



**CIES**  
consorcio de investigación  
económica y social

Construyendo conocimiento para mejores políticas



# **GOBERNANZA FORESTAL Y SOSTENIBILIDAD EN LA AMAZONÍA: AVANCES Y DESAFÍOS DE POLÍTICAS EN EL PERÚ**

**INFORME FINAL  
PMA1AN60-1018**

**Manuel Glave Testino**  
*Investigador Principal*  
*Grupo de Análisis para el Desarrollo*

**Elena Borasino Deustua**  
*Investigadora Adjunta*  
*Grupo de Análisis para el Desarrollo*

**Agosto de 2019**

**Auspicio:**



FUNDACION  
M.J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE  
Lima - Perú



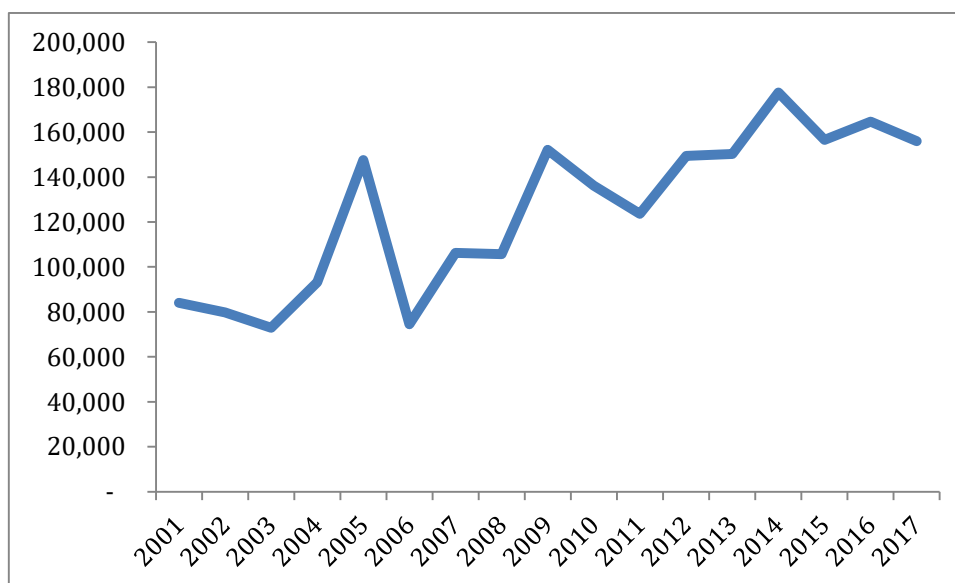
## Índice

<b>1. Introducción.....</b>	<b>2</b>
<b>2. El sector forestal en el Perú .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Marco teórico .....</b>	<b>6</b>
<b>4. Metodología.....</b>	<b>10</b>
<b>5. Resultados.....</b>	<b>12</b>
<b>5.1. Revisión rápida de literatura .....</b>	<b>13</b>
<b>5.2. Análisis de la evidencia sobre gobernanza forestal entre 2001 y 2015 a través del marco WRI.....</b>	<b>14</b>
<i>Transparencia .....</i>	<i>14</i>
<i>Participación.....</i>	<i>15</i>
<i>Rendición de cuentas .....</i>	<i>16</i>
<i>Coordinación.....</i>	<i>17</i>
<i>Capacidad .....</i>	<i>18</i>
<i>Género .....</i>	<i>20</i>
<b>5.3. Principales avances y limitaciones en la gobernanza forestal .....</b>	<b>20</b>
<b>6. Desafíos de la gobernanza forestal y la sostenibilidad en la Amazonía peruana.....</b>	<b>29</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>33</b>
<b>Anexo 1.....</b>	<b>36</b>
<b>Anexo 2.....</b>	<b>38</b>

## 1. Introducción

La liberalización de los mercados de factores fue uno de los elementos centrales de las reformas estructurales de los noventa. Así, se esperaba que la promoción de mecanismos que garanticen una mayor seguridad de tenencia sobre los recursos naturales (tierra, bosques, pesquerías, y hasta los recursos hídricos), resultara en su uso más eficiente y sostenible. Dos décadas después aún hay muchos vacíos de información sobre si el nuevo régimen de derechos de propiedad ha promovido o no una mayor sostenibilidad. Para el caso del sector forestal, la reforma institucional se inició con la aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N°27308, y su reglamento en el 2001. Entre los cambios más importantes se encuentran: la implementación del modelo de gestión forestal a través de las concesiones forestales, el cumplimiento de una serie de requisitos, como la elaboración de un Plan General de Manejo Forestal, y un Plan Operativo Anual por los concesionarios, y la creación del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR). Sin embargo, los problemas de deforestación y, en especial, la tala ilegal han persistido (Ver Gráfico 1), como lo demuestra el controversial caso Yacu Kallpa, entre otras investigaciones realizadas<sup>1</sup>. Es por esto que cuando los Gobiernos de Estados Unidos y Perú suscriben el Acuerdo de Promoción Comercial en el 2006, incluyen una serie de compromisos relacionados a la protección de los bosques<sup>2</sup>.

**Gráfico 1: Pérdida de Bosque 2001 - 2017 (en hectáreas)**



Elaboración propia  
Fuente: GEOBOSQUES

En el marco de este Acuerdo, se aprobó una nueva Ley Forestal (Decreto Legislativo N°1090) sin contar con ningún mecanismo de consulta ni de participación ciudadana. Este y otros decretos provocaron los sucesos ocurridos el 5 de junio de 2009 en Bagua (más

<sup>1</sup> Para más información revisar el reportaje de Ojo público en: <https://ojo-publico.com/especiales/madera-ilegal/la-odisea-del-yacu-kallpa/> y el trabajo de Environmental Investigation Agency en: <https://eia-global.org/reports/the-laundrying-machine>.

<sup>2</sup> Capítulo 18 Ambiental y Anexo 18.3.4 sobre Manejo del Sector Forestal.

conocido como el “Baguazo”). Es luego de este conflicto con los pueblos indígenas, expresión del debate sobre la reforma neoliberal de los noventa, que el Gobierno peruano inició un proceso participativo de revisión de la normatividad del sector forestal. Estos esfuerzos permitieron que en el 2011 se aprobara una nueva Ley Forestal (Nº29763), cuyos reglamentos fueron aprobados en el 2015, luego de pasar por el proceso de consulta previa, generando otra vez nuevos cambios en el sector. Entre ellos, se encuentra el diseño de una nueva estructura institucional, con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), como autoridad nacional forestal y de fauna silvestre, y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR). Un par de años antes, en el 2013, se aprobó también la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

Es en este contexto que se discute el concepto de gobernanza forestal en la literatura, el cual engloba varios aspectos con el fin de asegurar un manejo sostenible de los recursos forestales. La gobernanza forestal trasciende los aspectos vinculados a la mayor eficiencia en el uso de los recursos forestales a partir de la seguridad de tenencia, e incluye otras dimensiones institucionales y sociales que permiten una mayor sostenibilidad en el largo plazo.

De esta manera, el objetivo general de esta investigación es sistematizar la evidencia existente sobre los avances y desafíos en la gobernanza forestal en el marco de esta gran reforma en el Perú<sup>3</sup>. Si bien el sector forestal abarca el patrimonio forestal a nivel nacional, así como los recursos de fauna silvestre, el presente estudio se centra en los bosques tropicales que se encuentran en el ámbito Amazónico. Los objetivos específicos son: (i) identificar los principales problemas que persisten en la gobernanza forestal, ¿qué evidencia existe sobre los efectos de marco legal del 2001 sobre la gobernanza forestal? ¿qué rol juega el género en la gobernanza forestal? (ii) analizar de qué manera el nuevo régimen los está abordando, ¿qué tipo de avances y desafíos se han dado con la Ley vigente desde el 2015? (iii) proveer recomendaciones de política en el corto plazo para el sector, y en un contexto más amplio de lucha contra el cambio climático, y de ordenamiento y gestión territorial, ¿qué mecanismos son los más adecuados para abordar los actuales desafíos?. La principal contribución de esta investigación es proveer una tipología clara de los aspectos que integran la gobernanza forestal, incluyendo el rol del género, y analizar cuáles de ellos han mejorado y cuáles permanecen afectando el desarrollo sostenible del sector.

## **2. El sector forestal en el Perú**

Los recursos forestales, junto con el agua y los suelos, forman parte del sector agrario en el Perú. El sector forestal ha ido evolucionando en los últimos años, los actores que lo componen han ido cambiando, sus roles han ido estableciéndose a lo largo de la reforma institucional por la que ha venido atravesando. El marco normativo aprobado en el 2001, e incluso antes, estableció como órgano normativo y promotor del uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre al Ministerio de Agricultura.

---

<sup>3</sup> Esta investigación complementa el conocimiento sobre gobernanza forestal producido en los últimos años en la Amazonía peruana (Glave et al. 2016; Sears y Pinedo-Vasquez 2011).

Dicha ley definía los recursos forestales como los bosques naturales, plantaciones forestales y tierras con capacidad de uso mayor de producción y protección forestal. Establecía que el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), creado en 1992 con el Decreto Ley N°25902, era el órgano encargado de la gestión y administración de los recursos forestales a nivel nacional. El INRENA era la autoridad nacional forestal. Como parte de esta nueva estructura institucional, se creó el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR) como organismo consultivo del más alto nivel del Ministerio de Agricultura en materia de Política Forestal y de Fauna Silvestre. Se diseñó con la siguiente composición: (i) Ministerio de Agricultura; (ii) Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales; (iii) Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción; (iv) Ministerio de Economía y Finanzas; (v) Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana; (vi) cuatro organizaciones gremiales; (vii) tres organizaciones comunales nativas y campesinas; (viii) dos universidades públicas y privadas; (ix) centros de investigación forestal; (x) dos organizaciones no gubernamentales; y (xi) dos gobiernos locales. El INRENA tenía representantes locales a través de las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATTFS). Como ya se mencionó, este nuevo marco normativo creó nuevas modalidades de aprovechamiento forestal. Entre ellas, las concesiones forestales. Los concesionarios se definieron como personas naturales o jurídicas dedicadas a la transformación o comercialización de productos forestales.

A los pocos años, el contexto de implementación de esta nueva ley forestal cambió al iniciarse el proceso de descentralización. Así, se requería transferir funciones a cargo de la autoridad nacional forestal a los gobiernos regionales. Al 2005 se transfirieron las funciones en nueve regiones. Estas competencias fueron transferidas en todas las regiones del ámbito amazónico. Se encuentran todavía en proceso de transferencia 16 regiones. Cabe destacar que según el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2018 (RM N°0127-2018-MINAGRI), las funciones a cargo de la autoridad forestal son las únicas, en materia agraria, pendientes a ser transferidas.

**Tabla 1: Sector forestal: proceso de descentralización**

<b>Regiones con competencias transferidas (año de transferencia)</b>	<b>Regiones con competencias por transferir</b>	
Amazonas (2010)	Ancash	Junín
Ayacucho (2012)	Apurímac	Lambayeque
Huánuco (2013)	Arequipa	Lima
La Libertad (2011)	Cajamarca	Moquegua
Loreto (2009)	Callao	Pasco
Madre de Dios (2010)	Cusco	Piura
San Martín (2009)	Huancavelica	Puno
Tumbes (2012)	Ica	Tacna
Ucayali (2010)		

Elaboración propia

Fuente: Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2018 (RM N°0127-2018-MINAGRI); RM N° 0170-2012-AG; RM N° 0696-2010-AG; RM N° 0291-2012-AG; RM N° 0292-2013-MINAGRI; RM N° 0019-2010-AG; RM N° 0303-2011-AG; RM N° 0793-2009-AG; RM N° 0301-2010-AG.

En el 2008, con la creación del Ministerio del Ambiente, se transfirieron las competencias del INRENA vinculadas a la gestión forestal, a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, órgano de línea del Ministerio de Agricultura. Dicha dirección pasó a ser la encargada de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Una de sus funciones correspondía a la promoción, apoyo y asesoría en la gestión forestal y de fauna silvestre a los gobiernos regionales.

Con la aprobación de la nueva ley forestal en el 2011, se establecieron una serie de nuevas instituciones en el sector forestal. La autoridad nacional forestal pasó a ser un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, con pliego presupuestal adscrito al Ministerio de Agricultura. Así, se creó el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) en 2014. El SERFOR es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), sistema funcional integrado por los ministerios y los organismos e instituciones públicas de los niveles nacional, regional y local que ejercen competencias y funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre (Ver Tabla 2). A su vez, también se estableció el Consejo Directivo del SERFOR, integrado por: un representante del Ministerio de Agricultura; tres representantes de gobiernos nacional, regional y local; cuatro representantes de comunidades y cuatro representantes de organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, se estableció la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (CONAFOR), como entidad consultiva del SERFOR de alto nivel. La CONAFOR asesora al Consejo Directivo y coordina con las instituciones integrantes del SINAFOR.

**Tabla 2: Conformación del SINAFOR**

<b>Instituciones públicas miembras</b>	
Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)
Ministerio del Ambiente (MINAM)	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
Ministerio de la Producción	Gobiernos Regionales
Ministerio de Cultura	Gobiernos Locales
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)
Ministerio del Interior (MININTER)	Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú (DICAPI)
Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA)
	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)

Elaboración propia

A nivel regional, el gobierno regional es la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. La ley define además la Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS), como la organización territorial regional de gestión, administración y control público de los recursos forestales y de fauna silvestre, bajo la administración de cada gobierno regional; el Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (CGFFS), como un espacio de participación ciudadana de los usuarios del bosque, gobiernos locales, representantes de la sociedad civil y otras instituciones públicas o privadas que desarrollan actividades dentro de una determinada UGFFS, es reconocido por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre; y las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC) como unidades de las UGFFS creadas para brindar atención y servicio eficiente y de calidad a las comunidades nativas y comunidades campesinas, de acuerdo a las competencias de la UGFFS<sup>4</sup>.

En tierras de dominio público además de las concesiones forestales, sean estas con fines maderables, para productos forestales diferentes a la madera, ecoturismo, para conservación o para plantaciones forestales, con la nueva ley, se incluyen los contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales y en bosques residuales o remanentes, y las autorizaciones que permiten la administración de un bosque local. El gobierno local en cuyo ámbito territorial se establece el bosque local es responsable de su administración. En tierras de comunidades campesinas y nativas se otorgan permisos de aprovechamiento por la autoridad regional y de fauna silvestre. No se requiere permiso para uso doméstico, autoconsumo, ni para actividades de ecoturismo. En predios privados, la autoridad regional forestal y de fauna silvestre otorga permisos de aprovechamiento forestal con fines comerciales en bosques naturales. Según la ley, los gobiernos regionales tienen las siguientes funciones: (i) planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre; (ii) diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales; (iii) promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales; (iv) promover la competitividad de los productores forestales en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización; (v) promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación; y (vi) diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción. Así, los gobiernos regionales tienen, cada vez más, un rol muy importante en la gobernanza forestal.

### **3. Marco teórico**

El manejo sostenible y la conservación de los bosques depende de una buena y efectiva gobernanza forestal (Arun, Chhatre, y Hardin 2008; Banco Mundial 2004). La gobernanza se refiere “a quién toma decisiones y cómo se toman las decisiones, desde el nivel nacional

---

<sup>4</sup> En la ley anterior ya se incluía el concepto de Unidades de Gestión de Bosques y los Comités de Gestión de Bosque.

hasta el local, incluyendo instituciones y reglas formales e informales, relaciones de poder y prácticas de toma de decisiones” (Petkova, Larson, y Pacheco 2011). La gobernanza es un concepto que va más allá de las normas “hacia abajo” del gobierno central; la gobernanza también emerge desde los actores que interactúan entre sí. Implica entonces el diseño de instituciones que sean sostenibles al ser capaces de evolucionar, aprender y adaptarse (Stoker 1998). La gobernanza adaptativa se caracteriza por ser policéntrica, lo que implica niveles organizativos locales, así como superiores, y apunta a encontrar un equilibrio entre el control descentralizado y centralizado. La gobernanza adaptativa es impulsada cuando las instituciones locales y nacionales ganan fuerza al articularse en instituciones regionales y globales, lo que a su vez puede aumentar la diversidad de las opciones de respuesta y puede abordar de manera más apropiada la incertidumbre y el cambio (Folke et al. 2005).

Una serie de factores influyen en la efectividad y en los resultados de la gobernanza forestal, entre ellos, la definición clara de los derechos y responsabilidades de los usuarios, la participación de los que usan y dependen de los recursos forestales, especialmente mujeres a nivel local, la rendición de cuentas, el monitoreo de los bosques, el cumplimiento de la ley y los derechos de propiedad, y las capacidades institucionales, a nivel local, regional y nacional son considerados entre los más importantes (Agarwal 2009; Arun et al. 2008).

En América Latina, los problemas en la gobernanza forestal se relacionan con: quién y dónde se toman las decisiones de política forestal; una ineficaz capacidad en las instituciones forestales, especialmente a nivel local; la falta de manejo de información clave para tomar decisiones; altos niveles de corrupción; marcos jurídicos deficientes y una inadecuada aplicación de la ley; falta de claridad en la tenencia forestal; y una débil implementación de mecanismos de participación (Contreras-Hermosilla 2011; Petkova et al. 2011).

Para el caso peruano, varios estudios muestran como a pesar del cambio en el régimen legal forestal a partir del año 2001, persiste un manejo poco sostenible de los bosques. Según Smith et al. (2006), esto sucede debido a que las debilidades en la gobernanza forestal se mantienen, e incluso aumentan, por la falta de interés político en el desarrollo a largo plazo del sector forestal, las inconsistencias legales, la poca capacidad de hacer cumplir la ley, el aumento de la corrupción por el aumento de la tala ilegal, y el complejo resultado del proceso de descentralización. Por su parte, Mejía et al. (2015) y Sears y Pinedo-Vasquez (2011) complementan la discusión al reclamar que el nuevo régimen no ha funcionado por no entender cómo operan los arreglos institucionales que existen en la industria de la madera en la Amazonía peruana. El nuevo régimen ha producido toda una red de actores, que operan al margen de la ley, elaboran los documentos requeridos con información falsa, o los utilizan para lavar madera extraída de otras áreas, fuera de las concesiones. Asimismo, se ha incrementado el otorgamiento de permisos y autorizaciones en comunidades nativas y bosques locales, a través de los cuales, se sospecha, se podría estar extrayendo madera de manera ilegal. Esto debido a que se ha enfatizado el monitoreo de la madera en proceso de comercialización, en lugar de priorizar el proceso de extracción y manejo, principalmente por la falta de recursos de las agencias locales. Además, se cuestionan la viabilidad económica del modelo de concesiones en la Amazonía peruana, el cual podría generar incentivos a la informalidad e ilegalidad.



Varios de estos temas fueron diagnosticados por Galarza y La Serna (2005). Su investigación evalúa la rentabilidad de las concesiones, y demuestran que el acceso a un financiamiento formal es un factor clave para el desarrollo de cadenas productivas que integren tanto la extracción como el procesamiento industrial de la madera. No menos relevante fue la identificación de un vacío legal en la Ley del 2000 al no definir de manera adecuada el manejo en otros tipos de bosques. Esto ha dado como resultado el incremento de permisos y autorizaciones fuera de las concesiones, como lo menciona Sears y Pinedo-Vasquez (2011).

Estos estudios son importantes puntos de partida acerca de la evidencia existente sobre el proceso de reforma del sector forestal en la Amazonía peruana. A partir de estos, es posible aproximar una validación empírica del concepto de gobernanza forestal desarrollado en la literatura internacional. Esto es justamente el centro de la presente investigación. Tal y como se ha descrito líneas arriba, la gobernanza forestal es un concepto bastante complejo, por lo que es necesario utilizar una serie de criterios que puedan facilitar su análisis. Para esto, se utilizará el marco propuesto por el World Resources Institute (WRI)<sup>5</sup>, el cual incluye los siguientes principios como parte de la gobernanza forestal: transparencia, participación, rendición de cuentas, coordinación y capacidad. A continuación, se presenta una breve síntesis de este marco analítico para cada principio (Davis et al. 2013).

El principio de la transparencia se refiere principalmente al acceso público de información, información que debe ser lo suficientemente amplia, oportuna, disponible y comprensible. También se refiere a la proactividad de los esfuerzos para informar a los grupos que se verán afectados con las normas y políticas propuestas. La transparencia se aplica a, por ejemplo, los procesos en la práctica de adjudicación de títulos habilitantes, a la base legal para la transparencia forestal y para la asignación y administración de los derechos de tenencia forestal, la disponibilidad de información sobre los derechos de tenencia forestal, la gestión de información sobre concesiones forestales, las estrategias y planes a nivel nacional regional o local, los planes de manejo forestal, los inventarios forestales, y sistemas de información forestal.

La participación es necesaria para integrar los intereses del público en el proceso de toma de decisiones y evitar conflictos. Este principio se refiere a los mecanismos para considerar los diferentes problemas, perspectivas y opciones al definir una estrategia y una acción, así se articulan nuevos conocimientos, se integran las inquietudes públicas en la toma de decisiones, se gestionan los conflictos sociales al reunir a diferentes grupos de intereses especialmente desde temprano, y se crean espacios formales para la participación. La inclusión, la apertura, el uso de mecanismos para invitar a la participación, y la medida en que se toma en cuenta la información recogida son elementos claves en dichos procesos participativos. La participación involucra, por ejemplo, la base legal para (i) la revisión de políticas y leyes forestales, (ii) la participación pública en la toma de decisiones y (iii) la participación comunitaria en el manejo forestal. Asimismo, también involucra la participación de la comunidad en el manejo forestal, la implementación de procesos de

---

<sup>5</sup> Existen otras propuestas para la evaluación de la gobernanza forestal, como por ejemplo Mayers, Bass, y Macqueen (2002), y FAO y PROFOR (2011). La propuesta de WRI se encuentra más alineada con los objetivos de esta investigación.

participación pública y la creación de plataformas permanentes para la participación de múltiples partes interesadas.

La rendición de cuentas ocurre cuando las decisiones y acciones adoptadas están sujetas a verificación, esto incluye el nivel de hacer cumplir las normas y la aplicación de sanciones cuando éstas no son cumplidas. La rendición de cuentas busca garantizar que los objetivos establecidos se cumplan, y así responder a las necesidades de los interesados a los que los objetivos están destinados a beneficiar. Este principio aplica a, por ejemplo, los procesos de resolución de disputas, la aplicación de sanciones, las medidas para promover el cumplimiento de los pagos por aprovechamiento forestal, el seguimiento de las cadenas de suministro de madera y otros productos forestales no maderables, el cumplimiento de las leyes, reglamentos y lineamientos, y el monitoreo de las operaciones de manejo forestal y de las actividades ilegales y de usurpación. Asimismo, la rendición de cuentas incluye mecanismos para asegurar que los derechos estén formalmente documentados y registrados, y para asegurar que los límites estén claramente definidos.

La coordinación existe cuando diferentes actores, cuyas decisiones tienen un impacto sobre los bosques, trabajan de manera conjunta, y comparten información para alcanzar objetivos en común, tanto a nivel intersectorial, como entre los diferentes niveles de gobierno, nacional, regional y local. A su vez, la coordinación también debe darse a nivel de políticas públicas, por lo que es necesario que estas conversen entre sí, entre ellas las de ordenamiento y gestión territorial. La coordinación implica evaluar si las políticas y leyes forestales hacen referencia o se vinculan a otros sectores económicos que impactan en los bosques, como la agricultura, la minería, la energía, la infraestructura o la ganadería, si se promueve el intercambio de información, si la autoridad forestal coordina con otras agencias durante la revisión de leyes, políticas y regulaciones forestales, y si las agencias de implementación coordinan efectivamente entre sí para llevar a cabo sus roles y responsabilidades. La coordinación también debería incluir otros actores fuera del sector público.

La capacidad se refiere a los recursos financieros, humanos, tecnológicos, legales e institucionales para los procesos de toma de decisiones en el sector forestal. También se refiere a la capacidad de poder ejecutar los cuatro principios previos. Algunas aplicaciones de este principio tienen que ver también con si los controles de cosecha para diferentes productos forestales y tipos de contratos son apropiados dada la capacidad de quienes extraen el recurso, si los controles son exigibles dada la capacidad de la agencia forestal para realizar inspecciones de campo, si las actividades establecidas en las estrategias, planes o políticas forestales son coherentes con la capacidad de la institución responsable de implementarlas, si las instituciones relevantes cuentan con financiamiento, con personal con experiencia relevante y con recursos técnicos para llevar a cabo sus responsabilidades, si la capacidad de gestión de los administradores forestales, como concesionarios, los administradores de bosques comunitarios, entre otros, en términos de conocimiento, acceso a recursos financieros y humanos, así como acceso a información y herramientas son pertinentes.

Con respecto al enfoque de género, es posible evaluar si el marco legal discrimina o no los derechos de tenencia forestal de las mujeres y si las mujeres pueden ejercer sus derechos

con respecto al registro de tierras en la práctica. Asimismo, involucra si las mujeres participan por igual y si pueden ocupar puestos de liderazgo en instituciones comunitarias. Es posible evaluar los avances en términos de género revisando cada principio bajo este enfoque. Es decir, en qué medida los principios de transparencia, participación, rendición de cuentas, coordinación y capacidad consideran el rol de las mujeres en su desarrollo. Así, por ejemplo, de qué manera se estaría asegurando procesos transparentes en la gestión forestal; la información que se genera, permite tener un mejor conocimiento del rol de las mujeres en el sector forestal; de qué manera se estaría facilitando la participación de mujeres en la toma de decisiones; cuál es el nivel de coordinación sobre temas de género en el sector forestal, y qué iniciativas se están llevando a cabo para asegurar un mayor empoderamiento de las mujeres en la gestión sostenible de los recursos forestales. Este estudio busca intentar recoger evidencia que muestre los avances en estos temas, y seguramente, los desafíos que todavía persisten.

#### **4. Metodología**

Esta investigación utiliza una metodología cualitativa en etapas para validar las siguientes hipótesis. En primer lugar, todavía no ha sido posible responder, de forma integral, a los desafíos de la gobernanza forestal en el Perú, y esta a su vez todavía no logra asegurar una disminución de la deforestación y la tala ilegal de los bosques en la Amazonía peruana. A pesar de los importantes avances en la consolidación de la reforma institucional del sector forestal, los niveles de coordinación, entre sectores y entre niveles de gobierno, principalmente a partir del proceso de descentralización; los niveles de transparencia en el acceso a la información y de la gestión forestal; y los mecanismos para hacer cumplir la ley necesarios para una adecuada gobernanza forestal todavía son insuficientes, por lo que es necesario identificar medidas para cerrar las brechas en estos niveles, de tal forma que se pueda asegurar un manejo sostenible del bosque.

En segundo lugar, existe un desfase entre el modelo que se buscó implementar a inicios del 2000, y el perfil de los actores que operan en el sector, por lo que es necesario identificar medidas e incentivos para que el modelo de gestión sostenible pueda adaptarse a la realidad peruana, tanto para el caso de los concesionarios, como en términos del manejo forestal comunitario. Al 2018, según SERFOR, 369 concesiones forestales maderables se encontraban todavía vigentes, y mientras que 221 fueron caducadas. Esto muestra que es necesario evaluar el desempeño del modelo de concesiones y si los productores forestales tienen o no la capacidad de conducir una concesión de manera sostenible.

En tercer lugar, la reforma no ha incorporado los roles del género en la gobernanza forestal en la Amazonía peruana, por lo que es necesario sistematizar evidencia sobre este vacío. El tema de género no ha sido incorporado en el discurso sobre el manejo forestal sostenible en la Amazonía peruana.

La primera etapa de la metodología propuesta en esta investigación consiste en la aplicación del método de revisión rápida para la síntesis de evidencia para identificar los principales efectos del régimen normativo e institucional del 2001 sobre la gobernanza forestal, el manejo sostenible de los recursos forestales, la tala ilegal, y la conservación de los bosques.

La literatura sobre efectos del marco normativo e institucional sobre la gobernanza forestal es extensa, y puede abarcar diferentes temas, tales como el sistema de concesiones forestales, manejo forestal comunitario, el manejo sostenible de productos forestales no maderables y los servicios ecosistémicos del bosque, en estos casos incluyendo un análisis de la relación entre género y el manejo de los recursos naturales, el control de la tala ilegal, y el acceso a mercados e incentivos económicos para el aprovechamiento sostenible del bosque (Contreras-Hermosilla, Doornbosch, y Lodge 2007; Giudice et al. 2012; de Jong et al. 2016; Pokorny y Pacheco 2014). De ahí la relevancia de utilizar un método lo más riguroso posible para analizar la evidencia existente.

La síntesis de evidencia a partir de revisiones sistemáticas y meta-análisis utiliza métodos explícitos y rigurosos para identificar, seleccionar, recopilar, evaluar críticamente y sintetizar los resultados de todos los estudios existentes. Sin embargo, elaborar una revisión sistemática implica muchos recursos, así, se ha propuesto como alternativa el método de la revisión rápida<sup>6</sup>. Este comparte muchas de las características de una revisión sistemática, pero se diferencia, principalmente en fuentes de información y búsquedas más limitadas, no incluye un meta-análisis, entre otros. Hay que tomar en cuenta que la evidencia encontrada en una revisión rápida es de naturaleza más que todo exploratoria (Catalá-López et al. 2017). Una revisión rápida es “un tipo de síntesis de conocimiento en donde los componentes de una revisión sistemática son simplificados u omitidos para producir información en un menor periodo de tiempo” (Tricco et al. 2015).

La revisión rápida busca responder la siguiente pregunta ¿cuáles han sido los principales efectos del marco normativo del 2001 sobre la gobernanza forestal en la Amazonía peruana? Como parte de la estrategia de búsqueda, la revisión rápida considera estudios, principalmente cualitativos, publicados en revistas indexadas, en inglés y español. Asimismo, incluye exclusivamente estudios cuyo ámbito corresponde a la Amazonía peruana, en un periodo temporal entre el año 2001 y el 2015 inclusive. Entre las fuentes de información, se utilizaron las bases de Web of Science para las publicaciones en revistas indexadas. La estrategia de búsqueda y el proceso de selección se ha registrado en un protocolo donde se presenta la secuencia realizada, y el número total de las publicaciones a analizar. Los resultados de esta primera etapa se muestran en la subsección 5.1. a continuación.

La segunda etapa consiste en la sistematización de la evidencia encontrada en la revisión rápida utilizando una adaptación del marco propuesto por el WRI. El WRI incluye una serie de componentes, principios y áreas temáticas para evaluar la gobernanza forestal. La gobernanza forestal esta compuesta por actores, personas e instituciones que deciden sobre la extracción y el manejo de los bosques; por políticas, leyes y regulaciones sobre los bosques; y por la aplicación de estas reglas. El análisis de la gobernanza forestal incluye, como ya se mencionó en la sección anterior, los siguientes principios: transparencia, participación, rendición de cuentas, coordinación y capacidades. Dado que esta investigación no busca evaluar el nivel o la calidad de la gobernanza forestal, este marco se ha adaptado con el fin de validar, a través de la evidencia encontrada de una manera clara y

---

<sup>6</sup> Otra alternativa son las “revisiones de alcance” (scoping reviews), que si bien son menos demandantes que las revisiones sistemáticas, presentan una metodología más ambigua.

ordenada, estos principios que forman parte del concepto de gobernanza forestal para el caso peruano.

A estos principios, se incluye el tema de género, para recoger la evidencia existente sobre la participación de las mujeres en los aspectos que forman parte de la gobernanza forestal y sobre cuáles son sus intereses en las decisiones que afectarían sus actividades para el aprovechamiento de los recursos forestales. Así, estos seis principios son utilizados para el proceso de sistematización de la evidencia. A pesar de que el marco analítico puede considerarse un paradigma a ser entendido de manera diferente en cada país, este normalmente se traduce en prácticas locales que forman parte de la realidad para el caso peruano. Parte de la contribución de esta investigación es adecuar y validar este marco a la economía política que se desarrolla como parte de la reforma institucional en el sector forestal. Los resultados de esta segunda etapa se muestran en la subsección 5.2. presentada más adelante.

La tercera etapa consiste en analizar la eficacia del nuevo régimen en abordar los problemas que persisten en la gobernanza forestal de la Amazonía peruana e identificar las potenciales medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad del manejo forestal en el ámbito amazónico. Esto se realizó, a través del análisis de la nueva Ley Forestal y sus respectivos reglamentos, a través de la experiencia de los investigadores en evaluaciones previas a dos programas financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) vinculados al cumplimiento de los compromisos ambientales del Acuerdo de Promoción Comercial, y a través de la aplicación de entrevistas semi-estructuradas a actores clave vinculados al sector forestal (ver Anexo 1). La sistematización de la información recogida en las entrevistas se realizó en tres niveles: (i) principales avances en la gobernanza forestal desde el 2001; (ii) principales problemas que todavía persisten; (iii) principales cambios en el nuevo marco normativo del 2011. Esta sistematización se realizó para cada informante diferenciando los seis principios propuestos para la gobernanza forestal. Los resultados de esta tercera etapa se muestran en la subsección 5.3 más adelante.

Finalmente, se integró toda esta información para formular una serie de recomendaciones de política, las cuales deben estar articuladas con las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, en una estrategia más amplia ordenamiento, gestión y desarrollo territorial. Asimismo, se establecieron una serie de líneas de investigación relevantes a ser desarrolladas en el futuro.

## **5. Resultados**

Los resultados incluyen en primer lugar, la revisión rápida de literatura, la cual fue realizada para identificar los principales efectos de la reforma institucional a partir del régimen normativo del 2001 sobre aspectos que comprenden la gobernanza forestal en el Perú. En segundo lugar, el análisis de la evidencia encontrada en la revisión rápida utilizando el marco de análisis sobre gobernanza forestal del WRI. En tercer lugar, los resultados de las entrevistas que se llevaron a cabo como parte de la tercera etapa de la metodología así como

el análisis de la nueva Ley Forestal y sus respectivos reglamentos. Estas entrevistas se llevaron a cabo aplicando la guía de preguntas que se encuentra en el Anexo 1.

### **5.1. Revisión rápida de literatura**

A partir de los artículos revisados en la sección del marco conceptual, se identificaron palabras clave para la revisión rápida de literatura. Estas fueron las siguientes: “forest”, “timber”, “governance”, “policy”, “tenure”, “right”, “law”, “institution”, “arrangement”, “reform”, “actor”, “gender”, “women”, “transparency”, “participation”, “accountability”, “coordination”, “capacity” y “Peru”. Para la búsqueda de publicaciones en revistas indexadas, a través de la base de Web of Science, se aplicaron las siguientes secuencias alcanzando los siguientes resultados:

- Topic=((forest\* or timber) and (governance or polic\* or tenure or right\* or law\* or institution\* or arrangement\* or reform\* or actor\* or gender or wom?n or transparen\* or participat\* or accountab\* or coordinat\* or capacit\*)) and Country=Peru. Timespan=2001-2015.
- Topic=((forest\* or timber) and (governance or polic\* or tenure or right\* or law\* or institution\* or arrangement\* or reform\* or actor\* or gender or wom?n or transparen\* or participat\* or accountab\* or coordinat\* or capacit\*) and peru\*). Timespan=2001-2015.

Ambas secuencias incluyen la mayoría de artículos relevantes para este estudio. El primero agrega artículos de autores ubicados en Perú, mientras que el segundo agrega artículos desarrollados en Perú por autores que no necesariamente se ubican en Perú. Se realizó un merge de ambas búsquedas resultando en un total de 456 artículos (Ver Excel adjunto).

Para descartar los artículos menos relacionados con el tema de gobernanza, se revisó la clasificación por áreas de investigación. Cada artículo recibe una combinación de áreas de investigación, por lo que se excluyeron aquellas combinaciones que involucran menos con el tema del estudio. Así, fueron excluidos 193 artículos. En el Anexo 2 se detallan las combinaciones de áreas de investigación que no fueron consideradas.

Los títulos y abstracts de los 263 artículos restantes fueron revisados, excluyendo básicamente los que no se llevaron a cabo en el Perú, los cuales ascendieron a un total de 67 artículos. Asimismo, 68 artículos están relacionados con temas que no coinciden con los principios de gobernanza forestal descritos en la sección previa. Estos se concentran en temas agrarios, para la estimación de carbono, sobre salud, ecología, zoología, arqueología, geología, cosmología amazónica, entre otros. Así, el total de artículos para el análisis alcanza un valor de 128. Luego de un análisis más exhaustivo de los abstracts, aplicando los temas vistos en la revisión de los principios en la sección anterior, se seleccionaron 29 artículos en los cuales la investigación se enmarca en la discusión sobre la gobernanza en el Perú, contribuyendo así a responder a la pregunta propuesta para la revisión rápida. El resto de artículos proveen información importante relacionada a los principios, pero que no vendrían a ser parte de los efectos del cambio normativo del 2001, sino que más bien

generan un nuevo conocimiento sobre las dinámicas en el sector forestal, tanto de la parte técnica de las estructuras del bosque tropical, como de la parte socioeconómica sobre la importancia de la actividad forestal en las familias en la Amazonía, como ejemplo.

Finalmente, revisando el contenido de cada artículo, se descartaron 12 artículos que: (i) no contribuían con evidencia relevante para responder a la pregunta de la revisión, (ii) la metodología aplicada es cuestionable, y (iii) los artículos no están disponibles. Se consideró para el análisis un total de 17 artículos de revistas indexadas.

Este número de artículos fue complementado con referencias encontradas en las bibliografías de los artículos de revistas indexadas, como parte de la estrategia para incluir artículos que corresponden a literatura gris <sup>7</sup>. Así, se añadieron 29 artículos más, completando un total de 46 referencias.

## **5.2. Análisis de la evidencia sobre gobernanza forestal entre 2001 y 2015 a través del marco WRI**

En esta subsección se presenta el balance de la literatura encontrada y revisada utilizando el marco analítico de WRI.

### ***Transparencia***

A través de la revisión rápida de literatura, se ha encontrado varias referencias que muestran distintos tipos de evidencia sobre los desafíos con respecto a la transparencia como parte de la gobernanza forestal. Por un lado, para Hidalgo (2003), en su balance sobre las ventajas y limitaciones del nuevo modelo de concesiones forestales con fines maderables, el tema de la información es clave para asegurar el éxito del modelo. Mejorar la calidad de la información sobre los inventarios forestales, la información catastral y de registros públicos es importante para el proceso de determinación de bosques de producción, y por ende, darle continuidad a los procesos de adjudicación de las concesiones. El manejo de la información también tiene que darse de manera coordinada entre instituciones dentro del mismo sector, como a nivel nacional, regional y local. Sears y Pinedo-Vasquez (2011) también menciona como la falta de información sobre las existencias de madera en los bosques naturales convive con el sistema de habilitación informal. El proceso de elaboración de los inventarios no ha sido un proceso transparente, según Salo, Helle, y Toivonen (2011). En su trabajo muestran que dicho proceso de asignación de concesiones forestales en Loreto tuvo poca competencia, las tarifas basadas en el área ofrecidas no afectaron significativamente los resultados de las licitaciones, y, los solicitantes con base en Loreto tenían una mayor probabilidad de ganar una unidad de concesión que aquellos ubicados fuera de Loreto. Esto indica que el método de asignación en general, y el sistema de puntuación en particular, se diseñaron con éxito para favorecer a los solicitantes que ya habían establecido vínculos con las áreas forestales ofrecidas. En un trabajo previo Salo y Toivonen (2009) evalúan las condiciones de las áreas donde se han asignado las concesiones forestales en Loreto. La metodología que se siguió para la

---

<sup>7</sup> La estrategia de búsqueda para la literatura gris tuvo limitaciones en cuanto la mayoría de artículos no incluían abstracts.

asignación de las concesiones no estuvo bien documentada, por lo que no se podría decir qué tan riguroso fue. Los resultados del análisis muestran que las concesiones se asignaron en áreas poco intervenidas, más distantes, y no incluyeron áreas ribereñas conocidas por ser fuente importante de madera.

El mismo estudio propone construir un sistema de información que articule información ambiental, deforestación, información climática, usos del suelo, distancias, información geológica, con la información de las concesiones, especies y volumen de madera extraída, y de los puestos de control para futuras asignaciones, control y manejo. Kometter et al. (2004) si bien se concentra en la sobreexplotación de la caoba también sugiere como alternativa implementar un sistema, de información, que rastree los registros de las especies de árboles, para que los que sean talados ilegalmente puedan ser eliminados del mercado, por ejemplo, a través de cadenas de custodia o a través de la obtención de una certificación forestal independiente como la del Forest Stewardship Council. Este proceso más transparente debe promover que los compradores, nacionales o internacionales, exijan a sus proveedores que proporcionen dicha verificación de legalidad.

Finalmente, la transparencia también tiene que ver con los mecanismos para informar a los usuarios sobre sus derechos y responsabilidades. Así, Sabogal, Nalvarte, y Colán (2008) concentrándose en la problemática del marco legal forestal sobre los pequeños extractores forestales y comunidades nativas, presentan que uno de los resultados más relevantes es que dichos actores conocían muy poco sobre el marco legal forestal en general. Por eso, una de las estrategias propuestas es la de difundir ampliamente la legislación entre los actores locales en formatos apropiados.

### ***Participación***

Con respecto a la participación, se encontraron referencias que discuten diferentes aspectos sobre este principio. Por un lado, Soria (2003) analiza el proceso de implementación de la Ley 27308 reclamando la falta de mecanismos de participación ciudadana en el debate sobre la reforma del sector forestal y en la aprobación de dicha ley. Dicho debate duró diez años y llegó a generar un mayor nivel de la informalidad en el sector forestal (Chirinos y Ruiz 2003, Hidalgo 2003). La misma ley también fue débil en presentar canales de participación ciudadana que reflejen la diversidad de intereses en el futuro del sector. Esta debilidad fortaleció la percepción de la desconexión que existe entre las áreas de extracción forestal y los espacios donde se formulan las políticas públicas, alimentando así la percepción de que las autoridades toman decisiones sobre el sector sin conocer realmente como funciona.

Por otro lado, el World Bank (2006) especifica la participación de grupos indígenas en espacios de discusión de las políticas del sector forestal. Algunos de dichos espacios fue la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal, o son la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal (CMLTI), las Comisiones Regionales, los Comités de Gestión de Bosques y otras instancias y mecanismos de participación a nivel nacional, regional y local. Sugiere que es necesario fortalecer dichos espacios como instancias no solo de participación ciudadana y coordinación, sino también de transparencia, fiscalización y control de la gestión pública y vigilancia ciudadana contra la tala ilegal.



Medina, Pokorny, y Campbell (2009) discute que los discursos adoptados por los madereros y las organizaciones de desarrollo no tomaron en cuenta el discurso de las comunidades tradicionales en el desarrollo de la gobernanza forestal. Esto es importante porque no ha dejado mucho espacio para que las comunidades locales desarrollen más sus propios esquemas de gestión de acuerdo con sus intereses y capacidades. Los discursos contribuyen a que las comunidades sigan siendo ampliamente ignoradas en los debates públicos. Las comunidades terminan adoptando esquemas de manejo forestal concebidos por actores externos, lo que crea dependencia, disminuye las capacidades adaptativas locales y aumenta la vulnerabilidad.

En la misma línea, otro estudio de Medina y Pokorny (2009) contribuye a una mejor comprensión de los beneficios reales que las comunidades están teniendo al explotar sus bosques en asociación con empresas madereras o en iniciativas de manejo forestal comunitario respaldadas externamente por ONG. El estudio reveló que el enfoque más común para el manejo forestal por parte de las comunidades en las áreas estudiadas fue en asociación con las empresas madereras. Las iniciativas de manejo forestal comunitario para la extracción de madera se encontraron como casos piloto aislados. En ninguna de las áreas de estudio se encontró que las comunidades cosechaban y vendían madera por sí mismas a través de sistemas autogobernados. Las alianzas con madereros y las iniciativas forestales comunitarias generaron beneficios financieros limitados para las comunidades. Con las empresas madereras las comunidades recibieron un pago relativamente bajo por cada metro cúbico de madera extraída. La negociación fue atractiva principalmente porque las comunidades tenían un aporte limitado de tiempo invertido y, en consecuencia, una alta recompensa por día laboral. En las iniciativas de manejo forestal comunitario, las comunidades recibieron un pago más alto por metro cúbico de madera. Sin embargo, la entrada relativamente alta en las actividades de campo resultó en un ingreso más bajo por día de trabajo.

### ***Rendición de cuentas***

Finer et al. (2014) argumentan que el problema de la ilegalidad en la extracción forestal es una combinación de falta de supervisión y cumplimiento previo a las inspecciones de OSINFOR. El problema central es que las autoridades solo verifican los documentos reglamentarios en el transporte o en la llegada al puerto, mucho después de que la madera ha salido del bosque. Del mismo modo, la inspección de campo principal también ocurre después de la cosecha. Esto significa que en la práctica las guías de transporte no están vinculadas al área de concesión en cuestión. En cambio, se convierten en un producto comerciable y permiten a los madereros lavar la madera extraída fuera de las áreas autorizadas. Una vez que la madera en tránsito tiene una guía, es muy difícil para las autoridades identificar la fuente original de la madera. Chavez, Broadbent, y Almeyda (2014) mencionan que esta ineficiente aplicación y control por parte de, en su momento, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) provocó mucha tala ilegal dentro de algunas concesiones forestales. Las agencias responsables del monitoreo y la aplicación de la ley en el sector no cuentan con los recursos necesarios para operar las zonas tan alejadas dentro de la Amazonía peruana. Por lo tanto, los agentes forestales de las oficinas regionales insuficientemente financiadas concentran los escasos recursos que tienen en controlar

troncos y madera en tránsito y no controlan las operaciones a lo largo de toda la cadena (Sears y Pinedo-Vasquez 2011).

Por otro lado, la rendición de cuentas se refiere, entre otros temas, a los procesos sancionadores. Estos deben ser claros y transparentes, para así generar incentivos para hacer cumplir la ley. Un análisis exhaustivo realizado por el World Bank (2006) que detalla una serie de recomendaciones al sector forestal en el Perú, sugiere la necesidad de implementar mejores mecanismos en la gestión de la autoridad forestal y sus oficinas a nivel regional para agilizar procesos sancionadores derivados de las denuncias administrativas o penales abiertas contra funcionarios públicos involucrados en actos de corrupción. Esto parte de un problema mayor, según Smith et al. (2006) el régimen del 2001 falló en promover un manejo forestal sostenible al no aclarar la distribución de responsabilidades entre los gobiernos a nivel central y regional. Esto ha traído conflictos y luchas de poder entre ellos que retrasaron el proceso de asignación de concesiones y la distribución de ingresos forestales. Según el mismo estudio, el hacer cumplir la ley persiste en ser ineficaz.

Gutierrez-Velez y MacDicken (2008) estimó que el costo total de tala ilegal en el Perú se encontraría entre los US\$ 9,5 y US\$ 11,6 millones. Así, afirma que se deben realizar esfuerzos para mejorar el monitoreo de la tala ilegal en la Amazonía, lo que ayudará no solo a reducir las incertidumbres en la cuantificación de la magnitud de este problema, sino que a la vez proporcionará mayor evidencia para la aplicación efectiva de la ley. En la misma línea, el estudio de Oliveira et al. (2016) estimó las tasas de perturbación de los bosques en la Amazonía peruana. Encontraron que las tasas aumentaron entre 2003 y 2005 en las regiones donde se otorgaron las concesiones forestales. Dentro de ellas las tasas se mantuvieron bajas, pero se incrementaron las tasas de perturbación fuera de las concesiones otorgadas, creando problemas de fugas de deforestación. Así, sugieren que las concesiones como derecho asignado, puede reducir la tala indiscriminada, pero es necesario también un mayor control y monitoreo de las áreas contiguas.

### ***Coordinación***

La Defensoría del Pueblo (2009) realizó un informe para evaluar los principales avances en el cumplimiento del Anexo 18.3.4 sobre el manejo del sector forestal del Protocolo de Enmienda del Acuerdo Comercial entre Perú y Estados Unidos, así como las dificultades en su implementación. Una de las principales conclusiones del informe es que la institucionalidad forestal involucra a varias entidades del Estado, las cuales comparten responsabilidades en la gestión y conservación de los recursos forestales, por ello, es necesaria una mayor articulación y coordinación entre ellas. Asimismo, es clave una mejor coordinación entre el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, la Policía Nacional del Perú, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, y las autoridades competentes de la supervisión y control de los recursos forestales, ya que mejora la capacidad de actuación de las entidades públicas competentes y la de sus funcionarios.

Con la implementación de la descentralización en 2003, el marco normativo careció de claridad sobre la distribución de responsabilidades entre los gobiernos central y regional. Según Smith et al. (2006) esto trajo luchas de poder entre los gobiernos centrales y regionales, y los principales puntos de la discusión fueron la autorización de concesiones y

el intercambio de tarifas forestales. Esto ha permitido a los productores que se oponen a la ley formar nuevas alianzas explotando los conflictos entre los gobiernos centrales y regionales. Esto ha impedido la implementación y el cumplimiento de la ley y, por lo tanto, ha exacerbado los problemas de gobernanza existentes.

Dos estudios, llevados a cabo en el marco del debate sobre el mecanismo REDD+ en el Perú, dan luces sobre temas importantes para la gobernanza forestal. Por un lado Robiglio et al. (2014) evaluaron el progreso en la preparación de REDD+ en el Perú, el cual muestra indirectamente los avances en la gobernanza forestal. Se menciona que a nivel nacional los canales de coordinación fueron considerados inadecuados. En contraste, se encontró un mayor avance en coordinación a nivel subnacional, a través de las Autoridades Regionales Ambientales (ARA) como unidades de consulta y de coordinación intersectorial adecuadas. Según los autores, uno de los desafíos persistentes para avanzar en la preparación de REDD+ es la falta de capacidad para el diálogo intersectorial de los interesados. Las entrevistas revelaron una percepción común de que la falta de capacidad política y liderazgo impidió la coordinación y la capacidad de activar un diálogo multisectorial. Por otro lado, Larson et al. (2013) sugiere que en el proceso hacia la implementación de mecanismos REDD+ se ha destapado el complejo problema del acaparamiento y tráfico de tierras, especialmente en áreas protegidas. Los proyectos REDD+ enfrentan desafíos para lograr la regularización y titulación de sus tierras debido a la débil coordinación intersectorial a nivel nacional y regional. Los problemas de tenencia en los sitios de los proyectos incluyen reclamos superpuestos, tráfico de tierras, invasiones continuas de tierras y tala ilegal. El problema es que diferentes agencias gubernamentales han otorgado concesiones superpuestas a la misma área forestal a diferentes interesados. Igual que el estudio anterior, también se menciona que persisten los conflictos entre los gobiernos nacionales, regionales y municipales.

El estudio de Chavez y Cossio (2014) también muestra los mismos problemas de coordinación. A partir de la década de 2000, se iniciaron políticas de desarrollo de infraestructura para mejorar la integración comercial de la región, esto sirvió para aumentar la migración y la construcción de nuevas carreteras. Lo que a su vez trajo consigo una mayor perturbación del bosque. Las políticas agrícolas implementadas desde 2001 por una institución gubernamental que trabaja en actividades de extensión agrícola también contribuyó al cambio de tierra.

### ***Capacidad***

Es interesante entender el tema de la capacidad no solo de las instituciones públicas sino también de los mismos usuarios de los recursos forestales, y como la falta de estas capacidades interactúan entre sí, promoviendo una mayor corrupción e incentivando la tala ilegal. En todas las referencias encontradas se presenta esta interacción en donde es necesario mejorar la capacidad de las autoridades para que estas puedan brindar los incentivos necesarios para mejorar a su vez las capacidades de los usuarios, especialmente de los pequeños productores y las comunidades indígenas.

Esto lo recoge uno de los primeros diagnósticos del sector forestal, luego de haber sido aprobado el reglamento de la ley forestal en el 2001. Este estudio muestra que uno de las

principales razones de la tala ilegal fue la incertidumbre frente al cambio drástico hacia el sistema de concesiones forestales. El aumento de trámites para acceder a una autorización formal generó un incentivo perverso. De por sí el sector forestal en bosques tropicales ha mostrado una rentabilidad limitada y poca apertura a nuevos mercados, por lo que el manejo forestal sostenible no es una opción viable sin un sistema de incentivos. El problema con el sistema de concesiones es que fue diseñado para medianos y grandes inversionistas, sin desarrollar otras alternativas para pequeños extractores. Además, el escaso presupuesto para las oficinas encargadas de la administración y control, la pobre infraestructura e insuficientes unidades para la movilización, genera que muchas veces sea el extractor el que asuma los costos de supervisión promoviendo así la corrupción (Chirinos y Ruiz 2003).

Tello-Fernández, Quevedo Guevara, y Gasché (2004) profundizan en el tema de incentivos para aumentar la capacidad de los extractores para cumplir con el manejo forestal sostenible que la nueva ley promovía. Algunos de los problemas ligados con la capacidad del sector son: la desconexión entre los planes de manejo y el mercado, la baja capacidad de negociación de las comunidades nativas con empresarios forestales, y la insuficiente capacidad institucional forestal para el monitoreo y evaluación del manejo forestal sostenible. Sobre este último, Gutierrez-Velez y MacDicken (2008), al estimar los costos de la extracción ilegal de madera en el Perú, sugieren que se debe aumentar los esfuerzos para mejorar la capacidad de monitoreo de la tala ilegal en la Amazonía para no solo reducir las incertidumbres en la cuantificación de la magnitud de este problema, sino también para proporcionar evidencia factible e información más robusta sobre la efectividad en la aplicación de la ley y las sanciones correspondientes.

Sin duda la asistencia técnica es un factor clave para mejorar las capacidades de los usuarios. Esto lo analiza Arce (2006) mostrando que la asistencia técnica ofrecida a las concesiones ha sido un factor importante que explica buena parte de los progresos en la implementación de prácticas de manejo forestal sostenible. La asistencia técnica ha influido en la planificación operativa anual, mediante la elaboración de los censos comerciales y la protección de árboles semilleros, especialmente en las operaciones certificadas. El control de la cadena de custodia es una práctica que solo concesiones que están recibiendo asistencia técnica para la certificación forestal están implementando.

En el análisis de Chavez et al. (2014), a medida que avanzaban los primeros 5 años de la implementación del sistema de concesiones, se hizo evidente la falta de capital financiero, físico y humano por parte de muchos concesionarios. El nuevo marco normativo del 2001 buscó empoderar a los pequeños madereros para que asuman más responsabilidad en la gestión de los bosques estatales. Muchos pequeños madereros lograron cumplir con las nuevas reglamentaciones al principio, pero posteriormente se enfrentaron a muchos desafíos organizativos y de gestión. Roe y Naughton-treves (2014) muestran evidencia tanto cuantitativa como cualitativa con respecto a una gran disminución en el ingreso de madera después de que las nuevas reglas entraron en vigor en el área de estudio. Cossio, Perz, y Kainer (2011) complementan mostrando que también que muchos pequeños madereros requieren apoyo externo, especialmente en las formas de crédito, asistencia técnica para la gestión forestal y la gestión empresarial, y la creación de capacidades para la colaboración y el manejo forestal sostenible. Sears y Pinedo-Vasquez (2011) sostienen

que persiste una falta de crédito formal en el sector forestal, junto a una falta de capacitación profesional y altos riesgos inherentes a las operaciones de tala y transporte.

### ***Género***

De la literatura revisada hasta el momento, no se ha encontrado referencia alguna al tema de género en la discusión sobre los avances en la gobernanza forestal en el Perú. Se considera esto un hallazgo de la investigación que contribuye a responder a la tercera hipótesis: la reforma no ha incorporado los roles del género en la gobernanza forestal en la Amazonía peruana. De los artículos encontrados, solo uno trata el tema de género pero en un contexto de los mecanismos REDD+.

Por su parte, el artículo de Larson et al. (2015) encontrado como resultado de la búsqueda realizada, busca entender el rol de las mujeres en los procesos de implementación de mecanismos REDD+. Concluye que si bien las mujeres reconocen que influyen en las decisiones sobre los usos del suelo a nivel de su hogar, usan recursos forestales tanto igual que los hombres, y se encuentran representadas en los procesos de toma de decisiones a nivel de su comunidad, tienen una percepción de que no necesariamente influyen en las decisiones finales sobre los bosques. El artículo también hace mención que no solo se trata de mejorar la participación de las mujeres en la implementación de este tipo de intervenciones, sino de realizar un análisis con perspectiva de género para garantizar dicha implementación. Este análisis debe comprender las diferencias de género reales, y las percibidas con respecto a los intereses y necesidades. No incluir un análisis con perspectiva de género desde un principio contribuiría a perpetuarlas.

### **5.3. Principales avances y limitaciones en la gobernanza forestal**

En esta sección se muestran los resultados de las entrevistas realizadas, así como la revisión del nuevo marco normativo. En primer lugar, la gobernanza forestal es entendida como la organización que se tiene en el país con relación a la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre y a las instituciones involucradas en dicha gestión y administración. Incluye tanto a autoridades nacionales, regionales y locales, así como también a los diferentes actores y usuarios del sector forestal. Cada autoridad tiene un rol determinado, bajo un marco legal establecido, el cual tiene que estar articulado con todas las actividades que se realicen con relación a los recursos forestales. Los principales actores a los que la autoridad nacional forestal debería servir, a través de objetivos claros, son justamente los gobiernos regionales y locales, el sector privado y las comunidades nativas. Para cumplir con dichos objetivos la autoridad nacional forestal debería trabajar conjuntamente con una serie de actores públicos relacionados al sector forestal, entre ellos OSINFOR, MINAM, PRODUCE, MINCETUR, MEF, SUNAT, SBS, PNP, entre los más relevantes. Asimismo, debería tener una estructura y recursos internos apropiados para el cumplimiento de dichos objetivos. Una buena gobernanza implica entonces una correcta conducción de la gestión de los bosques, sus servicios ecosistémicos, fauna silvestre, y los productos y servicios que brindan, de una manera articulada entre, el gobierno, la participación ciudadana, y el desarrollo de los usuarios y del sector privado, vinculado directamente al aprovechamiento, así como en la transformación de estos recursos naturales. Es indudable que el marco analítico con los principios de transparencia, coordinación, participación, rendición de cuentas y capacidad,

es válido y relevante para afianzar y consolidar la gobernanza en el caso del sector forestal peruano.

En segundo lugar, el análisis cualitativo y de percepciones realizado, muestra que no existe evidencia robusta acerca de si la gobernanza forestal ha mejorado o no con el cambio de modelo a partir de la Ley del año 2001. En todo caso, podría decirse que todavía no ha llegado a un nivel que permita prevenir o reducir el problema de la tala ilegal. A partir de la ley del 2001, el principal avance ha sido la organización de la gestión y de la administración, tanto a nivel central como a nivel regional. Antes del 2001, los temas técnicos eran vistos de manera general, y tampoco había mucho interés en el cumplimiento de compromisos internacionales. Con el reglamento de la Ley del 2001, se empezó a desarrollar varias áreas técnicas relacionadas al manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre, y a hacer evaluaciones de campo para verificar los planes operativos anuales de las concesiones forestales. Sin embargo, este avance no estuvo acompañado de una reforma institucional del sector, la misma que recién se dio con la nueva ley del 2011.

Al mismo tiempo, durante el período entre ambas leyes, se inició el proceso de descentralización de las funciones forestales a los gobiernos regionales. Se percibe que esto se hizo de una manera muy rápida y poco clara, por lo que los gobiernos regionales hasta hoy seguirían sin contar con los recursos necesarios, en términos de presupuesto público y desarrollo de capacidades, para la gestión de los recursos forestales. Las principales funciones que se descentralizaron en el sector forestal fueron las de administración y control. Así se reconocieron las Autoridades Regionales Forestales en las nueve regiones donde estas funciones fueron transferidas. El resto de las regiones se mantienen bajo la administración y control central. Por su parte, cada Gobierno Regional decidía donde ubicar a la nueva Autoridad Regional Forestal, en algunos casos pasaba a la Gerencia de Desarrollo Económico, en otros a la Gerencia Agraria, y en otros casos se le creaba un nuevo lugar dentro de la estructura del gobierno. El marco legal no precisaba donde ubicar a esta nueva autoridad. Los Gobiernos Regionales de la Amazonía han implementado un nuevo marco organizacional con las recientemente creadas Autoridades Regionales Ambientales (ARAs), dentro de las cuales se suele ubicar a la Autoridad Regional Forestal.

Tal como afirmamos al inicio de esta sección, la percepción recogida acerca de los avances en la gobernanza forestal desde el 2001 es muy limitada. Es mucho mayor la percepción de los desafíos que todavía persisten. Estos desafíos identificados en las entrevistas, ratifican y complementan los encontrados a partir de la revisión rápida de literatura presentada en la sección anterior.

Con respecto a la transparencia, las normas no han sido suficientemente difundidas para que los usuarios estén mejor informados. Por ejemplo, para la implementación de la ley en el 2001 que involucraba un nuevo modelo de aprovechamiento forestal, como lo son las concesiones forestales, no se informó ni se preparó debidamente a los potenciales concesionarios. También se percibe que las concesiones no fueron bien otorgadas. Como resultado un número de las concesiones que se otorgaron nunca llegaron a operar. El problema es que no se han implementado procedimientos de cierre y reversión de estas tierras, quedando expuestas a que sean invadidas o explotadas ilegalmente. Debido a esta falta de información se desconoce la norma y se cometen faltas que pueden terminar en

sanciones. La gestión de la información y del conocimiento ha sido muy débil. Las estadísticas disponibles son muy limitadas. Esto se ve reflejado en el desafío que sigue siendo la trazabilidad de la madera para el sector. No es posible rastrear el origen de la madera que se explota. Si bien esto es competencia de la autoridad regional forestal, no queda claro qué institución es la responsable de controlar la legalidad de la madera que entra a las plantas de transformación. En todo caso, la autoridad nacional forestal no ha implementado aún algún tipo de mecanismo para abordar este tema.

El nuevo marco normativo ha traído consigo una serie de cambios. Entre ellos, se ha propuesto la creación e implementación del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS), el cual ha sido diseñado con el apoyo de la cooperación internacional, con miras, entre otros objetivos estratégicos, a establecer la trazabilidad de la madera comercializada. Al día de hoy, el SNIFFS todavía no ha sido implementado y existen muchas dudas con respecto a su viabilidad.

Por su parte, OSINFOR ha venido trabajando en su propio sistema de información, el SIGO, el cual es un importante punto de partida para continuar fortaleciendo la transparencia en el sector. Aunque todavía se requiere mejorar los formatos de la información disponible para facilitar su análisis. En esa misma línea, OSINFOR está trabajando conjuntamente con las autoridades regionales forestales en la “interoperabilidad” de la información que manejan, con miras a mejorar el intercambio de información entre ambas instituciones, para que dicha información esté disponible en tiempo real. Es importante anotar que en esta iniciativa también están coordinando con el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático del MINAM.

Con respecto a la participación, se percibe que ha mejorado. Desde el marco normativo del 2000-2001 se plantearon al menos dos espacios para facilitar una mayor participación en el sector. Uno era el CONAFOR, como consejo consultivo a nivel nacional, y el otro eran los comités de gestión de bosque, a nivel territorial. Sin embargo, sus avances fueron limitados. En el caso de los comités de gestión de bosque, se desarrollaron una serie de experiencias en Madre de Dios. La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) ha sistematizado el caso del comité de gestión del Río Muiymanu Manuripe (Bellini et al. 2014). Una de las más importantes limitaciones, a partir de estas experiencias, fue el tema de financiamiento. Así, el porcentaje del derecho de aprovechamiento dirigido a fomentar el funcionamiento de estos comités de gestión se anuló, perdiendo una fuente importante de financiamiento para cumplir su rol de promover la gobernanza articulando los diversos intereses a nivel territorial.

Luego de la derogación del DL N°1090 se generó un mayor acercamiento con los usuarios, sobre todo a partir del “Baguazo”. Se establecieron mesas de concertación, donde los pueblos indígenas participaron con el fin de elaborar la nueva ley. Esto dio como resultado una nueva visión de trabajar de una manera más coordinada con los diferentes actores. Sin embargo, se percibe que esta mejora ha traído consigo una mayor extensión y poca simplificación en la nueva ley del 2011, sus reglamentos, así como sus lineamientos. Como se verá más adelante, esto podría sobrecargar las funciones y hacer que el proceso de implementación del nuevo marco normativo sea más lento.

Así, la nueva ley forestal marcó un precedente importante, al pasar por un proceso de consulta previa. Asimismo, como ya se mencionó, esta nueva ley establece la creación del Consejo Directivo del SERFOR y el CONAFOR, como entidad consultiva del SERFOR de alto nivel en materia de participación, consulta e intercambio de información sobre la política nacional forestal y de fauna silvestre. El CONAFOR asesora al Consejo Directivo del SERFOR, y coordina con las instituciones integrantes del SINAFOR y los espacios de consulta a nivel regional. Está integrada por especialistas procedentes de entidades del Estado y de la sociedad civil vinculados a la actividad forestal y de fauna silvestre, incluye también a representantes de los gobiernos regionales; de las municipalidades provinciales, distritales y las ubicadas en zonas rurales; de las organizaciones representativas de los pueblos indígenas; de instituciones empresariales; de instituciones académicas; y de organizaciones no gubernamentales.

El Consejo Directivo, espacio del más alto nivel de participación y coordinación, ha sido implementado recién en el año 2017, y le tomó cerca de dos años designar al actual Director Ejecutivo del SERFOR. El CONAFOR no ha sido creado a la fecha.

El símil a nivel regional serían los Comité de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, pero para que estos sean reconocidos por la autoridad regional deben definir las Unidades de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. SERFOR todavía no ha establecido las pautas o los criterios para definir dichas unidades, por lo que los comités todavía o no han sido implementados o no han sido adecuados a esta nueva ley. En el caso de Ucayali, es importante reconocer que se ha avanzado en la definición de las unidades. Sin embargo, se percibe que este esfuerzo podría ser poco reconocido si el SERFOR establece criterios diferentes.

Además de estos espacios definidos en la ley, se han establecido otros que siguen funcionando en mayor o menor medida, por ejemplo, la Mesa Ejecutiva Forestal. Esta mesa fue impulsada por PRODUCE en el marco del Plan de Diversificación Productiva en el 2015, y actualmente se encuentra funcionando desde el MEF<sup>8</sup>. El tema es cómo asegurar que los diversos actores relacionados al sector se encuentren bien representados en estos espacios, como por ejemplo las comunidades indígenas, los pequeños y medianos empresarios de la cadena forestal maderable (extractores, primera y segunda transformación), para así evitar que solo unos cuantos intereses se vean atendidos en dichos espacios. En la medida que la participación va de la mano con la transparencia, los usuarios deben conocer sobre estos espacios en los que pueden participar para que sus necesidades sean atendidas.

En términos de la rendición de cuentas, esta todavía requiere ser fortalecida en todas las instituciones del sector, a partir de la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidas a nivel estratégico y operativo.

OSINFOR siendo la entidad encargada de fiscalizar las actividades en el sector, es un actor clave para este principio y ha tenido un proceso de consolidación importante. Así, uno de los principales desafíos es que todavía se percibe que persiste una tensión entre el OSINFOR y la autoridad nacional forestal. OSINFOR tiene responsabilidades muy importantes, pero no cuenta con mecanismos de rendición de cuentas adecuados que permitan fortalecer, por

---

<sup>8</sup> Uno de los principales logros de esta Mesa fue la creación de un fondo forestal a través de COFIDE.



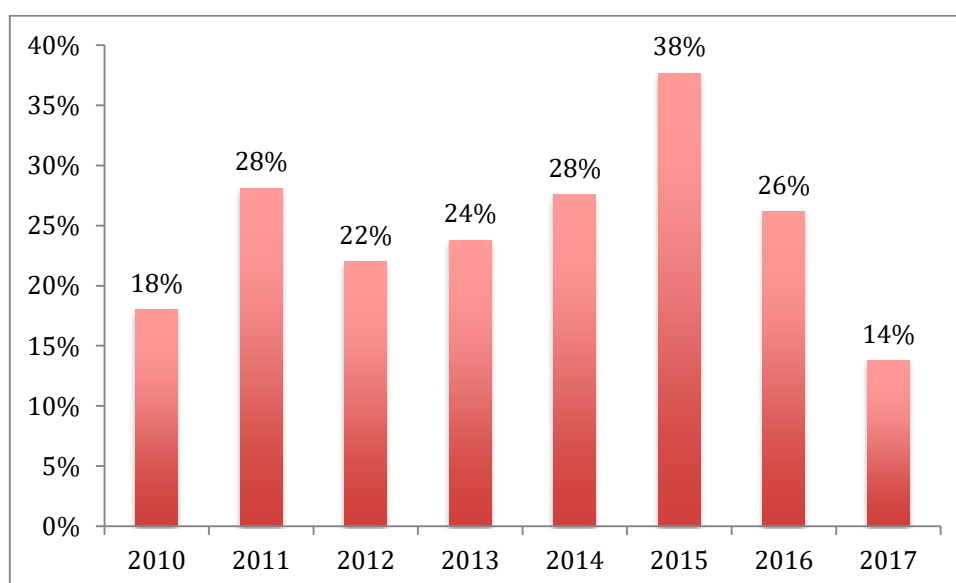
ejemplo, a las autoridades regionales forestales. Así, existe un problema entre ambas instituciones debido a que las autoridades regionales forestales no envían la información de los Planes de Manejo aprobados dentro de los plazos establecidos. Las regiones deben enviar estos planes para su supervisión, y esto se realiza en su mayoría fuera del plazo establecido. Según estadísticas del OSINFOR, en el 2017, el 25% del número total de planes de manejo forestal maderable remitidos al OSINFOR por la autoridad regional forestal ha sido dentro del plazo establecido. En el 2018, este indicador bajó a 15%.

Asimismo, se percibe que OSINFOR ha ido ganado mucho poder combatiendo la tala ilegal a expensas de la industria forestal. También necesita contar con un sistema para un control más efectivo, pero este depende del marco normativo establecido por la autoridad nacional forestal. Por ejemplo, los consultores (ahora regentes) que firman Planes de Manejo con información falsa no han sido sancionados. Esto depende de la autoridad nacional forestal.

Algunas iniciativas favorables que ha tenido el OSINFOR son la implementación de una estrategia preventiva de fortalecimiento de capacidades con los usuarios bajo su competencia, teniendo como resultado una disminución en la inexistencia de especies en los planes supervisados, es decir, que contiene información falsa (ver Gráfico 2). Asimismo, también ha desarrollado una metodología de convergencia que estandarizan los criterios para la evaluación del recurso entre los usuarios y las diferentes autoridades (GORE, SERFOR, OSINFOR) permitiendo tener un mismo lenguaje a nivel técnico. Ambas iniciativas también son relevantes para mejorar la coordinación entre actores del sector.

La nueva ley plantea otros mecanismos para la supervisión y control de la gestión forestal. Así, se propone que la comunidad misma tenga las facultades para supervisar sus bosques. Una alternativa es a través de los custodios forestales y la segunda alternativa son los comités de vigilancia. La evidencia sobre el avance de ambas propuestas todavía es escasa.

**Gráfico 2: Porcentaje de planes de manejo supervisados con información falsa**



Elaboración propia

Fuente: SIGO

El problema de la falta o débil coordinación es quizás uno de los problemas más graves que persisten en el sector forestal, y en la gestión pública en general. En el caso del sector forestal, las competencias sobre los bosques están distribuidas entre una serie de instituciones. A nivel central, el MINAM tiene rectoría sobre los servicios ecosistémicos, la diversidad biológica y cambio climático. El rol de la Política Nacional Forestal es dar esa visión conjunta, pero todavía no se ha implementado del todo, especialmente porque todavía no se ha elaborado el Plan Nacional Forestal. De la misma manera, existen otros instrumentos de política que también aborda los bosques, como es la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático, del MINAM.

Además de las instancias ya mencionadas, la que tendría como objetivo mejorar la coordinación entre las instituciones públicas es el SINAFOR. El objetivo del SINAFOR es la planificación del sector de una manera coordinada con las diferentes instituciones del sector para lograr el cumplimiento de los ejes de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Dichos ejes son: institucionalidad y gobernanza; sostenibilidad; competitividad; inclusión social e interculturalidad; y conocimientos, ciencia y tecnología. Si bien es cierto que se viene implementado, se percibe que los logros son todavía muy reducidos. Al mismo tiempo existen otros espacios de coordinación, como, por ejemplo, la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha contra la Tala Ilegal, en donde casi los mismos actores participan.

Un tema clave es que hasta el momento todavía existen vacíos incluso para poder definir qué es ser ilegal. Nuevamente el tema de la trazabilidad pone en evidencia la falta de coordinación, ya que en las plantas de transformación primaria de la madera no es posible diferenciar si esa madera proviene de bosques manejados, cambio de uso, deforestación, desbosque, etc. Cabe la pena destacar, que en la Política se hace mención a la tala ilegal solo en dos ocasiones, y en el reglamento del SINAFOR no se hace mención a la tala ilegal.

Otro actor importante, son los gobiernos locales. Ahora tienen un rol clave en la gestión de los bosques locales. Los procesos de planificación del sector forestal para su desarrollo tienen que incluir a las municipalidades. Especialmente en la planificación a nivel regional, la cual muchas veces tampoco es realizada. Estas, a su vez, no necesariamente incluyen el desarrollo del sector en sus propios procesos de planificación, y se priorizan otras actividades que pueden tener amenazar el uso sostenible y conservación de los recursos forestales. Ahora es posible que puedan elaborar proyectos de inversión pública para la gestión sostenible de sus bosques locales.

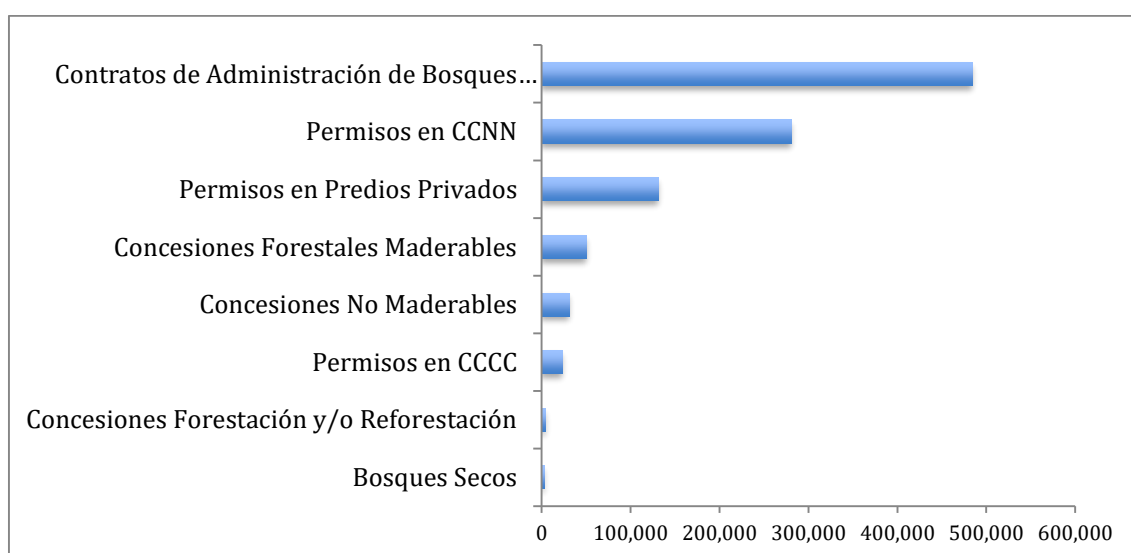
Una oportunidad para mejorar la coordinación son las modificaciones al Sistema Nacional Multianual de Programación de Inversiones. Con esta reforma las diferentes instituciones públicas del sector están obligados a tener una visión nacional, a partir de la definición de brechas de inversión, y los actores regionales a sumarse a esa visión nacional. Cada actor requiere planificar tomando en cuenta esta visión, y si no esta incluido en la planificación, no tendría presupuesto para ejecutarlo. Por ejemplo, en restauración, ya se ha realizado un estudio sobre los sitios prioritarios para restauración a nivel nacional.

Con respecto a la capacidad, una de las principales carencias es que no se realizó una evaluación o diagnóstico apropiado del nuevo modelo de gestión y el marco normativo,

especialmente del modelo de las concesiones forestales del 2001, antes de elaborar el nuevo marco normativo. Como ya se mencionó, los actores no fueron preparados para entender los cambios que la ley del 2001 iba a generar. Básicamente con dicha ley no solo era cuestión de extraer, sino de aprovechar sosteniblemente el recurso forestal, es decir aprovechar y reponer. Los concesionarios no tenían la capacidad de hacer viable las concesiones que se les fueron otorgadas.

El problema de la tala ilegal sigue ocurriendo principalmente en los títulos habilitantes otorgados a comunidades indígenas, y en los permisos en bosques locales. Si bien el nuevo marco normativo ha incluido un mecanismo de sanción a los terceros que operan con las comunidades, todavía no ha resuelto el problema en los bosques locales.

**Gráfico 3: Volumen no autorizado con relación al volumen supervisado por modalidad de aprovechamiento (m<sup>3</sup>)**



Elaboración propia

Fuente: SIGO

Asimismo, como ya se mencionó, todavía no se inician los procesos de reversión de concesiones caducas e inactivas para que éstas puedan ser otorgadas nuevamente, aumentando así el riesgo para una actividad ilegal. La capacidad en términos de recursos no pareciera ser el problema a nivel central, sino más bien la gestión de estos y la estructura en la que se enmarcan.

Por otro lado, las autoridades regionales están muy debilitadas ya que no cuentan con los recursos suficientes para desempeñar sus funciones en material forestal. La falta de meritocracia y la alta rotación de funcionarios son dos problemas que limitan el nivel de capacidad del sector forestal y la posibilidad de evaluar los resultados de su trabajo. Se percibe que el proceso de creación de las Autoridades Regionales Ambientales (ARA) ha afectado la gobernanza forestal al debilitar a la autoridad regional forestal, sobre todo en términos de presupuesto. Según un entrevistado: “Los Gobiernos Regionales no asignan un presupuesto adecuado para sus actividades, especialmente los que descentralizaron sus

funciones. El proceso de creación de las Autoridades Regionales Ambientales ha afectado la gobernanza forestal. Ha debilitado la capacidad de la Autoridad Regional Forestal, sobretudo en términos de presupuesto y rotación del personal”. Las autoridades regionales forestales han recibido menos apoyo de la cooperación internacional en comparación con la autoridad nacional forestal, así se ha mencionado que “la cooperación se ha concentrado en fortalecer la autoridad forestal nacional, y no tanto la regional”. Por tanto, los recursos que llegan al bosque son insuficientes. En los bosques la presencia del Estado es reducida. El personal con el que se cuenta se encuentran en los puestos de control, que están a kilómetros del sitio de extracción.

Asimismo, se percibe que la estructura organizacional no es tan viable para asegurar el cumplimiento de los objetivos del sector. Si bien el diseño permite avanzar en ciertos puntos, el proceso de implementación está siendo la principal evidencia de que la estructura no es eficaz. La gestión de procesos, las actividades necesarias para cumplir las metas y los resultados esperados de la institución, en la autoridad nacional forestal es muy débil, por ejemplo en la elaboración de los lineamientos necesarios para operativizar el marco normativo. Generando que este proceso sea percibido como muy lento. Por ejemplo, como ya se mencionó en algunas regiones ante esta lentitud están definiendo sus propios criterios para avanzar con sus prioridades, como en la definición de las unidades de gestión forestal y de fauna silvestre. Lo que podría generar problemas más adelante si la autoridad nacional intenta alinear dichos criterios con los que ellos propongan. Según la respuesta de una entrevista: “Poca capacidad de gestión, de planificación, de simplificación. SERFOR sigue siendo básicamente lo mismo, solo ha cambiado el nombre”.

Finalmente, tanto en la Ley N°27308, como en su reglamento del 2001, no se hace ninguna mención al tema de género. En la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada en el 2013, se hace mención al “enfoque de género” como uno de los principios de la gestión forestal y de fauna silvestre, afirmando que “la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre es una oportunidad para promover el acceso y la distribución adecuada de los recursos, tecnologías y conocimientos, necesarios para lograr la sostenibilidad de estos recursos enfrentando las inequidades de género. La implementación de un enfoque de género en la política, estrategias y proyectos forestales, pretende contribuir a mejorar condiciones de vida de las poblaciones vinculadas primariamente a la gestión de los recursos forestales y de fauna, mediante la disminución de las diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres y, de esta manera, propiciar mejores condiciones de gobernanza y sostenibilidad”. Este se incluye en uno de los objetivos de la Política, vinculado al manejo forestal comunitario, el cual busca “fortalecer y promover el manejo forestal comunitario realizado por los Pueblos Indígenas y otras poblaciones locales usuarias de los bosques, respetando sus derechos e identidad cultural, y promoviendo la inclusión social, la equidad y la igualdad de género en la conducción y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre”.

En la nueva ley forestal y sus reglamentos se han encontrado 20 referencias sobre el tema de género. En primer lugar, como parte de uno de los principios generales sobre equidad e inclusión social: “el Estado garantiza condiciones equitativas de acceso a los recursos, las oportunidades de desarrollo y la distribución de beneficios para todos los actores, con enfoque de género, a través del diseño y aplicación de las políticas públicas forestales que

contribuyan a erradicar la pobreza, reducir las inequidades sociales y económicas y al desarrollo humano sostenible de las poblaciones menos favorecidas”. Sin embargo no se incluye como un principio en sí mismo. En segundo lugar, las referencias se incluyen como parte de temas que tienen que ver con la educación forestal y ambiental (5 referencias); y la participación de las comunidades nativas y campesinas y la promoción del manejo forestal comunitario (4 referencias). En tercer lugar, el tema de género se menciona en relación a los roles que diferentes instituciones del sector deben tener. Explícitamente, hay un mandato para que tanto el SERFOR de manera coordinada con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras instituciones (4 referencias), como el SINAFOR (2 referencias), y los titulares de los diferentes títulos habilitantes (4 referencias), incorporen el tema de género entre sus acciones y obligaciones. Finalmente, cabe la pena destacar, que en el artículo 19 se menciona que el Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, como instrumento de planificación que tiene por objetivo implementar la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, debe considerar actividades para la gestión del recurso forestal y de fauna silvestre y para el fortalecimiento de capacidades de las comunidades nativas y comunidades campesinas con enfoque de género e interculturalidad. Es decir se incluye el tema de género pero en relación con la participación de las comunidades nativas y campesinas. De la misma manera como está incluido en la Política.

Estas menciones muestran un avance de incluir el tema de la igualdad de género en el sector forestal. Sin embargo, todavía se percibe que el sector es “machista” ya que la actividad extractiva es realizada por el hombre. “Lo que pasa es que el sector forestal es machista, como la actividad es pesada. Nuestra mayor participación de mujeres es en comunidades nativas, el título habilitante es de la comunidad y esto permite la presencia de mujeres, son escasas las concesionarias mujeres”. También se mencionó que en las instituciones públicas, si bien hay avances, la rotación es alta. Se percibe que es un tema que está más presente, pero se desconoce el cómo, si es solo participación o también el aprovechamiento de los recursos. “Pero muchas veces cuesta también porque dependiendo de los temas es un sector mucho más masculino”, al no verse mujeres participando en la faena de tala de árboles, aunque sí participan en las capacitaciones, se percibe que es un tema que es complejo de exigir. “El contexto amazónico es muy machista, hay reglas subyacentes informales que impiden el desarrollo, una directora regional forestal mujer antes era impensable”.

Desde el sector ambiental, en el 2016 se aprobó el Plan de Acción en Género y Cambio Climático del Perú con el DS N°012-2016-MINAM. En dicho plan se establecen acciones que guían a las distintas entidades públicas con el objetivo de disminuir las desigualdades de género en el país con respecto a los impactos del cambio climático. Bosques es una de las áreas prioritarias del plan, y para dicha área se han establecido 20 acciones específicas para lograr seis resultados. Entre estos resultados se encuentran:

- Se cuenta con información diferenciada sobre la participación de hombres y mujeres en el acceso, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre en relación a las implicancias del cambio climático.
- Entidades públicas del SINAFOR con capacidades fortalecidas para incorporar el enfoque de género en las políticas e instrumentos de gestión para hacer frente al cambio climático.

- Comités de gestión de ANP, comités de gestión de bosques, Comités Ambientales Regionales y otros con capacidades fortalecidas en la gestión de bosques, cambio climático y género.
- Los instrumentos normativos de gestión sobre el acceso, manejo y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre que contribuyen a la reducción de emisiones de GEI y a la adaptación al cambio climático, incorporan el enfoque de género.

Estos resultados marcan un punto de partida interesante para responder al cómo aterrizar el tema de la equidad de género en el sector forestal.

## **6. Desafíos de la gobernanza forestal y la sostenibilidad en la Amazonía peruana**

A partir de la revisión rápida de la literatura y de la evidencia encontrada a nivel de percepciones acerca de los principales desafíos en la implementación del nuevo modelo de gestión forestal, aquí presentamos un breve conjunto conclusiones y recomendaciones específicas con miras a mejorar la gobernanza en el sector en el corto plazo, contribuyendo así con lineamientos para un modelo de desarrollo territorial sostenible en la Amazonía peruana.

Así, en primer lugar, hay que reiterar que el marco normativo establecido por la Ley del 2011 y sus reglamentos aprobados en el 2015, no parecen ser el problema en sí. La Ley del 2011 ha generado cambios sustanciales para enfrentar las limitaciones que todavía persisten desde la implementación del nuevo modelo a inicios de la década pasada, ya que todos los principios centrales de la gobernanza forestal están cubiertos en esta nueva ley. En términos de transparencia, se encuentra el SNIFFS; con respecto a la participación espacios como el Consejo Directivo, CONAFOR y, a nivel regional, los comités de gestión; con respecto a la rendición de cuentas, avances importantes de OSINFOR, la figura de custodios y los comités de vigilancia; en términos de coordinación, el SINAFOR. Los desafíos giran, más bien, en torno a su implementación, la cual todavía está en un lento proceso de cambio institucional. Es imprescindible que la autoridad nacional forestal diseñe una nueva gestión de procesos que permita monitorear el proceso de implementación del nuevo marco normativo, de manera similar a la gestión de procesos que OSINFOR implementó para el seguimiento de los títulos habilitantes. La autoridad nacional forestal debería acelerar el proceso de elaboración de los lineamientos respectivos que permiten operativizar lo diseñado y propuesto en los reglamentos.

Para asegurar la sostenibilidad en el manejo de los bosques, es necesario asegurar la gobernanza local. Nuestra investigación muestra que es necesario abordar cada uno de los principios básicos de la gobernanza forestal, a saber, la coordinación, la capacidad, la transparencia, y el enfoque de género, con miras a alcanzar los resultados esperados con el nuevo modelo de gestión forestal. Hemos encontrado que si bien es cierto que se ha avanzado bastante en lo que se refiere a la gobernanza forestal a nivel nacional o central, en buena medida gracias a los recursos de la cooperación internacional, aún sigue siendo una tarea pendiente el fortalecer la capacidad de las autoridades forestales regionales,

mejorando la rendición de cuentas con personal que sea responsable del bosque, y con una mayor coordinación y participación a través de una sociedad local organizada. Todo esto implica poner en funcionamiento los comités de gestión forestal.

Es indudable que uno de los principios de la gobernanza forestal en el que se ha dado pasos importantes en el país, es el principio de la participación. El mismo proceso de consulta de la ley y sus reglamentos ha marcado un hito en el diálogo con actores clave, en particular con los pueblos indígenas. El Consejo Directivo del SERFOR también está creando un espacio para la participación de otros actores como los representantes de la sociedad civil. Sin embargo, la participación va de la mano con la transparencia, donde los usuarios deben conocer sobre estos espacios en los que pueden participar para que sus necesidades sean atendidas. Asimismo, el proceso de elección de los representantes de este Consejo Directivo y otros espacios de diálogo debe ser lo más transparente posible para evitar que solo ciertos intereses sean representados en dichos espacios. Se recomienda la mayor representatividad posible de todos los actores y usuarios del sector. Esto se alimenta también de la mayor coordinación entre la autoridad nacional con los gobiernos regionales. Lo que encontramos en la investigación es que en lo que se refiere a la transparencia y la rendición de cuentas aún queda una tarea por delante, una vez que la autoridad forestal nacional no ha logrado implementar adecuadamente un sistema de información integrado y un efectivo mecanismo de trazabilidad de la madera; y no se cuenta con una evaluación integral del modelo de concesiones iniciado la década pasada. Si bien es cierto que OSINFOR ha dado pasos importantes con la puesta en marcha del SIGO, esto no es sino un inicio para completar los vacíos existentes.

De la misma manera encontramos que los niveles de coordinación y articulación intersectorial y entre diferentes niveles de gobierno, no han sido fortalecidos y consolidados, limitando la efectividad del modelo de gestión en el sector. Así, encontramos, por ejemplo, que aún no se han definido las unidades de gestión forestal, no se han implementado los comités de gestión forestal, y por lo tanto, a nivel de los Gobiernos Regionales, no se ha trabajado para establecer espacios de coordinación. A nivel central, el CONAFOR todavía no se convoca y el SINAFOR está funcionando en sus etapas iniciales aún de manera muy limitada. Por lo tanto, se recomienda que en el corto plazo la autoridad nacional forestal asuma el liderazgo para (i) convocar al CONAFOR, (ii) incluir en la agenda del SINAFOR la mejora en la gestión de procesos y la elaboración del Plan Nacional Forestal y (iii) completar el proceso de elaboración de los lineamientos necesarios para el diseño de las unidades de gestión forestal. Asimismo, de manera coordinada con los Gobiernos Regionales poner en funcionamiento los espacios de coordinación ya diseñados e incluidos en el nuevo marco normativo. Finalmente, diseñar una metodología para poder evaluar sus resultados en términos de una mejor gestión y gobernanza forestal.

En última instancia, el análisis presentado nos permite responder las preguntas de investigación y validar las hipótesis del estudio. Es indudable que todavía no ha sido posible responder de forma integral a los desafíos de la gobernanza forestal en el Perú, y esta, a su vez, todavía no logra asegurar una disminución de la deforestación y la tala ilegal de los bosques en la Amazonía. Tal como anunciamos al inicio del estudio, y como muestra el análisis presentado, pese a los importantes avances en la consolidación de la reforma institucional del sector forestal, existen vacíos y debilidades en la implementación del

modelo, en especial, los niveles de coordinación, entre sectores y entre niveles de gobierno, principalmente a partir del proceso de descentralización; los niveles de transparencia en el acceso a la información y de la gestión forestal; y los mecanismos para hacer cumplir la ley necesarios para una adecuada gobernanza forestal todavía son insuficientes, por lo que es necesario identificar medidas para cerrar las brechas en estos niveles, de tal forma que se pueda asegurar un manejo sostenible del bosque.

Quizás una de las tareas de corto plazo que la autoridad forestal nacional deberá abordar es la de resolver el desfase existente entre el modelo que se buscó implementar, y el perfil de los actores que operan en el sector (en especial los pueblos indígenas), por lo que es necesario identificar medidas e incentivos para que el modelo de gestión sostenible pueda adaptarse a la realidad peruana, tanto para el caso de los concesionarios, como en términos del manejo forestal comunitario. En ese sentido, el principal dilema de política que enfrenta la autoridad forestal es tomar en consideración las características de la organización social y económica de los pueblos indígenas al momento de proponer un modelo de manejo forestal sostenible en las tierras comunales. Nuevamente los mecanismos para esto ya están propuestos en el nuevo marco normativo, como los comités de gestión, por lo que hace falta la voluntad política para implementarlos. Asimismo, el OSINFOR también ha avanzado con algunas iniciativas de interacción con las comunidades que se podrían evaluar para su escalamiento y fortalecimiento.

Asimismo, la reforma no ha logrado incorporar de manera integral una perspectiva de género en la gobernanza forestal en la Amazonía peruana. El salto a nivel normativo ha sido muy importante, pero todavía esto no se ve reflejado en la práctica en donde se reconoce que el sector forestal sigue siendo un sector masculino. Además de implementar lo que el marco normativo ya propone, se recomienda revisar otras iniciativas exitosas dentro del sector público para iniciar un giro hacia una mayor internalización del enfoque de género en la gestión forestal. Sería importante poder contar con información más detallada sobre el universo de concesiones y otros tipos de títulos habilitantes según el género para realizar un mayor análisis sobre el desempeño de la gestión forestal.

Nos parece necesario proponer algunas futuras líneas de investigación con respecto a cada uno de los principios analizados. Con respecto a la transparencia, sería importante realizar una evaluación del SNIFFS y ver que condiciones son necesarias para mejorar la viabilidad de su implementación. Con respecto a la participación, es necesario entender con mayor detalle los espacios de participación en el sector forestal, tanto a nivel nacional como a nivel regional y local, quiénes participan y cómo interactúan entre cada espacio, cómo se influencia los procesos de política y quiénes no están siendo representados. Con respecto a la rendición de cuentas y la coordinación, sería interesante entender los avances y desafíos del sector forestal en el marco de una gestión pública mayor. Los problemas de rendición de cuentas y de coordinación son problemas que se mantienen a nivel de todo el sector público, qué estrategias se están planteando para abordar estos problemas, cómo se está avanzando, y de qué manera están respondiendo los gobiernos regionales y locales. Qué características tiene el sector forestal que hace que estos avances sean más difíciles de visibilizar.



Con respecto a la capacidad, además de la ya mencionada prioritaria evaluación del modelo de gestión de concepciones y títulos habilitantes en general, propuestos desde el marco normativo del 2001, también es importante conocer con más detalle cuáles son las brechas existentes en los gobiernos regionales y locales, en términos de los recursos que se utilizan para la gobernanza forestal. En un marco mayor, también sería interesante entender qué condiciones de política, quiénes son los Presidentes Regionales y alcaldes, y qué intereses representan y cómo esto afecta el funcionamiento del sector forestal a nivel regional y local.

Finalmente con respecto al género, sería importante realizar una búsqueda más exhaustiva de evidencia existente sobre el rol de género en la gobernanza forestal, quizás ampliando el ámbito de la Amazonía peruana, e incluir investigaciones realizadas en otros países amazónicos. Asimismo, a partir de un trabajo de campo más amplio, entender mejor las dinámicas de la mujer entre las diferentes funciones que existen en las instituciones del sector forestal, como supervisoras en campo, funcionarias administrativas y técnicas, y como responsables de jefaturas. Así como recoger de una manera sistemática cuáles son sus principales intereses en su participación durante el diseño de políticas e iniciativas. Con esto se busca ir más allá de solo asegurar su participación, sino también articularla con sus principales intereses para así lograr un empoderamiento más legítimo. Por último, profundizar en cómo los comités de gestión podrían servir para mejorar el empoderamiento de las mujeres en las actividades de manejo forestal, y cuál sería la ruta para la implementación de los mandatos existentes en las políticas y en el marco normativo para que el enfoque de género sea transversal a todas las actividades del sector.

## Bibliografía

- Agarwal, Bina. 2009. «Gender and forest conservation: The impact of women's participation in community forest governance». *Ecological Economics* 68(11):2785-99.
- Arce, Javier. 2006. «AVANCES HACIA UN MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE EN CONCESIONES CON FINES MADERABLES: ESTUDIO DE CASO EN EL DEPARTAMENTO DE UCAYALI, AMAZONIA PERUANA». CATIE.
- Arun, Agrawal, Ashwini Chhatre, y Rebecca Hardin. 2008. «Changing Governance of the World's Forests». *Science* 320(Science, New Series):1460-62.
- Banco Mundial. 2004. *Sustaining Forests: a development strategy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bellini, Davide, Brandi Luz Gativa Ventura, Marco Antonio Alboroz, y Jean Pierre Araujo Meloni. 2014. *La participación ciudadana en el bosque. Comité de Gestión de Bosque (CGB). Gestión territorial participativa e inclusiva en la zona transfronteriza de Madre de Dios (Perú) y Pando (Bolivia)*. SPDA, CESV. Lima.
- Catalá-López, Ferrán, Adrienne Stevens, Chantelle Garritty, y Brian Hutton. 2017. «Revisiones rápidas para la síntesis de la evidencia». *Medicina Clínica* 148(9):424-28.
- Chavez, Andrea B., Eben N. Broadbent, y Angelica M. Almeyda. 2014. «Smallholder policy adoption and land cover change in the southeastern Peruvian Amazon : A twenty-year perspective». *Applied Geography* 53.
- Chavez, Andrea B. y Rosa E. Cossio. 2014. «Linking National Forestry Reform Through Forest». *Small-scale Forestry* 349-66.
- Chirinos, Carlos y Manuel Ruiz. 2003. *DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE LINEAMIENTOS DE CONTROL DE LA EXTRACCIÓN ILEGAL PARA UN MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE EN EL PERÚ*.
- Contreras-Hermosilla, Arnoldo. 2011. «People, governance and forests-the stumbling blocks in forest governance reform in latin America». *Forests* 2(1):168-99.
- Contreras-Hermosilla, Arnoldo, Richard Doornbosch, y Michael Lodge. 2007. *The Economics of Illegal Logging and Associated Trade*. Paris.
- Cossio, Rosa E., Stephen Perz, y Karen Kainer. 2011. «Capacity for Timber Management in Small and Medium Forest Enterprises : A Case Study from the Peruvian Amazon». *Small-scale Forestry* 10:489-507.
- Davis, Crystal, Lauren Williams, Sarah Lupberger, y Florence Daviet. 2013. *Assessing Forest Governance, The Governance of Forests Initiative Indicator Framework*.
- Defensoría del Pueblo. 2009. *El Estado Peruano y el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales. Seguimiento del Anexo 18.3.4 «Sobre el manejo del Sector Forestal» del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos de Norteamérica*. Lima.
- FAO y PROFOR. 2011. *Framework for assessing and monitoring forest governance*. Roma.
- Finer, Matt, Clinton N. Jenkins, Melissa A. Blue Sky, y Justin Pine. 2014. «Logging Crisis in the Peruvian Amazon». *Scientific Report* (September 2013):1-6.
- Folke, Carl, Thomas Hahn, Per Olsson, y Jon Norberg. 2005. «ADAPTIVE GOVERNANCE OF SOCIAL -ECOLOGICAL SYSTEMS». *ANNUAL REVIEW OF ENVIRONMENT AND RESOURCES* 30:441-73.
- Galarza, Elsa y Karlos La Serna. 2005. «Las concesiones forestales en el Perú: ¿cómo hacerlas sostenibles?» Pp. 445-600 en *La Política forestal en la Amazonía andina. Estudio de casos: Bolivia, Ecuador y Perú*, editado por R. Barrantes. Lima: CIES.
- Giudice, Renzo, Britaldo S. Soares-Filho, Frank Merry, Hermann O. Rodrigues, y Maria Bowman. 2012. «Timber concessions in Madre de Dios: Are they a good deal?» *Ecological Economics* 77(6):158-65.
- Glave, Manuel, Elena Borasino, Karla Vergara, y Elena Ipince. 2016. *Evaluación Final de Desempeño del Proyecto Perú Bosques*. Lima.
- Gutierrez-Velez, Victor Hugo y Kenneth MacDicken. 2008. «Quantifying the direct social

- and governmental costs of illegal logging in the Bolivian, Brazilian, and Peruvian Amazon». *Forest Policy and Economics* 10(4):248-56.
- Hidalgo, Jessica. 2003. «Estado de la Situación Forestal en el Perú». en *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA X. Mesa Especial*. Lima.
- de Jong, Wil, Glenn Galloway, Pia Katila, y Pablo Pacheco. 2016. «Incentives and constraints of community and smallholder forestry». *Forests* 7(9):1-12.
- Kometter, Roberto F. et al. 2004. «Ecology and Society: Impacts of unsustainable mahogany logging in Bolivia and Peru». 9(1).
- Larson, A. M. et al. 2015. «The role of women in early REDD+ implementation: lessons for future engagement». *International Forestry Review* 17(1):43-65.
- Larson, Anne M. et al. 2013. «Land tenure and REDD + : The good , the bad and the ugly». *Global Environmental Change* 23(3):678-89.
- Mayers, James, Stephen Bass, y Duncan Macqueen. 2002. *The pyramid: A diagnostic and planning tool for good forest governance*. Londres.
- Medina, Gabriel y Benno Pokorny. 2009. «Community forest management for timber extraction in the Amazon frontier». *International Forestry Review* (June 2014).
- Medina, Gabriel, Benno Pokorny, y Bruce Campbell. 2009. «Loggers , Development Agents and the Exercise of Power in Amazonia». *Development and Change* 40(4):745-67.
- Mejía, Elena et al. 2015. *Actores, aprovechamiento de madera y mercados en la Amazonía peruana*. Bogor, Indonesia.
- Oliveira, Paulo J. C. et al. 2016. «Land-Use Allocation Protects the Peruvian Amazon». *Science* 317(5842):1233-36.
- Petkova, Elena, Anne Larson, y Pablo Pacheco. 2011. «Gobernanza forestal, descentralización y REDD+ en América Latina». P. 291 en *Gobernanza forestal y REDD+. Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*, editado por E. Petkova, A. Larson, y P. Pacheco. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Pokorny, Benno y Pablo Pacheco. 2014. «Money from and for forests: A critical reflection on the feasibility of market approaches for the conservation of Amazonian forests». *Journal of Rural Studies* 36:441-52.
- Robiglio, Valentina et al. 2014. «Beyond REDD + readiness : land-use governance to reduce deforestation in Peru Beyond REDD + readiness : land-use governance to reduce deforestation in Peru». *Climate Policy* 14(6):734-47.
- Roe, Jessica L. y Lisa Naughton-treves. 2014. «Effects of a policy-induced income shock on forest-dependent households in the Peruvian Amazon». *Ecological Economics* 97:1-9.
- Sabogal, César, Jaime Nalvarte, y Violeta Colán. 2008. *Análisis del marco legal para el manejo forestal por pequeños productores y comunidades en la Amazonia Peruana*. Lima.
- Salo, Matti, Samuli Helle, y Tuuli Toivonen. 2011. «Allocating Logging Rights in Peruvian Amazonia — Does It Matter to Be Local ?» *PLoS ONE* 6(5).
- Salo, Matti y Tuuli Toivonen. 2009. «Tropical timber rush in peruvian amazonia: Spatial allocation of forest concessions in an uninventoried frontier». *Environmental Management* 44(4):609-23.
- Sears, Robin R. y Miguel Pinedo-Vasquez. 2011. «Forest Policy Reform and the Organization of Logging in Peruvian Amazonia». *Development and Change* 42(2):609-31.
- Smith, Joyotee, Violeta Colan, Cesar Sabogal, y Laura Snook. 2006. «Why policy reforms fail to improve logging practices: The role of governance and norms in Peru». *Forest Policy and Economics* 8(4):458-69.
- Soria, Carlos. 2003. «FAREWELL AMAZONIAN RAINFORESTS? The political ecology of implementing the new forestry law in Peru». en *Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March 27-29*, vol. 2.
- Stoker, Gerry. 1998. «Governance as theory : five propositions».
- Tello-Fernández, Hernán, Américo Quevedo Guevara, y Jürg Gasché. 2004. *Sistema de incentivos para el manejo de bosques en Loreto: El caso de los recursos forestales*

*maderables*. Iquitos.

Tricco, Andrea C. et al. 2015. «A scoping review of rapid review methods.» *BMC medicine* 13(1):224.

World Bank. 2006. *Análisis Preliminar sobre Gobernabilidad y Legislación del Sector Forestal en el Perú*. Washington, D.C.

## Anexo 1

### Datos de los actores entrevistados

<b>Nombre</b>	<b>Institución</b>
Rosario Acero	SERFOR
Gustavo Suárez de Freitas	Earth Innovation Institute; Ex Director General Forestal y de Fauna Silvestre
Alfredo Rodríguez	Proambiente (GIZ)
Máximo Salazar	Jefe OSINFOR
Lenin Gallardo	Gerente General OSINFOR
Ildelfonso Riquelme	Director de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre OSINFOR
Igor Mejía	Director de Fiscalización Forestal y de Fauna Silvestre OSINFOR
David Blas	Director de Evaluación Forestal y de Fauna Silvestre OSINFOR
Alberto Gonzáles	Nuevo Director General del SERFOR
José Luis Canchaya	Gerente General MADERACRE
Jean Pierre Araujo	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Ernesto Rosado	Dirección Regional Forestal de Ucayali

### Guía de preguntas para la entrevista semi-estructurada

#### INFORMACIÓN DEL ENTREVISTADO

Institución:

Nombre:

Cargo:

Fecha inicio en la institución:

Fecha de la entrevista:

Lugar de la entrevista:

1. ¿Qué entiende Ud. por gobernanza forestal?
2. ¿Considera que la gobernanza forestal ha mejorado desde la Ley del 2000?
3. ¿Cuáles considera que han sido los principales avances desde la Ley del 2000?
4. ¿Cuáles son las principales limitaciones que todavía enfrenta la gobernanza forestal en el Perú? En términos de los siguientes principios:
  - Transparencia: acceso a la información pública.
  - Participación: para integrar los intereses del público en el proceso de toma de decisiones y evitar conflictos.

- Rendición de cuentas: las decisiones y acciones adoptadas están sujetas a verificación, esto incluye el nivel de hacer cumplir las normas, y la aplicación de sanciones cuando éstas no son cumplidas.
- Coordinación: cuando diferentes actores, cuyas decisiones tienen un impacto sobre los bosques, trabajan de manera conjunta, y comparten información para alcanzar objetivos en común, tanto a nivel intersectorial, como entre los diferentes niveles de gobierno, nacional, regional y local.
- Capacidad: en términos de los recursos financieros, humanos, tecnológicos, legales e institucionales para los procesos de toma de decisiones.

5. ¿Considera que la Ley del 2011 ha generado cambios sustanciales para enfrentar estas limitaciones en términos de los mismos principios?

6. ¿Cómo la reforma institucional del sector con la Ley del 2000 y la Ley del 2011 ha abordado las relaciones de género?

- Cómo influyen en la capacidad de los hombres y las mujeres en usar los bosques y los productos forestales, y cómo las políticas afectan de manera diferente a hombres y mujeres.

7. ¿Qué tipo de medidas cree Ud. que es necesario implementar para asegurar una mejor gobernanza, considerando el tema de género, y un manejo sostenible de los bosques en el Perú?

## Anexo 2

Temas de investigación excluidos de la base de artículos de revistas indexadas

Archaeology (1)  
Biochemistry & Molecular Biology; Biotechnology & Applied Microbiology; Virology (1)  
Biochemistry & Molecular Biology; Environmental Sciences & Ecology; Evolutionary Biology (1)  
Biochemistry & Molecular Biology; Evolutionary Biology; Genetics & Heredity (5)  
Biodiversity & Conservation; Environmental Sciences & Ecology (51)  
Biodiversity & Conservation; Genetics & Heredity (1)  
Biodiversity & Conservation; Life Sciences & Biomedicine - Other Topics (1)  
Biodiversity & Conservation; Zoology (1)  
Biotechnology & Applied Microbiology (1)  
Engineering; Environmental Sciences & Ecology (1)  
Engineering; Geology; Water Resources (1)  
Entomology (2)  
Environmental Sciences & Ecology; Engineering (1)  
Environmental Sciences & Ecology; Evolutionary Biology (1)  
Environmental Sciences & Ecology; Evolutionary Biology; Genetics & Heredity (1)  
Environmental Sciences & Ecology; Geology (2)  
Environmental Sciences & Ecology; Meteorology & Atmospheric Sciences (7)  
Environmental Sciences & Ecology; Mycology (1)  
Environmental Sciences & Ecology; Physical Geography (3)  
Environmental Sciences & Ecology; Physical Geography; Geology (1)  
Environmental Sciences & Ecology; Remote Sensing; Imaging Science & Photographic Technology (8)  
Environmental Sciences & Ecology; Zoology (1)  
Evolutionary Biology; Zoology (3)  
Geochemistry & Geophysics (3)  
Geology (4)  
Geology; Agriculture; Water Resources (1)  
Geology; Meteorology & Atmospheric Sciences; Water Resources (2)  
Infectious Diseases; Parasitology; Tropical Medicine (2)  
Instruments & Instrumentation; Nuclear Science & Technology; Physics (1)  
Legal Medicine; Pathology (1)  
Life Sciences & Biomedicine - Other Topics (4)  
Marine & Freshwater Biology (1)  
Marine & Freshwater Biology; Zoology (1)  
Meteorology & Atmospheric Sciences (1)  
Microbiology (1)  
Mycology (1)  
Paleontology (1)  
Parasitology; Tropical Medicine (2)  
Parasitology; Veterinary Sciences (1)  
Pharmacology & Pharmacy (3)  
Physical Geography; Geology (13)  
Physical Geography; Geology; Paleontology (11)  
Plant Sciences (9)  
Plant Sciences; Environmental Sciences & Ecology (4)  
Plant Sciences; Paleontology (6)  
Plant Sciences; Pharmacology & Pharmacy; Integrative & Complementary Medicine (9)  
Plant Sciences; Science & Technology - Other Topics; Zoology (2)  
Science & Technology - Other Topics; Engineering; Environmental Sciences & Ecology (1)

Science & Technology - Other Topics; Environmental Sciences & Ecology (2)  
Veterinary Sciences (1)  
Virology (1)  
Zoology (10)