San\\_Miguel\\_Almaya\\_Mexico](https://www.researchgate.net/publication/301219843_Red_de_politica_publica_Estructura_y_funcionamiento_en_un_proceso_de_sensibilizacion_San_Miguel_Almaya_Mexico)

ISUANI, Fernando y *et al*

2009 “Administración pública y sociedad”. *Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública*. Córdoba, número 16. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/11647/N%2016-%202009.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

PEÑA, Paula

2010 “Implementación de la política pública de inclusión laboral de personas en situación de discapacidad en la ciudad de POPAYÁN-CAUCA (Colombia)”. *Revista Redalyc*. Cali, volumen 6, número 2. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.redalyc.org/pdf/2654/265419645013.pdf>

LÓPEZ, Johans

2014 “Desafíos de la Regionalización y el Desarrollo Económico del Perú”. *Revista de Investigación de la Facultad de Ciencias Administrativas UNMSM*. Lima. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/administrativas/article/view/11680>

LIZÁRRAGA, Raúl

2010 “Descentralización y Regionalización en el Perú. *Hacia una nueva economía y un nuevo Estado*”. En Fondo Editorial del Colegio de Economistas del Perú. Lima, pp. 14-17. Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3\\_uibd.nsf/806D3EE806C64001052579180072C562/\\$FILE/v\\_descentralizacion\\_y\\_regionalizacion\\_en\\_el\\_peru.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/806D3EE806C64001052579180072C562/$FILE/v_descentralizacion_y_regionalizacion_en_el_peru.pdf)

Che Piu, Hugo; Menton, Mary

2013 Contexto de REED+ en Perú: *motores, actores e instituciones*. Bogor: Centro de para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR).

RODRÍGUEZ, Claudia  
2018 *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)*. Tesis Doctoral. Madrid. Universidad Complutense de Madrid: Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://eprints.ucm.es/id/eprint/47407/1/T39877.pdf>

CORDOVA, Andre

2015 *Fallos en la implementación de la política pública de administración de tierras.* Tesis de Maestría. Quito. Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/8620/2/TFLACSO-2015AHCV.pdf>

SAMHAN, Fiorela

2012 “El ilícito de tributario: naturaleza jurídica y tratamiento en la legislación peruana”. Revista Peruana De Derecho Tributario. Lima, año 6, número 17, pp. 8. Consulta: 17 de enero de 2021.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/30CCBE0356C26A3D05257C130054D122/\\$FILE/El Illicito Tributario FSamhan RPDT US MP\\_No17.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/30CCBE0356C26A3D05257C130054D122/$FILE/El%20ilicito%20Tributario%20FSamhan%20RPDT%20USMP_No17.pdf)

LÓPEZ, Elvira

2006 *Iniciación al Derecho.* Madrid: Delta Publicaciones. Consulta: 17 de enero de 2021.

<https://books.google.com.pe/books?id=2BkJPY8Sp9YC&pg=PA1&dq=derecho&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwikiaHpu6TuAhXJHrkGHU7kBCAQ6AEwA3oECAUQAq#v=onepage&q=derecho&f=false>

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATIONS (FAO)

Capítulo N° 5 – Las operaciones de saca. Consulta: 12 de marzo de 2021.

<http://www.fao.org/3/v6530s/v6530s08.htm>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ

2006 Sentencia N° 003-2006-PI/TC. Sentencia: 19 de setiembre de 2006. Consulta: 21 de marzo de 2021.

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00003-2006-AI.pdf>

MENDOZA, Thelmy María del Carmen

2015 *La Comunidad política en el siglo XX y el rol del periodismo escrito en la producción de significados.* Tesis para el grado de magister de sociología. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Postgrado. Consulta: 17 de enero de 2021.

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5936/MENDOZA\\_MICHILOT\\_THELMY\\_MARIA\\_DEL\\_CARMEN\\_COMUNIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/5936/MENDOZA_MICHILOT_THELMY_MARIA_DEL_CARMEN_COMUNIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1997 *Ley N° 26821.* Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Lima, 25 de junio. Consulta: 02 de abril de 2021.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/94F1B8549C309A4005257B830064833E/%24FILE/26821.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/94F1B8549C309A4005257B830064833E/%24FILE/26821.pdf)

CORDERO, Adolfo

2011 “Cuando los árboles no dejan ver el bosque: efectos de los monocultivos forestales en la conservación de la biodiversidad”. *Acta Biológica Colombiana*. Bogotá, número 2, volumen 16, pp. 250-255. Consulta: 17 de enero de 2021.

<https://www.redalyc.org/pdf/3190/319028008018.pdf>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2005 *Ley N° 28611. Ley General del Ambiente*. Lima. Consulta: 02 de abril de 2021.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/94F1B8549C309A4005257B830064833E/%24FILE/26821.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/94F1B8549C309A4005257B830064833E/%24FILE/26821.pdf)

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)

2007 *La tala ilegal en Costa Rica: Un análisis para la discusión*. Turrialba. Consulta: 02 de abril de 2021.

[https://books.google.com.pe/books?id=tomPencfrKEC&printsec=frontcover&dq=Centro+Agron%C3%B3mico+Tropical+de+Investigaci%C3%B3n+y+Ense%C3%B1anza+\(CATIE\)+tala+ilegal&hl=es&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q=Centro%20Agron%C3%B3mico%20Tropical%20de%20Investigaci%C3%B3n%20y%20Ense%C3%B1anza%20\(CATIE\)%20tala%20ilegal&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=tomPencfrKEC&printsec=frontcover&dq=Centro+Agron%C3%B3mico+Tropical+de+Investigaci%C3%B3n+y+Ense%C3%B1anza+(CATIE)+tala+ilegal&hl=es&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=Centro%20Agron%C3%B3mico%20Tropical%20de%20Investigaci%C3%B3n%20y%20Ense%C3%B1anza%20(CATIE)%20tala%20ilegal&f=false)

OSORIO, Mario

2010 “tala “Ilegal” una aproximación sociológica”. *Revista XILEMA de la Universidad Nacional Agraria*. Lima, volumen 35. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://revistas.lamolina.edu.pe/index.php/xiu/article/view/698>

WEBER, Max

1977 *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: Libros Tauro. Consulta: 03 de octubre de 2021.

[https://ucema.edu.ar/~ame/Weber\\_burocracia.pdf](https://ucema.edu.ar/~ame/Weber_burocracia.pdf)

MARTÍNEZ, Santiago

2016 “La burocracia: elemento de dominación en la obra de Max Weber”. *Revista Misión Jurídica*. Bogotá, número 10, pp. 141-154. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2020/09/LA-BUROCRACIA-ELEMENTO-DE-DOMINACION-EN-LA-OBRA-DE-MAX-WEBER.pdf>

OSZLAK, Oscar y O' DONNELL, Guillermo

- 1995 *Estado y las políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Comunidad política en el siglo XX y el rol del periodismo escrito en la producción de significados*. Volumen 2, número 4, pp. 99 - 128. Buenos Aires: Redes. Consulta: 03 de octubre de 2021.
- <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- GUTIERREZ, Ricardo
- 2017 "La confrontación de coaliciones sociedad-estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015)". *Revista SAAP*. Buenos Aires, número 2, volumen 2, pp. 283-312. Consulta: 03 de octubre de 2021.
- <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/74150>
- PARI, Gladys y et al
- 2017 *Planeamiento Estratégico del Sector Forestal en el Perú*. Tesis para el grado de Magister en Administración Estratégica de Empresas. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Postgrado. Consulta: 17 de enero de 2021.
- [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8020/PARI\\_SANTANA\\_PLANEAMIENTO\\_FORESTAL.pdf?sequence=6](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/8020/PARI_SANTANA_PLANEAMIENTO_FORESTAL.pdf?sequence=6)
- PÉREZ, Edgar y Josue Núñez
- 2010 *La responsabilidad civil por la deforestación como daño ambiental puro en el Perú*. Tesis para el grado de Título Profesional de Abogado. Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Consulta: 17 de enero de 2021.
- [https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/la\\_responsabilidad\\_civil\\_por\\_la\\_deforestacion\\_como\\_dano\\_ambiental\\_puro\\_en\\_el\\_peru.pdf](https://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/la_responsabilidad_civil_por_la_deforestacion_como_dano_ambiental_puro_en_el_peru.pdf)
- ARAUJO, Jean
- 2018 *El desarrollo institucional del OSINFOR entre los años 2008 y 2016 bajo un enfoque de capacidad institucional*. Tesis para el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno. Consulta: 17 de enero de 2021.
- [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14033/ARAUJO\\_MELONI\\_JEAN\\_PIERRE\\_DESARROLLO\\_INSTITUCIONAL\\_OSINFOR.pdf?sequence=1](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14033/ARAUJO_MELONI_JEAN_PIERRE_DESARROLLO_INSTITUCIONAL_OSINFOR.pdf?sequence=1)
- ANICAMA, Álvaro
- 2021 *Propuesta de innovación de la actividad administrativa de fiscalización orientada a mejorar la competitividad del país – El caso del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR*. Tesis para el grado de Magister en Gestión Pública. Lima: ESAN. Programa de Maestría en Gestión Pública. Consulta: 17 de enero de 2021.

[https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/2313/2021\\_MAGP\\_18-1\\_02\\_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.esan.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12640/2313/2021_MAGP_18-1_02_T.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

AYALA, Maestro

2021 *La visión holística de la participación de las Fuerzas Armadas en la Defensa de los Recursos Naturales en la Reserva Nacional Tambopata*. Tesis para optar al Grado Académico de Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica: ESAN. Programa de Maestría en Gestión Pública. Consulta: 17 de enero de 2021.

<https://renati.sunedu.gob.pe/bitstream/sunedu/1585946/1/TESIS%20Ayala%20Galv%C3%A1n.pdf>

PANDURO, Kenet

2019 *Relación de las medidas administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental con la deforestación en el Distrito de Pinto Recodo, Provincia de Lamas, Región San Martín, 2018-2019*. Tesis para el Título Profesional de Abogado. Tarapoto: Universidad Nacional de San Martín-Tarapoto. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Consulta: 17 de enero de 2021.

<http://repositorio.unsm.edu.pe/bitstream/handle/11458/3610/DERECHO%20-%20Kenet%20Panduro%20Perez.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Zárate, Walter

2017 *La educación ambiental de la Dirección de Turismo y Protección del Ambiente de la PNP en la cultura ambiental de los colaboradores*. Tesis para optar por el Grado Académico de Maestro en Ecología y Gestión Ambiental. Lima: Universidad Ricardo Palma. Escuela de Posgrado. Consulta: 17 de enero de 2021.

<https://repositorio.urp.edu.pe/bitstream/handle/URP/1417/WRZ%C3%81RATET.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CENTER FOR INTERNATIONAL ENVIRONMENT (CIEL)

2019 *Autorizado para robar: redes crimen organizado blanquean madera ilegal de la Amazonía peruana*. Washington D.C. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2019/08/Autorizado-Para-Robar-August-2019-updated.pdf>

RIVERA-AGUILERA, Guillermo

2017 "Los proceso de influencia global/local en políticas públicas: Una propuesta metodológica". *Revista PSICOPERSPECTIVAS de la Universidad Diego Portales*. Santiago de Chile, volumen 16, número 3. Consulta: 03 de octubre de 2021.

<https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/1092/875>

PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DE LUCHA CONTRA LA TALA ILEGAL

2008 *Informe sobre la Tala Ilegal en el Perú, Visión y Aportes de la Presidencia de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal*. Lima. Consulta: 03 de noviembre de 2021.

<https://repositoriodigital.minam.gob.pe/handle/123456789/393>

ENVIRONMENTAL LAW INSTITUTE (ELI)

2022 *Corrupción en la minería artesanal y de pequeña escala en la Amazonía peruana. Estudio elaborado por USAID en el marco de su Proyecto Prevenir*. Lima. Consulta: 20 de junio de 2024.

[https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Informe-Corrupcion-en-MAPE\\_final.pdf](https://preveniramazonia.pe/wp-content/uploads/Informe-Corrupcion-en-MAPE_final.pdf)

ZAMORA, Giuliana

2021 “Situación y perspectiva de las transferencias de funciones forestales a los gobiernos regionales”. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*. Lima, número 8, pp. 61-79. Consulta: 20 de junio de 2024.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/Kawsaypacha/article/view/23718/23172>

GOBIERNO REGIONAL DE MADRE DE DIOS

2021 Plan de Prevención y Reducción de Riesgos a Desastres Frente a Incendios Forestales Región Madre de Dios al 2025 “Situación y perspectiva de las transferencias de funciones forestales a los gobiernos regionales”. Consulta: 19 de junio de 2024.

[https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca//10108\\_plan-de-prevencion-y-reduccion-del-riesgo-de-desastres-frente-a-incendios-forestales-region-madre-de-dios-2025.pdf](https://sigrid.cenepred.gob.pe/sigridv3/storage/biblioteca//10108_plan-de-prevencion-y-reduccion-del-riesgo-de-desastres-frente-a-incendios-forestales-region-madre-de-dios-2025.pdf)

ENVIRONMENTAL INVESTIGATION AGENCY

2012 The laundering machine: How fraud and corruption in Peru’s concesión system are destroying the future of its forest. Consulta: 19 de junio de 2024.

<https://eia-international.org/wp-content/uploads/The-Laundering-Machine.pdf>

EATON, Ken

2015 Disciplining Regions: Subnational Contention in Neoliberal Peru. Pp 124-146 Consulta: 19 de junio de 2024.

<https://www.researchgate.net/publication/273516841>

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ SURCUSAL CUSCO (BCR)

2023 *Caracterización del departamento de Madre de Dios*. Cusco. Consulta: 20 de junio de 2024.

<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Cusco/madre-de-dios-caracterizacion.pdf>

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (MINCETUR)

2023 *Reporte de Comercio Regional Anual 2023*. Consulta: 20 de junio de 2024.

<https://www.gob.pe/institucion/mincetur/informes-publicaciones/5481937-reporte-de-comercio-reporte-comercio-regional-rcr-madre-de-dios-2023-anual>

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN (PRODUCE)

2024 *Diagnostico productivo regional de Madre de Dios*. Consulta: 21 de junio de 2024.

[https://www.producepresarial.pe/wp-content/uploads/2024/02/Ficha\\_Diagnostico\\_Madre-de-Dios-2023\\_22.02.2024.pdf](https://www.producepresarial.pe/wp-content/uploads/2024/02/Ficha_Diagnostico_Madre-de-Dios-2023_22.02.2024.pdf)

FUENTES, Alejandra

2020 “«Tierra de nadie »: Estado y desarrollo humano en Madre de Dios”. *Debates en Sociología*. Lima, número 47, pp. 157 – 185 Consulta: 21 de junio de 2024.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/22087>

MONTAÑO, Fiorella y Geraldine SANTOS

2022 *Madre de Dios: candidatos investigados y vinculados a la minería ilegal*. En *Ojo Público*. Consulta: 21 de junio de 2024.

<https://ojo-publico.com/politica/elecciones-2022/los-candidatos-madre-dios-vinculados-la-mineria-informal>

SPDA ACTUALIDAD AMBIENTAL

2023 *Ampliación del Registro de Formalización Minera permitiría que mineros operen sin considerar impactos ambientales*. Consulta: 21 de junio de 2024.

<https://www.actualidadambiental.pe/ampliacion-del-registro-de-formalizacion-minera-permitiria-que-mineros-operen-sin-considerar-impactos-ambientales/>

INSTITUTO DE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

2024 *Derechos Humanos, obligaciones internacionales y deforestación de la Amazonía: Análisis de las modificaciones en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre desde el Derecho Internacional*. Consulta: 21 de junio de 2024.

<https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/derechos-humanos-obligaciones-internacionales-y-deforestacion-de-la-amazonia-analisis-de-las-modificaciones-en-la-ley-forestal-y-de-fauna-silvestre-desde-el-derecho-internacional-29070/>

Barandiarán, Alberto

2008 “Sobre los Decretos Legislativos aprobados por el Poder Ejecutivo peruano bajo la delegación de facultades de la Ley N° 29157”. En BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ. *Análisis de la institucionalidad ambiental en los Decretos legislativos*. Centro de Estudios Sociales-CEPES, Fondo Editorial, pp. 13-17. Consulta: 8 de mayo de 2015.

<http://www.bvcooperacion.pe/biblioteca/bitstream/123456789/5525/1/BVCI0004870.1.pdf>

Wessendorf, Kathrin

2008 “Perú”. En BIBLIOTECA DEL GRUPO INTERNACIONAL DEL TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDIGENAS. *El mundo indígena*. Grupo Internacional del Trabajo sobre Asuntos Indígenas, Fondo Editorial, pp. 160-165. Consulta: 1 de mayo de 2015.

<https://books.google.com.pe/books?id=dbkbQxS3AlsC&pg=PA164&dq=dise%C3%B1o+institucional+ambiental+peru&hl=es&sa=X&ei=DiFUVautGcmegwSOooH4CQ&ved=0CBsQ6AEwAA#v=onepage&q=dise%C3%B1o%20institucional%20ambiental%20peru&f=false>

Cossio, Rosa; Menton, Mary; Cronkleton, Peter, Larson, Anne

2014 “El sector forestal del Perú”. En BIBLIOTECA NACIONAL DEL CIFOR. *Manejo forestal comunitario en la Amazonía peruana*. CIFOR, Fondo Editorial, pp. 2-5. Consulta: 9 de mayo de 2015.

[http://www.cifor.org/publications/pdf\\_files/WPapers/WP140Menton.pdf](http://www.cifor.org/publications/pdf_files/WPapers/WP140Menton.pdf)

GIL, Eduardo

2024 “Repercusiones ambientales, económicas y a los Acuerdos internacionales”. En *REDESMA*. Consulta: 9 de mayo de 2015.

<https://redesma.org/wp-content/uploads/2024/01/LEY-31973-Repercusiones-ambientales-y-economicas-002.pdf>

ROMO, Vanessa

2019 Estados Unidos cree que la fiscalización forestal pelagra en el Perú. En *MONGABAY*. Consulta: 21 de junio de 2024.

<https://es.mongabay.com/2019/01/estados-unidos-peru-osinfor/>

CASTRO, Zusi

2019 *Política de Inocuidad Alimentaria: Factores que influyeron en su implementación, en Lima Metropolitana (2014-2016)*. Tesis para el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Gobierno. Consulta: 30 de diciembre de 2024.

<https://tesis.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/2bd59a16-bfe7-43d4-aaa9-1fcfe14913b9/content>

