

ENSAYO: PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR

HECTOR ENRIQUE VIDAURRE ARÉVALO
18 DE OCTUBRE DEL 2019

La finalidad y competencias del OSINFOR, de acuerdo a su Ley de creación¹, y a la Política y Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Recursos Naturales y las Políticas que sobre Servicios Ambientales establezca el Ministerio del Ambiente, en el ámbito de su competencia, **SON: la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, otorgados por el estado para su sostenibilidad.**

INTRODUCCIÓN:

En la mencionada Ley de creación, se establecen como sus funciones:

1. Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes y los planes de manejo respectivos.
2. Verificar la legalidad de las cuotas de exportación anual de especies protegidas.
3. Supervisar las inspecciones físicas que realice el SERFOR o los GORE para aprobar los POA.
4. Cumplir con los programas de evaluación quinquenal como mínimo, disponiendo auditorías a los planes generales de manejo.
5. Dictar las normas y reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo, así como las referidas a obligaciones y derechos contenidos en los títulos habilitantes.
6. Declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los Títulos Habilitantes, en caso de incumplimiento de las condiciones establecidas.
7. Sancionar las infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.
8. Realizar acciones de formación y capacitación a los actores involucrados en el aprovechamiento, en asuntos de su competencia y de acuerdo con la Política Forestal.

PROPUESTA:

El **objetivo** del **OSINFOR**, es asegurar al país que el **aprovechamiento** de sus recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, se realicen de manera sostenible, en el marco de lo que establece la ley y las normas complementarias vigentes, garantizando su conservación. Los actores centrales del **aprovechamiento** de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales, son las personas naturales y jurídicas a las que las autoridades competentes otorgan los títulos habilitantes, siendo ellos, junto con los respectivos regentes, los responsables ante la ley por el cumplimiento de las condiciones establecidas en dichos títulos. Las personas naturales y jurídicas difieren entre sí por el tamaño de sus operaciones e inversiones, así como por la manera como se organizan y trabajan; forman parte de las cadenas de valor del sector forestal, participando en uno o más de sus diferentes eslabones o etapas, cada una de los cuales representa procesos, riesgos y problemas diferentes.

Estos actores se desenvuelven en un contexto complejo en el que participan otros numerosos integrantes, y están sujetos a lo que establece el marco normativo, las relaciones con las entidades públicas, las relaciones con sus congéneres del sector, así como con las entidades de apoyo. Los mencionados actores han desarrollado sus actividades sobre una estructura social con características propias y en condiciones materiales peculiares, por su lejanía a los centros urbanos y al sistema formal del país.

DE SOTO, H.1986, en *“Estudios sobre la economía informal en el Perú”*, manifiesta que dicha economía, se concentra en actividades extralegales y actividades económicas de subsistencia al margen de la Ley. La principal causa es el costo de la legalidad. Esta gran complejidad es determinante para el cumplimiento de los compromisos asumidos por los titulares de los títulos habilitantes, así como para el cumplimiento de los objetivos del **OSINFOR**. Un estudio muy reciente (GLOBAL WITNESS, 2019) ha encontrado que la extracción forestal ilegal es sistemática en el país

¹ Decreto Legislativo N° 1085, del 28 de junio de 2008.

ENSAYO: PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR

HECTOR ENRIQUE VIDAURRE ARÉVALO

18 DE OCTUBRE DEL 2019

y está muy difundida, contribuyendo a la degradación de la Amazonía, mientras que a la vez campea la impunidad para los infractores forestales. Según su análisis, entre 2008 y 2018 el 63 % de la madera inspeccionada en Loreto por OSINFOR, el 60 % de la madera de Ucayali y el 36 % de la de Madre de Dios, provino de áreas de títulos habilitantes anulados, o cuyos titulares o representantes legales fueron multados o puestos en la “lista roja” de OSINFOR por cometer serias violaciones a la ley forestal.

La problemática de la extracción ilegal, sus causas y modos de operación ha sido ampliamente tratada en diversas publicaciones (por ejemplo, BOKKESTIJN, 2012; CIFOR, 2015; CORNEJO, 2007; GLOBAL WITNESS, 2019).

En resumen, la extracción ilegal de recursos forestales y de fauna se produce por la conjunción de varias causas que se detallan a continuación:

a. Las autoridades competentes del sector no disponen de suficientes recursos para poder realizar un adecuado control desde el inicio mismo de los procesos de otorgamiento de los títulos habilitantes, como, por ejemplo, la comprobación de los inventarios, los planes generales de manejo, los Planes Operativos, etc. Esto posibilita que la información crítica que sustenta el manejo pueda ser adulterada. Las autoridades competentes del sector luego otorgan los títulos habilitantes sobre esa base.

b. El personal de las entidades otorgantes de los títulos habilitantes no siempre es el idóneo para los cargos, presentándose muchos casos de venalidad, la cual toma diferentes modalidades. En la base de esta situación está el hecho de que la normatividad no establece con claridad criterios para la aprobación de los planes de manejo (en cuanto a plazos (tiempos) y cuestiones técnicas, por lo que muchos aspectos vinculados a la aprobación quedan al arbitrio de un funcionario. Esto abre las puertas a posibles componendas. El empresario invierte para obtener un título habilitante (en censos e inventarios), con base a la demora de las autoridades en la aprobación de sus documentos, el empresario calcula si tendrá 6 ó 2 meses para intervenir el bosque y recuperar su inversión. Para presionar que suceda la componenda la autoridad que otorga los títulos habilitantes, demora, un mes, dos meses, el tiempo que sea necesario para su fin. No será igual intervenir el bosque por seis meses que por dos.

c. El sistema de control del transporte de madera y otros recursos forestales y de fauna no cuenta con suficientes medios para operar, y no es funcional; además, el personal muchas veces no es idóneo y cae en la venalidad. Por otra parte, el mercado de guías de transporte (clonación) permite el blanqueo de la madera ilegal. Todo ello posibilita que la madera ilegal pueda superar las barreras que se supone deben funcionar en esta etapa de la cadena. El control lo debe realizar una sola institución, la autoridad competente, en este caso la DRFFS, no la Policía. Nuevamente esto puede favorecer la venalidad. La policía acompaña y brinda seguridad a los funcionarios,

d. La falta de uniformización de criterios, de protocolos y de especificaciones técnicas a nivel nacional, es un gran problema que favorece nuevamente la venalidad y las componendas.

e. Algunos compradores nacionales, como por ejemplo, aserraderos, e internacionales, como por ejemplo, importadores de China, no exigen la comprobación del origen legal de la madera, lo que posibilita que la madera ilegal pase sin problemas por esta etapa de la cadena.

f. Buscar un sistema de ayuda técnica y financiera para el manejo de las áreas de Comunidades Nativas. Las tierras de comunidades nativas que ocupan más de 12 millones de ha, seguirán siendo zonas de riesgo mientras no se les dé un tratamiento especial, debido a que no tendrían las capacidades técnicas ni financieras para hacer el manejo, pero luego de capacitaciones, acompañamiento y facilitación de créditos sí podrían hacerlo.

g. El sistema de financiamiento de la producción maderera (y en general de todos los recursos forestales y de fauna) está dominado (sobre todo en los casos de los pequeños y medianos productores) por fuentes informales (habilitadores, terceristas, prestamistas, etc.), ya que el sistema financiero formal sólo llega a los grandes productores, que pueden presentar suficientes activos como

ENSAYO: PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR
HECTOR ENRIQUE VIDAURRE ARÉVALO
18 DE OCTUBRE DEL 2019

garantía. Estas fuentes informales son canales para el lavado de dinero lo que distorsiona por completo la economía de la actividad forestal y perjudica enormemente a los productores que cumplen con las normas.

El OSINFOR, debe enfrentar algunas problemáticas en el cumplimiento de sus fines como:

- a. No siempre recibe la información de las autoridades competentes en los plazos establecidos. La demora puede ser de meses.
- b. Sus acciones no encuentran el debido respaldo del sistema de justicia. Sus denuncias quedan atrapadas en procesos interminables o bien son resueltas a favor de los infractores.
- c. Se encuentra entre “dos fuegos”: por un lado, recibe fuertes presiones de los productores afectados, llegando incluso a las amenazas. Por otro lado, recibe las presiones de los grupos conservacionistas, que quieren que actúe con mayor rigor.
- d. Los procesos internos que sigue son aparentemente muy largos, pudiendo tomar meses cada caso.
- e. Su personal fiscalizador en el país, maneja criterios diferentes. Los funcionarios necesitan capacitación permanente en el manejo de los criterios de sanción. No deben haber criterios cualitativos de decisión, deben ser únicos y estandarizados, además de manejar tecnología, y en muchos de los casos no convertirse en solo elementos sancionadores automáticos, que no es su función, ni la misión ni visión del OSINFOR, sino observadores inteligentes de los procesos y de las situaciones. En más de los casos además de sus capacidades técnicas deben manejar muy bien las Habilidades blandas, por la interacción permanente con diferentes actores
- f. Las multas que impone son un tema debatible, porque no se hacen distinciones entre los actores afectados, los cuales tienen diferentes capacidades para absorber las sanciones, no hay criterio de proporcionalidad. Esto puede significar la liquidación de los pequeños y medianos productores.
- g. Revisión de los Procesos Administrativos Sancionadores (PAS). El inicio de este proceso debe estar sustentado sobre condiciones reales, corroborables, técnicas y científicas. ESTRADA F. 2019. (Presidente de Regentes de Madre de Dios Documento de Consultoría).
- h. Control de las áreas caducadas. De allí sale madera ilegal. ESTRADA F. 2019 (Presidente de Regentes de Madre de Dios. Documento de Consultoría).
- i. No ha terminado de delimitar competencias con la autoridad del sector forestal y de fauna silvestre, lo que ha ocasionado situaciones controversiales, como por ejemplo, la imposición de multas simultáneas a un productor por la misma infracción.
- j. El personal requiere de mayor capacitación para la evaluación de los casos y la imposición de sanciones, a fin de evitar que se cometan errores, como imponer multas por delitos no previstos en los reglamentos o códigos de justicia.

Una limitación importante del **OSINFOR** es que, de todos los procesos e instrumentos que involucran las cadenas de valor del sector forestal y de fauna silvestre, su ámbito de intervención se reduce a los títulos habilitantes. Tiene capacidad sancionadora para los responsables directos, pero no puede alcanzar a los responsables indirectos, los cuales pueden seguir actuando de manera más o menos encubierta, perpetuando las condiciones que dieron lugar a las infracciones. El **OSINFOR** no puede actuar atacando las raíces de los problemas de la extracción ilegal. Además, el **OSINFOR** solamente puede actuar a posteriori, es decir cuando las acciones ya fueron realizadas. No puede actuar en el campo de la prevención. Finalmente, el **OSINFOR** debe, por mandato, hacer cumplir la normatividad forestal y de fauna silvestre vigente, la cual es debatible en algunos aspectos, como por ejemplo, el acceso de las comunidades a los recursos forestales y de fauna de sus propios territorios.

Como ente supervisor y fiscalizador el **OSINFOR**, debería estar presente al inicio de las operaciones y actividades forestales, acompañando en la evaluación del potencial forestal del bosque al Regente Forestal que debe ser un aliado importante pues tiene y maneja información fidedigna de los procesos que ocurren en los títulos habilitantes (JERÍ, N. 2019). A pesar que en el Decreto Legislativo N° 1085

ENSAYO: PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR

HECTOR ENRIQUE VIDAURRE ARÉVALO
18 DE OCTUBRE DEL 2019

en su numeral 3.3 del artículo 3 y el artículo 7 de su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 024-2010-PCM, facultan al **OSINFOR** a supervisar las inspecciones que realizan las ARFFS para la aprobación de los planes de manejo (LEIGH, J. 2019. Propuesta de Gestión Institucional para el **OSINFOR**), no es un instrumento suficiente, pues debería poder antes como se manifiesta líneas arriba.

El impacto de la intervención del **OSINFOR** ha sido ambivalente, por un lado, ha logrado efectivamente reducir la proporción de madera ilegal que se comercializa en el país, en una magnitud significativa, pero por otro lado esto ha tenido un efecto de reducción notable de la actividad forestal legal en regiones como Loreto, donde la capacidad instalada paralizada actualmente es muy alta, lo que significa que se ha reducido el empleo y los ingresos de las familias dependientes de la actividad maderera, tanto en la transformación como en la extracción. Sobre el tema de las sanciones, cuando los afectados no pueden pagar las multas, escapan, convirtiéndose en nuevos extractores ilegales, y de esta manera se incrementa la tala ilegal y por ende el blanqueo de madera.

Los pequeños extractores trabajan por su cuenta como habilitados o en pequeños predios de agricultores, haciendo lo que pueden e incumpliendo los reglamentos. Grupos familiares y empresas unipersonales, normalmente no se juntan con otras y cuando lo hacen no saben trabajar como empresa de esa naturaleza. Por ello, para contribuir al desarrollo empresarial de los pequeños madereros, se debe ofrecer asistencia legal y técnica a los concesionarios forestales, así como desarrollar programas de capacitación, en temas de gerencia empresarial, aprovechamiento forestal sostenible, investigación y desarrollo, cultura de asociaciones, entre otros (LA SERNA, K. y STUDZINSKI, F.)

La capacitación que se está realizando en la actualidad a los diferentes actores del manejo de los bosques debería haberse iniciado 10 años atrás. De esa manera, los concesionarios de todos los tamaños, hoy estarían trabajando mejor. La referida capacitación realizada a los diferentes actores del manejo de bosques, es una actividad importante y debe ser considerada como un proceso de largo aliento, con carácter permanente y monitoreada, para conocer el grado de adopción de los usuarios. Asimismo la capacitación, debe ser orientada a los usuarios del bosque y a los mismos funcionarios del **OSINFOR**.

La coordinación con los sectores involucrados no está funcionando bien, debido entre otros aspectos, a que se presenta infidencia. Por ejemplo, se programa una inspección entre la Policía, la FEMA, la Autoridad Forestal y el **OSINFOR** y ya los actores involucrados, han sido avisados. Al respecto, se debe investigar y utilizar los sistemas legales correspondientes. En cuanto a lo institucional, es absolutamente necesaria la mano dura, aplicar las sanciones pecuniarias, recurrir al tribunal de honor, a la suspensión de títulos, inhabilitación, cumplir con las leyes, denuncias civiles correspondientes. Al controlar la actividad ilícita en la institución los empresarios ilegales y terceristas no tendrán otro camino que legalizarse.

Las herramientas de gestión, han mejorado y se visualiza actividades necesarias, de mediano plazo, que no tenían los anteriores documentos.

CONCLUSIONES:

En el marco de excelencia del **OSINFOR**, debemos dar una mirada interna y exhaustiva; respecto a su gestión y realizar las modificaciones que sean necesarias; así también, potenciar las fortalezas y generar acciones de mejoramiento continuo, en base a las lecciones aprendidas. La capacitación a todo nivel, resulta fundamental y tendrá un énfasis de alta prioridad. Los documentos de trabajo y de gestión, deben estar actualizados y socializados. Se requerirá presencia de la Organización en los procesos de censo en los PO y participación en las actividades de extracción forestal. La duplicidad

ENSAYO: PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR
HECTOR ENRIQUE VIDAURRE ARÉVALO
18 DE OCTUBRE DEL 2019

de funciones con otras instituciones, es otro tema a ser abordado, con el propósito de desarrollar un trabajo más orgánico y eficiente.

Se debe tener estrecha colaboración con el Ministerio de Agricultura, para evitar las superposiciones con los títulos habilitantes y revisar la legislación sobre titulación, que promueve las invasiones. La extracción de madera no es la principal razón por la cual se pierden bosques. La causa fundamental de este problema es el uso de las tierras boscosas, principalmente para fines agropecuarios, como consecuencia de la migración del agricultor de la sierra a la selva. De este modo, el 81% de la deforestación se debe a la agricultura migratoria. GALARZA E. Y LA SERNA, K. 2005. Como uno de los elementos principales en la gestión del **OSINFOR**, se debe vincular el fortalecimiento de capacidades, en todas las tareas. Además de considerar el conocimiento de los aspectos técnico-normativos, se hace necesario brindar un significativo énfasis a la generación de competencias, habilidades y actitudes, relacionadas a las Habilidades interpersonales, a todo nivel. Esto involucra el personal de la Organización, en todos sus ámbitos, pero también a los diferentes actores clave involucrados (Concesionarios, Comunidades nativas, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, incluso Sociedad civil). GAMARRA, H. 2019. Coach profesional, Entrevista personal. Asimismo, resulta necesario un servicio de inteligencia a nivel regional y una plataforma de información actualizada y confiable funcionando, para detectar los actos de corrupción. El Geo supervisor como una herramienta para la fiscalización de la madera, es un documento que tiene las consideraciones que asegurarían una adecuada fiscalización, teniendo en cuenta que los títulos habilitantes se dan en comunidades nativas, predios privados y concesiones forestales principalmente. JERÍ, N. 2019; VIDAURRE, H. 2019

Es de suma importancia, desarrollar un análisis de costos de las actividades de supervisión del **OSINFOR**, para ver su sostenibilidad, no solo en recursos humanos, sino también, financieros que garanticen su autonomía y funcionamiento exitoso. Este no debe estar sujeto al cobro de multas. Dicha organización no debe convertirse en una institución recaudadora. Se debería tener un presupuesto suficiente del Estado y de la Cooperación Internacional, si es necesario (CORNEJO, C. 2019). VIDAURRE, H. Y CORNEJO, C. 2019. VIDAURRE, H. 2019

Ante este panorama, la gestión del **OSINFOR** debe orientarse a lograr y proyectar ante la sociedad una imagen de transparencia, firmeza y justicia, con un espíritu de compromiso e innovación, en la que no prime la aplicación de la Ley a "rajatabla", sino, se tomen en cuenta las circunstancias en que se desarrollaron los casos, prevaleciendo los criterios preventivos y promotores. VIDAURRE, H. 2019

ESTRATEGIAS A IMPLEMENTAR:

1. Promover mayor acercamiento institucional con los GORE's, el SERFOR y el MINAGRI para clarificar la asignación de competencias y mejorar el trabajo en equipo
2. Establecer canales de comunicación y negociación con los gobiernos de los países importadores, para mejorar el control del origen legal de las importaciones.
3. Desarrollar espacios de diálogo y concertación con la sociedad civil y actores involucrados.
4. Revisar las políticas de aplicación de multas bajo criterio de legalidad y proporcionalidad, para su adecuación y/o modificación, de ser el caso.
5. Implementar un programa permanente de capacitación con incentivos, dirigido al personal de **OSINFOR**, por coadyuvar a que los usuarios del bosque, cuiden, conserven y aprovechen sosteniblemente los bosques.
6. Desarrollar un programa especial de capacitación y orientación para las comunidades nativas.
7. Gestionar con las cooperaciones técnicas fondos adicionales para una operación más eficiente de **OSINFOR**.

ENSAYO: PROPUESTA DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL OSINFOR

HECTOR ENRIQUE VIDAURRE ARÉVALO
18 DE OCTUBRE DEL 2019

8. Lanzar campañas masivas de difusión de las normas del sector forestal en el país, dirigidas a los centros educativos, productores y usuarios del bosque.
9. Generar un servicio de inteligencia a nivel local, regional y nacional, para detectar los actos de corrupción.
10. Generar una política de incentivos a los usuarios del bosque, con la finalidad de su contribución al cuidado, conservación y aprovechamiento sostenible.
11. Aumentar la eficiencia de los procesos internos, para reducir los plazos y prestar mejor atención a los usuarios.
12. Propiciar el establecimiento de canales de comunicación con el sistema judicial, para acelerar procesos y evitar impunidad.
13. Perfeccionar el sistema de información para la gestión del **OSINFOR**
14. Gestionar la ampliación de competencias que faciliten las acciones del **OSINFOR**, para contribuir a la disminución de los actos de corrupción en el sector forestal.

REFERENCIAS

1. BOKKESTIJN, Albert. 2012. Mecanismos de financiamiento para el manejo no formal de bosques en la Amazonía peruana. Dos estudios de caso en la región Loreto. Tropenbos Internacional. Wageningen, Países Bajos. Xii + 28 pp.
2. CAILLAUX & CHIRINOS, 2003. El caso Tahuamanu. Cuando el Bosque toca madera. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental-SPDA. 162 pp.
3. CIFOR. 2015. Mercados de la madera en la Amazonía peruana: Una visión a los actores del aprovechamiento y la comercialización. Editores: Elena Mejía, Walter Cano, Wil de Jong, Pablo Pacheco, Sandra Tapia y Johana Morocho. Bogor, Indonesia. 102 pp.
4. CORNEJO, C. 2007. Análisis situacional de concesiones forestales, tala ilegal y titulación de tierras forestales en la Amazonía peruana. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. Iquitos, Perú. 62 pp.
5. CORNEJO, C. 2019. Consultor Forestal. Entrevista personal.
6. DE SOTO, H., 1986. El Otro Sendero. La revolución informal. Ed. El Barranco, Lima – Peril
7. ESTRADA F. 2019 (Presidente de Regentes de Madre de Dios. Documento de Consultoría).
8. GAMARRA, H. 2019. Coach profesional, Entrevista Personal
9. GLOBAL WITNESS. 2019. The Forests Avengers. Why Peru's pioneering forest inspection agency OSINFOR should have its independence restored and its powers extended. Global Witness, England. 23 pp.
10. JERÍ, N. 2019. Consultor Forestal. Ex Director DFFS Madre de Dios. Entrevista personal
11. LA SERNA, K. Y RAVINES, F. <https://es.scribd.com/document/291841155/Aprov-Forest-Sostenible>
12. LEIGH, J. 2019. Propuesta de Gestión Institucional para el OSINFOR
13. GALARZA E. Y LA SERNA, K. 2005. Son sostenibles las concesiones forestales en el Perú? Economía y Sociedad 56, CIES, junio 2005
14. SIGO. Página web del OSINFOR.
<https://observatorio.osinfor.gob.pe/Estadisticas/Home/Reportes/6>.
15. VIDAURRE, H. Y CORNEJO, C. 2019. Análisis particular de la Gestión del Osinfor.
16. VIDAURRE, H. 2019. Visión personal.