



**Por la
madera legal**
*Bosques bien manejados,
son para siempre*

**TENDENCIAS
DE LA GOBERNANZA
FORESTAL EN
COLOMBIA,
ECUADOR Y PERÚ**

POR
JOSÉ MIGUEL OROZCO MUÑOZ
PABLO MOGROVEJO
LUIS FERNANDO JARA
ÁNGEL SÁNCHEZ
BRAULIO BUENDÍA
REBECA DUMET
NHAYDÚ BOHÓRQUEZ

UN REPORTE DE TRAFFIC



TRAFFIC
the wildlife trade monitoring network

Este reporte fue
financiado por:



Publicado por TRAFFIC Internacional, Cambridge, Reino Unido
y TRAFFIC América del Sur, Quito, Ecuador

© 2014 TRAFFIC International.
Todos los derechos reservados

Todo el material que aparece en esta publicación tiene copyright y puede ser reproducido con autorización. Cualquier reproducción total o parcial de esta publicación debe acreditar TRAFFIC Internacional como el propietario del copyright.

Las opiniones de los autores y autoras expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los de la red TRAFFIC, WWF o la UICN.

En esta publicación, la designación de entidades geográficas y la presentación del material no implican la expresión de ninguna opinión por parte de TRAFFIC o de sus organizaciones de apoyo en relación con el estatus legal, territorio o aérea de un país, sus autoridades o con la delimitación de sus fronteras o límites.

Este informe ha sido elaborado de manera responsable y cuidadosamente, pero renuncia a toda garantía, expresa o implícita, en cuanto a la exactitud de la información.

El copyright del símbolo de TRAFFIC y la propiedad de su marca registrada está en manos de WWF. TRAFFIC es una alianza estratégica de WWF y de la UICN.

Cita sugerida: Orozco, J. M. ; Mogrovejo, P. ; Jara, L.F. ; Sánchez, A. ; Buendía, B. ; Dumet, R. y Bohórquez, N. *Tendencias de la Gobernanza Forestal en Colombia, Ecuador y Perú*. (2014). TRAFFIC. Cambridge.

ISBN: 978-1-85850-368-4

Revisión de textos: Blady Nhaydú Bohórquez C. y Bernardo Ortiz von Halle

Edición: María Cuvi

Diagramación: MANTHRA, Comunicación Integral y Producción Editorial

Créditos de las fotografías:

Portada: The Amazon rain forest, Loreto region, Peru. © Brent Stirton / Getty Images

Página 2: La Planada Nature Reserve, Colombia. © Kevin Schafer / WWF Canon

Página 16: La Planada Nature Reserve, Colombia. © Kevin Schafer / WWF Canon

Página 62: Podocarpus National Park, Ecuador. © Kevin Schafer / WWF Canon

Página 114: Mining operations, Loreto region, Peru. © Brent Stirton / Getty Images / WWF

TRAFFIC es una organización benéfica registrada en el Reino Unido No.1076722 y una compañía registrada limitada No. 3785518.



Esta publicación se ha realizado con la ayuda financiera de la Unión Europea. Los contenidos de este documento son de la exclusiva responsabilidad de TRAFFIC Internacional y en ningún caso debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

TENDENCIAS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA, ECUADOR Y PERÚ

Por José Miguel Orozco Muñoz, Pablo Mogrovejo, Luis Fernando Jara,
Ángel Sánchez, Braulio Buendía, Rebeca Dumet, Nhaydú Bohórquez



© Diego M. Garces / WWF-Canon

Without proper garbage disposal facilities in place, water sources become contaminated. Utría Sound, Colombia. Chocó Ecoregional Programme





Contenido

Agradecimientos	8
Acknowledgments	9
Introducción general	10
Referencias citadas en la Introducción	12
General introduction	13
References quoted in the Introduction	15
I. ESTATUS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA	17
Resumen ejecutivo	17
Summary, conclusions and recommendations	18
Summary	18
Conclusions	18
Recommendations	22
Introducción	24
Gobernanza forestal y gestión de los bosques	25
Mapeo político	26
Aspectos críticos de la ilegalidad en el comercio de la madera	30
Sistemas de verificación del origen de la madera	33
Ejemplos relevantes de gobernanza forestal	35
Tala ilegal y comercio de la madera	38
Tendencias del mercado de la madera	39
Tráfico transfronterizo de la madera	45
Informalidad versus ilegalidad	45
Incentivos y desincentivos al comercio legal de la madera	46
Lo que los actores forestales conocen sobre el Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea	47
Pertinencia del Plan de Acción FLEGT	49
Conclusiones	50
Recomendaciones	54
Referencias citadas en el texto	56
ANEXO 1. Lista de las personas entrevistadas	58
ANEXO 2. Instituciones vinculadas al Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia	59
ANEXO 3. Siglas y acrónimos	60

2.TENDENCIAS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN ECUADOR	63
Resumen ejecutivo	63
Summary, conclusions and recommendations	63
Summary	63
Conclusions	64
Recommendations	66
Introducción	69
Gestión de los bosques y la gobernanza forestal en Ecuador	69
Normativa para el aprovechamiento de los bienes del bosque	70
Sistema institucional forestal	72
Actores que participan en la cadena de la madera	75
Sistema de monitoreo, control y verificación de origen	77
Ejemplos relevantes de gobernanza forestal	80
Aprovechamiento forestal y comercio de la madera	83
Tendencias del mercado de la madera	88
Rutas internas de movilización de la madera y cadenas de valor por regiones	90
Región Costa	90
Región Sierra	92
Región amazónica ecuatoriana	95
Mercados fronterizos de madera	95
Informalidad versus ilegalidad	97
Productores de madera o propietarios de los bosques nativos y plantaciones	97
Intermediarios, ejecutores, operadores individuales, comerciantes de madera	99
Propietarios de aserríos, propietarios de fábricas aglomerados, proprietarios de enchapados	99
Incentivos y desincentivos para la legalidad de la madera	100
Lo que los actores forestales conocen sobre el plan de acción FLEGT de la Unión Europea	103
Nivel de conocimiento del FLEGT	103
Gobernanza forestal	103
Tala ilegal	103
Madera legal	104
Conocimiento de medidas para el control del tráfico ilegal de madera	104
Regulaciones para el control y vigilancia de los productos forestales	104
Posibilidad de implementar un sistema de trazabilidad de la madera	104
Conocimiento del reglamento de la madera de la Unión Europea	104
Dónde conocieron el reglamento de la madera de la Unión Europea	104
Oportunidades del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea	105
Conclusiones	106

Recomendaciones	108
Referencias citadas en el texto	111
Referencias en la red	112
Siglas y acrónimos	112
3. EL MERCADO DE LA MADERA EN PERÚ	115
Resumen ejecutivo	115
Summary, conclusions and recommendations	116
Summary	116
Conclusions	117
Recommendations	118
Introducción	119
Gobernanza forestal y gestión de los bosques	120
Actores importantes en la cadena forestal	121
Problemas de la gobernanza en el sector forestal	124
Aspectos críticos de la legalidad de los bosques	125
Sistemas de verificación de origen	131
Hacia un modelo de gobernanza forestal en Perú	131
Experiencias relevantes de gobernanza forestal	
Creación de la autoridad regional ambiental del gobierno de San Martín	132
Modelo de gestión interinstitucional de la Selva Central	132
Consejo Interregional Amazónico (CIAM), Mesa REDD+, Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD) y Proyectos REDD	132
Veedurías Forestales Indígenas	133
Tala ilegal y comercio de la madera	133
Tendencias del mercado de la madera	134
Rutas internas, legales e ilegales, de movilización de la madera	137
Informalidad versus ilegalidad	138
Iniciativas para controlar la tala y el comercio ilegal de la madera	139
Lo que los actores forestales conocen sobre el plan de acción FLEGT de la Unión Europea	140
Oportunidades para la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal en Perú	142
Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea	144
Conclusiones	145
Recomendaciones	146
Siglas y Acrónimos	147
Referencias citadas en el texto	148

Índice de Gráficos

ESTATUS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA

Gráfico 1. Aprovechamiento otorgado vs. movilización 2000-2010	40
Gráfico 2. Extracción de madera en rollo 2001-2010 (miles de m ³)	40
Gráfico 3. Producción de madera en rollo industrial por tipos de producto. 2001-2010 (miles de m ³)	40
Gráfico 4. Producción de madera aserrada 2001-2010 (miles de m ³)	41
Gráfico 5. Producción de tableros de madera 2001-2010 (miles de m ³)	41
Gráfico 6. Exportaciones de madera y muebles de madera 2002-2011	43
Gráfico 7. Exportaciones de madera, productos de madera, muebles de madera y carbón vegetal hacia la Unión Europea 2003-2012	43
Gráfico 8. Importaciones de madera y muebles de madera 2002-2013 (dólares)	44
Gráfico 9. Importaciones de madera, productos y muebles de madera, desde la Unión Europea 2003-2012	44
Gráfico 10. Balanza comercial - madera y muebles de madera (2002-2011) (miles de dólares)	44

TENDENCIAS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN ECUADOR

Figura 1. Relaciones entre los actores de la cadena forestal	75
Cuadro 1. Principales actividades de la cadena forestal, responsabilidades y niveles de coordinación	77
Figura 2. Funcionamiento del SAF	78
Cuadro 2. Aprovechamiento forestal según el origen de la madera: periodo 2007-2010	84
Figura 3. Tendencia del aprovechamiento forestal de acuerdo con el origen de la madera: 2007-2010	84
Figura 4. Tendencia del aprovechamiento forestal según la superficie y programas aprobados durante el periodo 2007-2010	85
Cuadro 3. Volúmenes de madera de los bosques nativos aprobados en 2010 según provincias	85
Cuadro 4. Volúmenes de madera aprobados en plantaciones forestales, en 2010, según provincias	86
Cuadro 5. Principales especies autorizadas por tipo de formación vegetal en 2010	87

Figura 5. Exportaciones de productos forestales del Ecuador desde 2010 hasta 2012	88
Figura 6. Tendencia de las exportaciones de los productos forestales: 2010-2012	89
Cuadro 6. Exportaciones de productos forestales a países de la UE: 2010-2012	90
Figura 7. Industria de la madera en el Ecuador	91
Mapa 2: Destinos de la madera de la Costa	93
Mapa 3: Destinos de la madera de la Sierra	93
Mapa 5. Rutas de la madera con destino a las fronteras	94

EL MERCADO DE LA MADERA EN PERÚ

Cuadro 1. Rol de los actores en la cadena forestal	122
Cuadro 2. Aspectos críticos de la legalidad de los bosques	126
Cuadro 3. Análisis comparativo y posibles cuellos de botella para la suscripción de los Acuerdos de Asociación Voluntaria con la Unión Europea	128
Recuadro 1. Actividades durante la extracción forestal y las instituciones responsables	131
Cuadro 4: Producción de madera rolliza y aserrada (m ³) de 2003 a 2012 en Perú	134
Cuadro 5: Producción de madera rolliza y aserrada (m ³) de los últimos 10 años en Perú, por especie más aprovechada	134
Cuadro 6. Exportaciones de productos maderables 2007-2012 (euros)	136
Gráfico I. Principales destinos de las exportaciones forestales 2007-2012 (millones de euros)	136
Cuadro 7. Criterios para mejorar la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal en Perú	143
Cuadro 8. Comparación entre un Acuerdo Voluntario e Asociación y un Tratado de Libre Comercio	144

Agradecimientos

Por su apoyo en la revisión de las versiones preliminares de los capítulos y por sus comentarios y sugerencias, TRAFFIC agradece a: Thomas Osborn, Coordinador Global del Proyecto; Martha Lucy Mondragón, Coordinadora Proyecto WWF en Colombia; Teddi Peñaherrera, Coordinador Proyecto en Perú; Didier Devers del Instituto Forestal Europeo; Doris Cordero, oficial de Programa Bosques y Cambio Climático de UICN; Ana Puyol, oficial de programa TRAFFIC; Vasilis Tshipidis, Administrador del Proyecto; Colomban Mac Dowall, Asistente Coordinación del Proyecto; Chen Hin Keong, Coordinador del Programa Global de Madera, Sabri Zain y Richard Thomas, oficiales de comunicaciones de TRAFFIC.

De manera particular, TRAFFIC agradece a los representantes del sector público, privado y de sociedad civil de Colombia, Ecuador y Perú, quienes respondieron las encuestas, las entrevistas y conversaron con los equipos de investigación que realizaron los estudios de caso en dichos países. Gracias a sus aportes, los estudios se enriquecieron con sus puntos de vista y con la información que proporcionaron sobre el comercio de la madera, la ilegalidad forestal y algunos aspectos legales e institucionales del respectivo país.

Esta publicación es una actividad del proyecto financiado por la UE “Apoyo a la implementación del Plan de Acción UE-FLEGT en América del Sur: catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y el apoyo a mejoras en la gobernanza de los bosques relacionada” (DCI-ENV / 21.040100/20-656/2011/277-872). El proyecto es ejecutado por TRAFFIC, UICN-SUR y WWF-Colombia.

Para obtener más información sobre el proyecto, visite: www.flegt.info



Bernardo Ortiz von Halle
TRAFFIC, Director—América del Sur

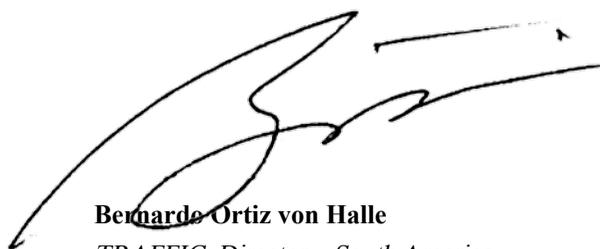
Acknowledgments

For their support in reviewing drafts of the chapters and for their comments and suggestions, TRAFFIC acknowledges: Thomas Osborn, Global Project Coordinator; Martha Lucy Mondragon, WWF Project Coordinator in Colombia; Teddi Peñaherrera, Project Coordinator in Peru; Didier Devers of European Forest Institute; Doris Cordero, Programme Officer - Forest and Climate Change of IUCN; Ana Puyol, Programme Officer TRAFFIC; Vasilis Tspidis, Project Manager; Colomban Mac Dowall, Project Assistant; Chen Hin Keong, Global Coordinator Timber Programme; Sabri Zain, Director of Policy; Richard Thomas, Global Communications Coordinator and Julie Gray, Communications Officer at TRAFFIC.

In particular, TRAFFIC acknowledges the representatives of public, private sector and civil society in Colombia, Ecuador and Peru who responded to the surveys, interviews and talked with research teams who conducted case studies in each country. Thanks to their contributions, studies were enriched with their views and information provided on timber trade, illegal logging and some legal and institutional aspects of the respective country.

This publication is an activity from the EC-funded Project “Supporting the implementation of the EU FLEGT Action Plan in South America: catalysing initiatives to control and verify the origin of timber in trade and support related improvements in forest governance” (DCI-ENV / 21.040100/20-656/2011/277-872). The project is implemented by TRAFFIC, UICN-Sur and WWF-Colombia.

For more information on the project, visit: www.flegt.info



Bernardo Ortiz von Halle
TRAFFIC, Director—South America

Introducción general

En esta publicación se compilan tres estudios de caso titulados: Estatus de la gobernanza forestal en Colombia, Tendencias de la gobernanza forestal en Ecuador y El mercado de la madera en Perú¹. Estos estudios fueron desarrollados durante el año 2013 como parte del proyecto Apoyo a la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal en América del Sur, implementado por TRAFFIC en asocio con UICN Sur y WWF Colombia. Dicho proyecto ha sido financiado por la Comisión Europea y ha llevado a cabo actividades en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Europa.

El objetivo de esta publicación es caracterizar, en cada uno de los tres países mencionados, la situación actual de la gobernanza forestal, mapear actores relevantes en los tramos de la cadena de producción, analizar el comercio nacional e internacional de la madera, e identificar los conocimientos de actores claves sobre conceptos generales en torno a temas como la gobernanza, la legalidad, la trazabilidad y control del origen de la madera.

Para el desarrollo de los estudios se utilizó información de fuentes secundarias, la misma que se complementó con la obtenida a través de una encuesta, de entrevistas y de conversaciones con importantes actores de la cadena forestal en los tres países. De esta manera los estudios se enriquecieron con los puntos de vista y la información que proporcionaron autoridades del sector público, empresas y organizaciones de la sociedad civil, sobre el comercio de la madera, la ilegalidad forestal y algunos aspectos legales e institucionales.

Colombia, Ecuador y Perú poseen vastas extensiones de bosques tropicales ubicados dentro de la cuenca amazónica. En Colombia son cerca de 70 millones de hectáreas de bosques naturales que representan alrededor del 70% de la superficie continental del país. (IDEAM 2010). En Ecuador son más de 12 millones de hectáreas de bosque nativo y plantaciones (MAE 2012). En Perú son más de 72 millones de hectáreas de los 128 millones de superficie total. Este es el segundo país con la mayor extensión de bosques en América Latina. (MINAM, 2010).

La madera es el producto más aprovechado de los bosques de Colombia, Ecuador y Perú. Se la comercializa cumpliendo o no las normas establecidas. En Colombia, durante el periodo 2000-2010, la producción aproximada de madera fue de cerca de 16 millones de metros cúbicos (IDEAM, 2013). En Ecuador, según las estadísticas forestales del MAE e ITTO (2011) se registró el otorgamiento de casi 3,7 millones de metros cúbicos de madera durante 2010, proveniente de plantaciones forestales, bosques nativos, sistemas agroforestales y regeneración natural. En Perú la producción de madera rolliza alcanzó 19 millones de metros cúbicos y la de madera aserrada, 7 millones de metros cúbicos, en el periodo 2003-2012.

No obstante, esas coberturas vegetales se pierden aceleradamente. La tasa oficial de deforestación promedio anual de Colombia, para el periodo 1990-2010, fue de algo más de

¹ En otra publicación de TRAFFIC se presenta el cuarto estudio de esta serie que corresponde a la gobernanza forestal en Brasil.

310 mil hectáreas; la amazonía de este país es la región más deforestada.² En el periodo 2000-2008 la tasa anual de Ecuador fue cerca de 77 mil hectáreas, que se concentran en la llanura amazónica MAE (2012), mientras que en Perú la deforestación anual podría llegar a 267 mil hectáreas (BID 2012). También la amazonía es la región más afectada.

La deforestación es un problema global que afecta la calidad de vida del ser humano y la vida misma en el planeta. Información de la FAO (2014)³ confirma que la superficie forestal del planeta continúa disminuyendo y que Suramérica y África son las áreas donde las pérdidas son mayores. Un porcentaje importante de la deforestación de los bosques de Colombia, Ecuador y Perú es atribuido al comercio ilegal de madera. Se conocen datos de que esta ilegalidad bordea por lo menos el 42% en Colombia (Banco Mundial 2006). Según cálculos del Ministerio del Ambiente de Ecuador, entre 40% y 50% de la madera que se comercializa en este país proviene de fuentes no registradas. Asimismo, el porcentaje de ilegalidad en Perú oscila entre el 50% y el 70% de los volúmenes e ingresos provenientes de la venta de los productos forestales (EIA, 2012).

¿Cómo detener el comercio ilegal de la madera extraída de los bosques de América del Sur? Los hallazgos contenidos en esta publicación ofrecen respuestas exitosas que han permitido enfrentar la tala ilegal en los tres países. La iniciativa más importante en Colombia es el Pacto Intersectorial por la Madera Legal, un acuerdo voluntario cuyo objetivo es asegurar que la madera extraída, transportada, transformada, comercializada y utilizada provenga exclusivamente de fuentes legales. En Ecuador el Programa Socio Bosque, estrategia del gobierno para reducir deforestación, entrega incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas que se comprometen, voluntariamente, a la conservación y protección de sus bosques. En Perú las veedurías forestales indígenas, una experiencia innovadora de administración y control forestal comunitario, son un mecanismo de control social y empoderamiento de las capacidades de las comunidades indígenas. Estos importantes avances logrados en los tres países son ejemplos útiles para otros donde se explotan bosques tropicales, aunque insuficientes para resolver los persistentes problemas estructurales que mantienen a la ilegalidad como factor predominante en la explotación de los bosques nativos de la región. Resta enfrentar múltiples elementos relacionados con la administración y control local, para poder asegurar que las cadenas comerciales de madera se basen en la legalidad y sustentabilidad.

Esta publicación consta de tres capítulos. En cada país se presentan los aspectos generales de la gestión de bosques, relevando aquellas iniciativas de gobernanza forestal en pro de la legalidad de la madera. También se entrega un mapeo de los actores a lo largo de la cadena productiva. Una sección está destinada al análisis del aprovechamiento forestal y comercio, lo que permite identificar las tendencias de producción y comercialización de la madera. Finalmente, se han construido las rutas de movilización e iniciativas de trazabilidad y control forestal. Cada estudio de caso está precedido de un resumen ejecutivo en español, y de un resumen, conclusiones y recomendaciones en inglés. Al final de cada capítulo constan las conclusiones y recomendaciones de cada caso.

² <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1356&conID=8778>; acceso el 21 de abril de 2014.

³ <http://www.fao.org/news/story/es/item/218171/icode/>; acceso el 19 de abril de 2014.

Referencias citadas en la Introducción

- Banco Mundial. 2006. *Fortalecimiento de la Gobernabilidad y Aplicación de la Legislación Forestal. Confrontando un Obstáculo Sistémico al Desarrollo Sostenible*. Washington: BM. 84 p.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2012a. *Análisis del impacto y la convergencia de las diversas acciones en marcha que inciden en la reducción de la deforestación y degradación forestal*. Componente II, Consultoría FIP. 65 p. <http://es.scribd.com/doc/119928991/Analisis-del-impacto-y-la-convergencia-potencial-de-las-diversas-acciones-en-marcha-que-inciden-en-la-reduccion-de-la-deforestacion-y-degradacion-fore>
- EIA, Environmental Investigation Agency. 2012. *La Máquina Lavadora: Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques del Perú*. Perú: EIA Global Org.
- IDEAM, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. 2010. *Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia*. Bogotá. 235 p.
- _____. 2013. *Consolidado de movilizaciones y aprovechamiento forestal 2000-2010*. Bogotá. Inédito.
- MAE, Ministerio del Ambiente de Ecuador. 2012. *Línea Base de Deforestación del Ecuador Continental*. Quito: MAE, 32 p.
- MINAM, Ministerio del Ambiente de Perú. 2010. *El Perú y el Cambio Climático: Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC*. MINAM, Lima, Perú. 204 p.
- MAE (Ministerio del Ambiente) e ITTO. 2011. *Aprovechamiento de recursos forestales en el Ecuador (periodo 2010) y decomisos e infracciones*. Quito: Subsecretaría de Patrimonio Forestal, Dirección Nacional Forestal, 24 p.

General introduction

This publication consists of three sections: Status of forest governance in Colombia; Trends in forest governance in Ecuador; and the timber market in Peru¹. These studies were conducted in 2013 as part of the Project “Supporting the implementation of the EU FLEGT Action Plan in South America: catalysing initiatives to control and verify the origin of timber in trade and support related improvements in forest governance”, implemented by TRAFFIC in partnership with IUCN South America and WWF Colombia. This project has been funded by the European Commission, with activities implemented in Brazil, Colombia, Ecuador, Peru and Europe.

The aim of this publication is to characterize, in each of the three countries, the current situation of forest governance, map relevant stakeholders in the different sections of the supply chain, analyse national and international timber trade and identify stakeholders’ knowledge on general concepts around issues including governance, legality, traceability and control of the origin of timber.

The studies are based predominantly on information from secondary sources, and supplemented by information obtained through surveys, interviews and discussions with stakeholders in the forestry supply chain in the three target countries. The studies were enriched by the views and information on timber trade and illegal logging, and legal and institutional aspects provided by public sector authorities, businesses and civil society.

Colombia, Ecuador and Peru have vast tropical forests located within the Amazon Basin. In Colombia there are approximately 70 million hectares of natural forests which account for about 70% of the land area of the country (IDEAM 2010). In Ecuador there are over 12 million hectares of native forest and plantations (MAE 2012). In Peru there are over 72 million hectares of forest out of a total area of 128 million hectares. Peru has the second largest area of forests in Latin America after Brazil. (MINAM, 2010).

Timber is the most exploited product from the forests of Colombia, Ecuador and Peru. It is sold regardless of its compliance with regulations or standards. In Colombia, during the period 2000-2010, estimated timber production was approximately 16 million cubic meters (IDEAM 2013). In Ecuador, according to forestry statistics (MAE and ITTO 2011), almost 3.7 million cubic metres of wood were harvested in 2010 from forest plantations, native forests, agroforestry and areas of natural regeneration. In Peru production reached 19 million cubic meters of sawn timber and 7 million cubic meters of roundwood during the 2003-2012 period.

The official average annual deforestation in Colombia for the period 1990-2010, was just over 310.000 hectares, with the Amazonian region of the country the most deforested². During the period 2000-2008, the annual rate of deforestation in Ecuador was approx. 77.000 hectares, concentrated mainly in the Amazon basin (MAE 2012), while in Peru the annual

¹ Another publication of TRAFFIC, presents the fourth study that corresponds to Forest Governance in Brazil.

² <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=1356&conID=8778>; access on the 21st of April 2014.

deforestation was estimated to have reached 267.000 hectares (BID 2012), also mainly from the Amazon region.

Deforestation is a global issue that affects the quality of all life on the planet. Information from FAO (2014)³ confirmed that the world's total forest area continues to decrease, with South America and Africa identified as areas where losses are the greatest. A significant percentage of the deforestation of the forests of Colombia, Ecuador and Peru is attributed to the illegal timber trade. In Colombia, data show that this illegality reaches at least 42% (Banco Mundial 2006). According to the Ministry of Environment of Ecuador, between 40% and 50% of the timber that is sold in the country comes from unregistered sources. Similarly the amount of illegally traded forest products, in terms of volume and revenue, has been estimated at 50% and 70% (EIA 2012).

The findings in this publication provide examples of initiatives that are being used to successfully tackle illegal logging in the forests in the three countries. The most important initiative in Colombia is the Pact for Legal Timber, a voluntary agreement aimed at ensuring that timber harvested, transported, processed, marketed and used derive exclusively from legal sources. In Ecuador the Sociobosque Program, a government strategy to reduce deforestation and increase economic delivery to farmers and indigenous communities that voluntarily commit to the conservation and protection of forests incentives, is being implemented. In Peru indigenous forest oversight, an innovative method of community forest management and control, is a mechanism of social control and empowerment to improve the capacities of indigenous communities. These major advances in the three countries are useful examples for management approaches, although on their own are insufficient to address the persistent structural problems that keep illegality as the predominant factor in the exploitation of native forests in the region. Other aspects related to the administration and local control of forests must be addressed in order to ensure that timber trade chains are based on legality and sustainability.

This publication consists of three chapters. For each country, general aspects of forest management and forest governance initiatives are presented. A mapping of stakeholders along the supply chain is also provided. One section is dedicated to the analysis of logging and trade, allowing to identify trends in production and marketing of timber. Finally, transport routes, traceability initiatives and forest control mechanisms are presented. Each chapter is preceded by a summary in Spanish and a summary, conclusions and recommendations in English. Each chapter ends with conclusions and recommendations in Spanish.

³ <http://www.fao.org/news/story/es/item/218171/icode/>; access on the 19th of April 2014.

References quoted in the Introduction

- Banco Mundial. 2006. *Fortalecimiento de la Gobernabilidad y Aplicación de la Legislación Forestal. Confrontando un Obstáculo Sistémico al Desarrollo Sostenible*. Washington: BM. 84 p.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2012a. *Análisis del impacto y la convergencia de las diversas acciones en marcha que inciden en la reducción de la deforestación y degradación forestal*. Componente II, Consultoría FIP. 65 p. <http://es.scribd.com/doc/119928991/Analisis-del-impacto-y-la-convergencia-potencial-de-las-diversas-acciones-en-marcha-que-inciden-en-la-reduccion-de-la-deforestacion-y-degradacion-fore>
- Environmental Investigation Agency, EIA. 2012. *La Máquina Lavadora: Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques del Perú*. Perú: EIA Global Org.
- IDEAM, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. 2010. *Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia*. Bogotá. 235 p.
- _____. 2013. *Consolidado de movilizaciones y aprovechamiento forestal 2000-2010*. Bogotá. Inédito.
- MAE (Ministerio del Ambiente). 2012. *Línea Base de Deforestación del Ecuador Continental*. Quito: MAE, 32 p.
- MINAM, 2010. *El Perú y el Cambio Climático: Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC*. MINAM, Lima, Perú. 204 pág.
- MAE (Ministerio del Ambiente) e ITTO. 2011. *Aprovechamiento de recursos forestales en el Ecuador (periodo 2010) y decomisos e infracciones*. Quito: Subsecretaría de Patrimonio Forestal, Dirección Nacional Forestal, 24 p.



1 ESTATUS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN COLOMBIA

José Miguel Orozco M.

Resumen ejecutivo

Colombia ocupa uno de los primeros lugares en el mundo en cuanto a la diversidad de especies. Buena parte de esta diversidad está representada en sus bosques naturales que cubren algo más de la mitad de su superficie continental. La pérdida y degradación del patrimonio forestal constituye uno de los principales problemas que caracterizan a la gestión forestal. A este problema se suman otros como la deficiente y desarticulada institucionalidad y el bajo nivel de productividad y competitividad del sector forestal. Aproximadamente la mitad de los bosques naturales del país se encuentra en los territorios de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. En muchos de estos territorios hay pobreza, falta de presencia estatal, incursión de actores armados ilegales y violencia.

La ilegalidad forestal en Colombia puede ser catalogada como alta o relativamente alta; las causas que la generan son múltiples y en ellas confluyen factores de orden político, institucional- legal-administrativo, técnico, socio-cultural y económico, que configuran un panorama complejo de abordar y de resolver desde el ámbito meramente forestal. El conjunto de actividades asociadas a la cadena productiva del bosque natural actualmente no es sostenible. La verificación del origen real de la madera es muy precaria y el marco de la gobernanza forestal existente en el país no es el más apropiado para afrontar y resolver los retos que plantea el manejo sostenible de los bosques.

A pesar de todo lo anteriormente expuesto, diversos actores públicos y privados, en los niveles nacional regional y local, realizan importantes acciones para el mejoramiento de la gobernanza forestal y para el desarrollo y la implementación de mecanismos orientados a la reducción de la ilegalidad. Paralelamente, existe una percepción amplia entre los diversos actores consultados sobre la pertinencia de la eventual suscripción y posterior implementación de un Acuerdo Voluntario de Asociación entre Colombia y la Unión Europea.

Summary, conclusions and recommendations

Summary

Although Colombia has the highest species diversity of any country worldwide, much of which is represented in their natural forests that cover more than half of its land area, the loss and degradation of heritage forestry is one of the main problems that characterize forest management. To this situation are added other issues such as poor and disjointed institutions and the low level of productivity and competitiveness of the forest sector. In this context, it should be noted that about half of the country's natural forests are located in territories of indigenous, afro-descendant and low income communities. Many of these areas are characterized by poverty, lack of government, illegal armed incursion and violence.

Forest illegality in Colombia can be classified as high or relatively high. Causes that generate this illegality are multiple and political factors often converge: institutional-legal-administrative, technical, socio-cultural and economic, all of which form a highly complex context, and are hard to address and resolve from only the forest sector. Activities associated with natural forest production chain is not currently sustainable. Verification of the actual origin of the wood is very precarious. In general, the existing forest governance framework in the country is not the most appropriate to address and resolve the challenges of sustainable forest management.

Despite the above, there are considerable actions of various kinds being implemented by various public and private actors at national, regional and local levels to improve forest governance and the development and implementation of mechanisms aimed at reducing illegality in the forest sector. Simultaneously, there is a wide perception among various stakeholders consulted on the appropriateness of the possible signing and subsequent implementation of a Voluntary Partnership Agreement (VPA) between Colombia and the European Union (EU).

Conclusions

1. In any analysis of the status of forest governance in Colombia and on aspects related to governance in general, issues that affect the entire country's forest management should be considered: deficient and disjointed institutional forestry management; loss and degradation of forests; low productivity and competitiveness of the forest sector; weak financial capacity; and the limited development of science, technology and innovation.
2. Stakeholders that are part of the forestry supply chain are numerous, dispersed and heterogeneous. In parallel, the various Stakeholders in the supply chain are unstructured.
3. The National Plan of Forestry Development (PNDF), in force since 2000, defined and incorporated the subprogram Management and Use of Natural Forest into the Forest Supply Chain Program. This subprogram provides, among other aspects, the need to develop new management and use systems that facilitate equitable integration of

communities into the productive sectors, to ensure that the development of these communities is based on a sustainable management of their resources. However, in the Competitiveness Agreement that guides Forestry supply chain, in practice the primary actors of the forestry chain that represent timber producers from natural forests have been omitted.

4. There is a lack of institutional coordination and an avoidance of responsibility from the State in the promotion and support of sustainable forest development, associated with the use, management and harvest of natural forest from which indigenous communities, smallholders' communities and communities of African descent depend on (31.7 million hectares of natural forests, equivalent to 45.5 % of the country's forest area, are located within their territories), as well as small and medium individual forest producers. This shows a lack of appreciation of the real forestry supply chain, if one takes into account that currently about 85% of the timber supply for the country's forest industry comes from natural forests.
5. Producers of timber from natural forests are not organised as an association and are, in every sense, the weakest link of the entire forestry supply chain. In general, they lack any kind of support from the State and are usually subjected to unfair pricing conditions that are imposed on them by the intermediaries when purchasing timber. Their working conditions lack the minimum standards in social and industrial security and, in many cases, they work in the context of violence, from or under the direct influence in their business, of agents located outside the law. The underlying factors of this situation are: poverty, geographic isolation, poor physical infrastructure, poor health and education, low income and lack of capital and training.
6. Although there is no absolute certainty about the actual magnitude and the current situation of forest illegality, it can be classified as high or relatively high. Through various methodologies and scope, studies done at different times have attempted to calculate illegality with the following results: 42% in 1992, between 71% and 80% in 1997, and 33% in 2008. The problem of forest illegality also includes, at an unknown level, illegal cross-border smuggling of timber both from and to Colombia.
7. Underlying causes of forest illegality are numerous. Factors can be political, institutional, legal, administrative, technical, socio-cultural and economical, all of which form a complex panorama that must be addressed as a whole.
8. The main causes and manifestations of forest illegality have various origins. The regulations are outdated with some technical or legal inconsistencies. The technical deficiencies concern the elaboration of management and forest harvesting plans; overexploitation of species; lack of a national forest inventory; lack of elaboration and/or implementation of forest management plans; the disengagement of technical assistance from forest management in the field. The social causes are: poverty; lack of training; lack of social protection; violence; lack of a forest culture; lack of participation. The institutional causes are: excessive paperwork, lack of dissemination of regulations, traffic

of safe-conducts, deficiency in control and supervision at various stages of the chain, deficiencies in the technical units responsible for forest management and corruption.

9. These causes and factors are those that determine, currently, that all activities associated with the supply chain of natural forest is not ecologically, socially or economically sustainable.
10. Verification of the real origin of timber is very poor or weak due to deficiencies affecting the harvesting control system from the forest. There are operational and institutional weaknesses, inadequate financial resources, limited participation of local communities in control, impact of external factors such as violence in the areas of forestry, and the lack of monitoring of the activities of management of natural forests.
11. The current forestry tax system is outdated and is not applied uniformly and consistently in all regions. Besides the income received by state agencies, tax revenue is, in many cases, not fully used in accordance with its established purpose. There are various forms of fraud, whose magnitude is difficult to determine.
12. There are no real incentives for legal trade in timber extracted from natural forest. There is therefore also a lack of incentive for sustainable forest management.
13. In general, the current situation of forest governance in Colombia reveals weaknesses and shortcomings facing the challenges of sustainable forest management. Nevertheless, various public and private actors are making important and significant efforts and actions of various kinds, at the local, national and regional level in order to improve forest governance and to develop and implement mechanisms and instruments aimed at reducing forest illegality. These include:
 - Advances in zoning and environmental management of national forest reserves.
 - Progress in the process of elaboration and approval of forest management plans.
 - Improvement of the National Forest Prevention, Monitoring, Control and Surveillance Strategy by structuring, adopting and implementing protocols to monitor and control: 1) Harvest permits and authorizations; 2) transport authorizations of forestry products and by-products; 3) forestry industries or companies.
 - The upcoming legal adoption and implementation of the National Unique Online Safe-Conduct (SUNL), which is “the document issued via internet by the environmental authority, which covers the transport in the country of specimens of biological diversity.”
 - The legal foundation and implementation of the Unique Forestry Venture to centralize procedures and processes, required when exercising commercial forestry activities, in the specific field of commercial reforestation.
 - The conclusion of the Intersectorial Pact for Legal Timber in Colombia (PIMLC) and

of the Departmental Agreements for Legal Timber, with its progress and prospects. This initiative includes: industrial, mining, forestry, livestock, construction, housing and transportation sectors, as well as various public sector entities related to these fields, as are several ministries and related entities, regional environmental authorities, among others.

- The development and achievements of the project “Forests and Ethnic Territories in the Chocó-Darién Colombian-Ecuadorian: Territorial Protection, Responsible Management and Commercialisation of Forest Products”. One of its objectives is to improve the capacity of ethno-territorial organizations to exercise their rights and participate in the definition and implementation of policies to reduce illegal logging, as well as improve territorial protection.
 - The implementation in the country of supranational initiatives such as: 1) “Supporting the implementation of the EU FLEGT Action Plan in South America: catalysing initiatives to control and verify the origin of timber in trade and support related improvements in forest governance”. The aim is to create a favourable environment and increase capacity to reduce illegal logging, with a particular focus on trade in Brazil, Colombia, Ecuador and Peru with the EU. 2) “Advancing towards a global trade in legal and sustainable timber through the EU FLEGT Action Plan”. The aim is to encourage the civil society and the private sector to commit to improving the governance of forest resources and establish the key conditions for Voluntary Partnerships Agreements.
 - The implementation and progress of the Project “Positioning of the Forest Governance in Colombia”, implemented by CARDER and 10 other regional environmental authorities (CAR).
- 14.** The economic value of exports of timber and timber products from Colombia to the EU is relatively low, compared to other destinations. However, this aspect should not be decisive when the relevance of the FLEGT Action Plan is analysed. Rather it should take into account the market opportunities that are opening up due to the conclusion of the Free Trade Agreement (FTA) between Colombia and the EU. The actual provisions regarding trade in forestry products set forth in this Agreement should also be considered. The majority of people interviewed considered relevant the signing of a VPA between the EU and Colombia. It should be noted that the national export promotion policy favours value-added products and not just semi-processed products.
- 15.** Greater efforts are required to structure an Assurance of Forest Legality System, although various processes and actions have been initiated.
- 16.** Since a statistical model was not applied to determine the sample size for stakeholder groups, the following information is purely indicative. The majority of respondents (88%) know the ‘FLEGT Action Plan’, although by type of groups, the majority of people interviewed belong to the public and private sectors, the civil society and academia know about it, versus 25% from indigenous communities. The ‘EU Timber Regulation’ is less

known than the “FLEGT Action Plan”: 63% of respondents had not heard about it, which shows the lack of clarity or the lack of deeper knowledge of this information, if we take into account that the EUTR is a component of the FLEGT Action Plan.

17. Among respondents, the proportion who knows the ‘FLEGT Action Plan’ is slightly lower than that of those who do not know about it. There is a better knowledge of the project in the public sector, while the percentage in the private sector is low and within the communities it is relatively low.

Recommendations

To the Government

1. The themes of conservation, sustainable use and harvesting of natural forests should be included specifically in negotiations between the national government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) guerrillas (or other groups who join the peace talks in the future) or in any subsequent processes that are developed with the participation of civil society in order to endorse agreements.
2. Continue and complete the updating process of the forest policy and the PNDF based on a participatory process that can be developed around the National Forestry Roundtable.
3. Review relevant legislative and regulatory frameworks; in particular to finalise the updating of regulations on planning, management and harvest of natural forests.
4. Create in law economic incentives to support and promote the sustainable management and use of natural forest.
5. Structure, formalise and launch an agreement on the natural forests supply chain.
6. Move forward from the design and legal adoption phase of forest management plans to the implementation phase.
7. Identify and implement mechanisms to overcome technical and technological delays in forest monitoring, verification and control activities; link with academia for this purpose.
8. Achieve greater practical advances in monitoring, activity implementation and the enforcement of commitments taken in the Intersectorial Pact and in departmental agreements on legal timber.
9. The political will to decide on the eventual signing of a VPA depends largely on institutional understanding of the scope of benefits that an instrument of this nature will have in improving forest legality. There would be a need to overcome the initial reluctance that some actors may have in associating it with a commercial barrier.
10. Improve forest governance based on combined strategies, both within the forestry and related sectors. This requires making administrative decisions and adopting mechanisms

that ensure its real and effective implementation as well as the integration of all proposed and ongoing measures, such as the definition of legal timber, and the adoption and implementation of control and monitoring protocols. Political will for these actions should be expressed at a higher level in the Colombian government.

To the Private Sector

- 11.** Strengthen structural and organisational aspects of producers and forest owners as well as the technical capacities of the various stakeholders' in the forestry supply chain.

To the Government and Private Sector

- 12.** Continue the development of comprehensive and coordinated actions aimed at structuring and launching a system to ensure timber legality. This takes as a basis the expressed perception by most of the interviewed and surveyed stakeholders who estimate that the establishment of a credible timber verification and traceability system is feasible.
- 13.** Structure, adopt and implement, in the public and the private sectors, protocols for responsible procurement of timber and timber by-products.
- 14.** Promote a broader, open and informed discussion among public and private stakeholders related to forestry activities on the relevance of signing a VPA between Colombia and the EU.

Introducción

Varios son los objetivos de este estudio de caso. En primer lugar caracterizar los problemas de gestión y las estructuras comerciales que condicionan la gobernanza forestal en Colombia. A partir de este análisis señalar los vínculos que existen con los fines y alcances del Plan de Acción *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT) de la Unión Europea (UE). Un segundo objetivo es analizar las tendencias del comercio de la madera con la UE. Un tercer objetivo es describir y analizar los sistemas de monitoreo, control y vigilancia de la madera desde que es cortada: se pasa revista al aprovechamiento, movilización, comercialización y transformación hasta que llega a su destino final, bien sea el comercio dentro de Colombia o la exportación hacia la UE u otros destinos. Finalmente, se establece un punto de referencia desde el cual evaluar los impactos del Proyecto denominado “Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur: catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal en América del Sur”.

Este estudio se basó en varias fuentes secundarias a partir de las cuales se analizaron el comercio ilegal de la madera en Colombia y los asuntos asociados a este problema. Se revisaron diagnósticos recientes, desarrollados por entidades nacionales, regionales e internacionales; documentos sobre la ilegalidad forestal en Colombia; cifras sobre el aprovechamiento y la producción forestal en Colombia, así como sobre el comercio de madera y sus productos derivados. También se trabajó con fuentes primarias. Se realizaron reuniones con la delegación de la UE en Colombia y con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), para informarles sobre el inicio del proceso y acordar acciones de colaboración para el desarrollo del estudio y posterior presentación de los resultados. También se aplicó una encuesta a 74 actores de la cadena forestal, y se entrevistó a 26 representantes de entidades u organizaciones del sector público, sector privado, comunidades, organizaciones no gubernamentales y academia. (Anexo 1).

Una vez evaluada e interpretada la información obtenida de las fuentes primarias fue posible identificar los aspectos centrales que tipifican la compleja problemática bajo análisis, el estado de la gobernanza forestal, la gestión de los bosques, la tala ilegal y el comercio de la madera. Por otra parte, se examinó el conocimiento que tienen los diferentes actores de la cadena forestal sobre el Plan de Acción FLEGT de la UE.

Gobernanza forestal y gestión de los bosques

Colombia cuenta con una extensión de 69.394.812 hectáreas de bosques naturales que representan el 60,78% de la superficie continental del país. (IDEAM 2010). De acuerdo con datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), las plantaciones forestales comerciales cubrieron 354.000 hectáreas en 2010. (MADR 2012).

Colombia ocupa el tercer lugar en biodiversidad en el mundo con 29.782 especies de plantas. Según Rangel (1995) el país alberga el 12% de la riqueza vegetal del globo; la cantidad de especies de aves corresponde al 19% del total mundial y un 60% de las registradas en Suramérica (Maldonado, Vari y Usma 2008). En tanto los bosques naturales constituyen el albergue de la mayor parte de la diversidad biológica con que cuenta el país, son fundamentales en la provisión de los servicios ecosistémicos, incluyendo los de aprovisionamiento, entre los cuales se destaca la producción de madera. Dichos servicios permiten la generación, actual o potencial, de innumerables beneficios ambientales, económicos, sociales y culturales; un ejemplo es la importancia de los ecosistemas boscosos para la regulación del clima. Estos son algunos resultados de estudios recientes sobre el tema:

“... el contenido total de carbono almacenado en diferentes tipos de coberturas demuestra que los bosques naturales tienen un potencial de carbono promedio almacenado de 7.442.721.501 toneladas, que representan 27.314.787.908,15 t CO₂e aún no emitidas a la atmósfera.” (IDEAM 2010, 63).

“...si bien el sector forestal aporta cerca del 0,20 % del PIB del país, su cadena productiva genera cerca de 90.000 empleos directos incluyendo entre estos a los no formales de las microempresas de muebles, comercialización y productos, así como 280.000 empleos indirectos.” (MADR 2011, 6).

De las 69.394.812 hectáreas de bosques naturales del país, 27.068.375 hectáreas (39%) se encuentran en las áreas de los resguardos indígenas; 4.334.675 hectáreas (6,2%) en territorios colectivos de comunidades afrocolombianas; y 313.435 hectáreas (0,5%) en zonas de reserva campesina. (Cabrera, 2013). En síntesis, 31.716.485 hectáreas de bosques naturales (el 45,7% del área boscosa total del país) están en territorios de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. Las reservas naturales de la sociedad civil¹ comprenden 45.844 hectáreas², aunque no toda esta superficie está cubierta por bosques naturales.

Mediante el Decreto 1791 de 1996 (Ministerio de Medio Ambiente 1996, 9) se reglamenta el Régimen de Aprovechamiento Forestal. Es el principal instrumento jurídico que

¹ Parte o el todo del área de un inmueble que conserve una muestra de un ecosistema natural y sea manejado bajo los principios de la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, cuyas actividades y usos se establecerán de acuerdo a reglamentación, con la participación de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental (Ley 99 de 1993).

² <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.061107>, acceso en abril de 2013. <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.061107>, acceso en abril de 2013., acceso en abril de 2013.

... regula las actividades de la administración pública y de los particulares respecto al uso, manejo, aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora silvestre con el fin de lograr un desarrollo sostenible.

Existen otras disposiciones sobre medio ambiente y recursos naturales consagradas en la Constitución Política de 1991: el Decreto Ley 2811 de 1974, emitido por la Presidencia de la República, mediante el cual se dicta el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente; y la Ley 99 de 1993, del Congreso de la República de Colombia, mediante la cual “se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental -SINA- y se dictan otras disposiciones.”

El aprovechamiento de la madera con fines comerciales, así como también de los productos forestales no maderables, ya sea de bosques ubicados en terrenos de dominio público o bien de dominio privado, legalmente requiere de permiso o autorización. Son otorgados por la respectiva autoridad ambiental para lo cual se deben cumplir los requisitos y trámites previstos en las normas.

El Artículo 44 del Decreto 1791 de 1996, anteriormente citado, en su página 19 establece lo siguiente:

Los aprovechamientos forestales que se pretendan realizar por comunidades indígenas en áreas de resguardo o reserva indígena o por las comunidades negras de que trata la Ley 70 de 1993 se regirán por las normas especiales que regulan la administración, manejo y uso de recursos naturales renovables por parte de estas comunidades. Los aspectos que no se encuentren expresamente previstos en normas específicas, quedan sujetos al cumplimiento de lo señalado en el presente decreto.

En algunos análisis y diagnósticos recientes se han identificado los siguientes ejes problemáticos que afectan el conjunto de la gestión forestal en Colombia y que, por lo tanto, conviene tenerlos en cuenta en este estudio: una deficiente y desarticulada institucionalidad para la gestión forestal; la pérdida y degradación del patrimonio forestal; el bajo nivel de productividad y competitividad del sector forestal; la débil capacidad financiera y el escaso desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. (MADS 2011).

Mapeo político

Debido a la gran variedad de productos que se obtienen de la madera, se presenta un elevado número de encadenamientos y subsectores a lo largo de la Cadena Forestal-Madera. (Acevedo, Martínez y Salazar 2005, 4).

Un numeroso, disperso y heterogéneo conjunto de actores es el que forma parte, directa o indirectamente, de la cadena forestal-madera. Los diferentes eslabones de esta cadena (producción–transformación–comercialización) están desarticulados debido a la falta de coordinación y concertación entre los actores vinculados a la actividad productiva forestal. (MMA *et al.* 2000).

En Colombia existe el Acuerdo de Competitividad de la Cadena Productiva Forestal Madera-Tableros-Muebles-Productos de Madera. (MADR, FEDEMADERAS y FAO 2011). El alcance de este Acuerdo, como se señala en la página 4, cubre

...las actividades económicas comprendidas entre el proceso de establecimiento y manejo de plantaciones, la ordenación sostenible de bosques y el aprovechamiento forestal, hasta la transformación de los productos forestales como madera, tableros, muebles y otros productos de madera.

Los objetivos de dicho Acuerdo constan en la página 8 y son:

Mejorar la productividad y competitividad; desarrollar el mercado de bienes y factores de la cadena; disminuir los costos de transacción entre los distintos agentes; desarrollar alianzas estratégicas de diferente tipo; mejorar la información entre los agentes de la cadena; vincular a los pequeños productores y empresarios a la cadena; lograr un manejo de recursos naturales y medio ambiente adecuado; formar recursos humanos, y adelantar la Investigación, desarrollo tecnológico e innovación para el sector.

Este Acuerdo, firmado en 1998 y actualizado en 2003 y 2011, gira alrededor de los actores y los intereses de la reforestación comercial. Teóricamente incluye los eslabones primarios de la cadena forestal que representan los productores de madera provenientes de los bosques naturales, pero en la práctica los deja afuera. Esta situación se presenta pese a que el Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) — aprobado como política de Estado desde el año 2000 — contiene tres componentes principales, uno de ellos el Programa de Cadenas Forestales Productivas, el cual incluyó, entre otros, al Subprograma de Manejo y Aprovechamiento del Bosque Natural. Este Subprograma establece, entre otros aspectos, la necesidad de desarrollar nuevos esquemas de manejo y aprovechamiento, que faciliten la integración equitativa de las comunidades a los sectores productivos, y que aseguren el desarrollo de dichas comunidades partiendo del manejo sostenible de sus recursos.

Los productores de madera de los bosques naturales no se han organizado como gremio y constituyen el eslabón más débil de toda la cadena. Carecen de apoyo y de orientación técnica por parte del Estado para llevar a cabo su actividad; además, están normalmente sometidos a las condiciones de negociación de los precios y de otros aspectos inherentes al desarrollo de la actividad, que les son impuestas por los intermediarios de la compra de la madera. El resultado es que el ingreso económico que genera el aprovechamiento del bosque en muchos casos no equivale ni siquiera al salario mínimo legal. Dada su dispersión y su falta de organización no tienen mayor capacidad de expresar ni de gestionar sus intereses específicos ante las instancias del Estado, que orientan o que son responsables de la implementación de las políticas sectoriales.

Los intermediarios de la compra y venta de madera en troza o solamente con un primer grado de transformación (bloques), aunque tampoco cuentan con una organización formal, ejercen un notable poder económico y de influencia sobre los productores; les imponen las condiciones del negocio y de la operación del aprovechamiento forestal del bosque natural. La relación entre los productores forestales y los intermediarios se basa en una injustificable inequidad económica, en condiciones de trabajo carentes de cualquier tipo de

seguridad social e industrial y, en muchos casos, en medio de contextos violentos o bajo la influencia de agentes que operan al margen de la ley. En algunas zonas, grupos armados y bandas criminales están vinculados a la actividad extractiva de la madera (DAS 2011). Son tan desequilibradas las relaciones entre los actores que intervienen en esta etapa de la cadena productiva que se las ha llegado a catalogar como una forma de esclavitud. Entre los factores que determinan esta situación se cuentan: pobreza, aislamiento geográfico, escasa infraestructura física, deficientes condiciones de salud y educación, bajos ingresos, falta de capital y de capacitación, etc. (IDEAM y ECOFOREST 2008).

El sector privado empresarial vinculado, principalmente, a la actividad de reforestación comercial incluye a empresarios, transformadores, fabricantes y comercializadores de muebles, estructuras y productos de la madera.³ En contraste con los actores anteriores, este sector está constituido como un gremio bien organizado, aunque de conformación relativamente reciente. Tiene una alta capacidad de interlocución con las instancias gubernamentales así como de incidencia en las orientaciones y decisiones que afectan el desarrollo sectorial, en particular el de la cadena forestal. Sin embargo, en el nivel regional, las cadenas forestales y los consejos que las orientan no funcionan fluidamente. Su dinámica reciente ha dependido del interés por acceder a incentivos económicos para la reforestación.

Los actores de los siguientes eslabones de la cadena forestal tienen diversos grados de articulación y de influencia dependiendo de si la madera se usa para la construcción, la industria de muebles u otros productos, o la de tableros de aglomerados o contrachapados. Se caracterizan, salvo algún caso en particular, por su escasa o nula vinculación con los productores primarios y con la problemática inherente al aprovechamiento y al manejo del recurso forestal. No obstante, manifiestan su preocupación por la disminución progresiva de la oferta de madera que proviene de los bosques naturales.

En cuanto al entorno institucional y organizacional de la cadena, la situación está determinada, en gran medida, por dos aspectos:

1. La falta de valoración de los bienes y servicios de los bosques tanto por parte del Estado como de la sociedad en general. El gran poder e influencia que tienen otras actividades económicas como la minería⁴, el desarrollo de infraestructuras y la ganadería perjudican, directa o indirectamente, la conservación y uso sostenible de los bosques.
2. La separación y el distanciamiento entre el área de los bosques naturales, bajo la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), y las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA), incluyendo las autoridades del nivel regional, de una parte, y el campo de la reforestación comercial, bajo la competencia

³ <http://fedemaderas.org.co/fedemaderas/>, acceso abril de 2012.

⁴ En el Informe de la Contraloría General de la República (CGR) de 2013 se señala: “Si bien la Ley 1450 de 2011 que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 estableció que en las áreas de Reserva Forestal Protectoras no se podrán desarrollar actividades mineras, ni se podrán sustraer para este fin, resulta preocupante que existan al menos 2.2 millones de hectáreas con títulos mineros otorgados en zonas de reserva forestal (Ley 2ª de 1959), según la evaluación adelantada por la CGR (2010)”.

del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), y de algunas de sus entidades adscritas y vinculadas, de la otra. Los conflictos y las desarticulaciones que se derivan de esta fragmentación tienen un efecto negativo sobre la conservación y las actividades productivas de los bosques naturales. Hay una interpretación difusa de las normas sobre las competencias institucionales en la materia, que se traduce en descoordinación y en elusión de las responsabilidades del Estado respecto del fomento y el apoyo que debe brindar al desarrollo forestal sostenible, asociado al uso y manejo de los bosques naturales.

La capacidad de gestión de las instituciones directamente responsables de la administración forestal es muy precaria, pero más que esta precariedad, los factores que limitan la institucionalidad son una estructura inadecuada, deficiente y desarticulada. A ello se suma un frágil control social determinado por condiciones históricas, culturales y socioeconómicas, muchas veces agravadas en algunas zonas por factores ligados al conflicto interno. Las posibilidades de lograr en el futuro próximo una relación articulada y equilibrada de los actores de la cadena forestal, con respecto a los temas de la legalidad y la sostenibilidad, dependen del desarrollo de los siguientes elementos:

1. Incluir la temática y las definiciones sobre conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los bosques naturales en la mesa de negociación entre el gobierno nacional y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)⁵ (u otros grupos que, en el futuro, se sumen a los diálogos de paz), así como en los eventuales procesos posteriores que se desarrollen con participación de la sociedad civil para refrendar los acuerdos que se suscriban.
2. Continuar y terminar la actualización de la Política de Bosques y del PNDF, basándose en un proceso participativo. Este se puede desarrollar en torno a la Mesa Nacional Forestal, para cuya conformación y funcionamiento se cuenta con una propuesta estratégica. (Orozco y Ortiz 2010).
3. Finalizar la actualización de la normatividad sobre ordenación, manejo y aprovechamiento de los bosques naturales, que cubra en forma integral diversos tópicos asociados a la ilegalidad (por ejemplo, tasas, asistencia técnica y trazabilidad).
4. Adopción legal de un incentivo para el manejo y aprovechamiento sostenible del bosque natural.
5. Estructuración, formalización y puesta en marcha de un Acuerdo de la Cadena Forestal Productiva de los Bosques Naturales articulado al Acuerdo de la Cadena Productiva Forestal Madera-Tableros-Muebles- Productos de Madera.
6. Consolidación de aspectos estructurales y organizativos de los productores y dueños del bosque, así como fortalecimiento de las capacidades técnicas de varios actores de la cadena forestal productiva.
7. Avances en la implementación de actividades y cumplimiento de compromisos del Pacto Intersectorial y de los Acuerdos Departamentales por la Madera Legal.

⁵ José Miguel Orozco, "Bosques y paz", www.eltiempo.com, Bogotá, 5 de enero de 2013, p.18.

Aspectos críticos de la ilegalidad en el comercio de la madera

La ilegalidad en el aprovechamiento forestal así como en las etapas posteriores de los eslabones de la cadena productiva reviste características críticas. En un documento del Banco Mundial (2006) se señala que en Colombia la tala ilegal alcanza un 42% de la producción total de madera, aunque no se especifica el período al cual corresponde dicha información.⁶

En 1997 se calculó que entre el 71% y el 80% de las maderas eran movilizadas ilegalmente en Colombia (TECNIFOREST 1997 citado por MAVDT *et al.* 2011). En un estudio de 2005 se calculó que el nivel de ilegalidad forestal (“subregistro” en términos del estudio) en el país fue de un 33,5% (IDEAM y ECOFOREST 2008 citado por MAVDT *et al.* 2011). Sin embargo, una encuesta hecha a usuarios del recurso forestal durante el desarrollo del estudio realizado por IDEAM y ECOFOREST en 2008 mostró que alrededor de un 55%⁷ afirmaba no contar con el permiso o autorización legal para el aprovechamiento del bosque.

Las causas que determinan la elevada ilegalidad forestal son múltiples; confluyen factores de orden político, institucional- legal-administrativo, técnico, sociocultural y económico que configuran un panorama complejo de abordar y resolver solo desde el ámbito forestal. La violencia causada por el conflicto interno aún se mantiene en algunas zonas del territorio nacional; los lugares coinciden, en muchos casos, con áreas boscosas donde la actividad extractiva de la madera tiene mucha importancia. Esta es una barrera que limita el accionar de las autoridades ambientales y dificulta la aplicación rigurosa de las normas que regulan el aprovechamiento de los recursos forestales.

Algunas otras causas de la ilegalidad son las siguientes: legislación desactualizada y con inconsistencias técnicas o jurídicas; falta de divulgación de la normatividad; deficiencias en la elaboración de planes de manejo y aprovechamiento forestal; sobrexplotación de especies; inexistencia de un inventario forestal nacional; falta de elaboración e implementación de planes de ordenación forestal; desvinculación de la asistencia técnica con el manejo del bosque en terreno; pobreza; falta de capacitación; desprotección social; violencia; carencia de una cultura forestal; falta de participación; sistema de tasas desactualizado y cuya aplicación en las regiones no es uniforme; deficiencias del mercado; inequidad; baja rentabilidad de la actividad; trámites excesivos; tráfico de salvoconductos; deficiencias en el control y la supervisión en las distintas etapas de la cadena; irregularidades en las unidades técnicas responsables de la administración forestal; corrupción (IDEAM y ECOFOREST 2008). Asimismo, en diversos análisis se coincide con respecto a los factores que determinan y configuran la compleja problemática de ilegalidad forestal que afecta a los territorios de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas (Cabezas, 2008; Colorado 2008; Higgins 2008; Porras 2008; Rojas 2008). Por otra parte, en el último quinquenio se ha ampliado la ilegalidad forestal en una magnitud aún desconocida. Esto se debe a que algunos infractores que transportan madera ilegal proveniente

⁶ La fuente original en que se basa el dato del 42% es el estudio de Motta-Tello (1992).

⁷ De acuerdo con IDEAM (2010) la disparidad entre el 33,5% y el 55% se explica por las diferencias metodológicas usadas para el cálculo. El primer porcentaje se basa en la comparación de las estadísticas oficiales del Ministerio de Transporte con las de las Corporaciones Autónomas Regionales, mientras que el segundo en los resultados de encuestas.

de los bosques naturales consiguen documentación ilícita en la que se certifica que proviene de bosques plantados, en cuyo caso se simplifican los requisitos de movilización.⁸

Frente a ese panorama, la Política de Bosques (MMA y DNP 1996)⁹ y el PNDP (MMA *et al* 2000) establecen principios, estrategias, programas y líneas de acción encaminados a conseguir el manejo forestal sostenible.¹⁰ El balance muestra que muy poco se ha logrado, lo cual confirma la tesis según la cual en Colombia las políticas forestales tienden a ser meramente simbólicas. (Orozco 1999).

En general, la situación actual de la gobernanza forestal en Colombia revela debilidades y falencias frente a los retos que plantea el manejo sostenible de los bosques. Sin embargo, vale reconocer que se realizan esfuerzos y acciones de distinta índole por parte de diversos actores, públicos y privados, en los niveles nacional, regional y local. Una herramienta para valorar el estatus de la gobernanza forestal puede ser la aplicación de algún esquema de evaluación y monitoreo como los propuestos por FAO y PROFOR (2011) o Kishor y Rosenbaum (2012). Además, es preciso tener en cuenta que el mejoramiento de la gobernanza forestal debe basarse en estrategias combinadas dentro del sector y entre este y los otros sectores relacionados. Como ejemplo de las acciones que se plantean puede mencionarse lo realizado recientemente por el MADS, entidad que elaboró la zonificación y ordenamiento ambiental de 4.423.547 hectáreas de zonas de reserva forestal. Por otra parte, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) adoptaron Planes de Ordenación Forestal para 7.508.435 hectáreas (MADS 2013b) y están en marcha procesos de ordenación forestal de 34.905.278 hectáreas más. (MADS 2013a).

El valor que representa el aprovechamiento forestal, en términos de ingresos y transferencias, para el beneficio de la administración forestal se basa en el cobro de la denominada “tasa forestal”. Esta no cuenta con una reglamentación unificada ni actualizada a nivel nacional, a pesar de que reiteradamente se ha señalado que es necesario hacerlo. Este pedido consta en diversos documentos de política y en las recomendaciones de estudios y de reuniones que han abordado la problemática del aprovechamiento forestal. Teniendo en cuenta las situaciones que se presentan en las distintas regiones del país no es posible determinar con precisión el ingreso que aportan dichas tasas al presupuesto de las CAR. De manera muy general se calcula, teóricamente, que la evasión por este concepto es de COL 4.198.689.000 (USD 2.295.000). El sistema actual de dichas tasas es desactualizado y, en cierto sentido, caótico, debido a que no se aplica uniforme y consistentemente en todas las regiones; además, es conocido el hecho de que los ingresos que las CAR captan por tal concepto, en muchos casos se destinan a fines distintos del manejo del bosque, supervisión y control forestal.

Como se señaló, el eslabón de la cadena que captura la porción más elevada de la renta del negocio de la madera es el de los intermediarios, comerciantes o “gasteros”, junto con el de

⁸ Desde el año 2008, en diversos eventos del sector forestal se ha comentado esta problemática. Igualmente ha sido divulgada en medios regionales como: <http://www.eldiariodellano.com/noticia.php?id=2994>; http://190.85.6.171/search_news.asp?idnoticia=1216 ; http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/L/las_complejas_historias_del_mercado_de_la_madera/las_complejas_historias_del_mercado_de_la_madera.asp

⁹ Existe aparte una política para el campo de la reforestación comercial, tal como lo establece la Ley 99 de 1993. (MADR 2011)

¹⁰ Esta propuesta comenzó a ser actualizada hace algún tiempo, pero el proceso avanza de manera muy irregular.

los transportistas. La diferencia del precio de la madera entre el lugar de origen y el lugar de comercialización en las grandes ciudades, como Bogotá y Medellín, puede oscilar entre el 100% y el 300%, dependiendo de las distancias y del valor que representan los costos de transporte hasta los centros de transformación. En algunos casos las fuentes consultadas reportan diferencias de precio de más del 500%, con extremos que llegan a ser exorbitantes hasta alcanzar, para un trayecto inferior a 200 kilómetros, más del 3.000%. Un ejemplo ilustra la situación:

En la Regional Caquetá, los costos de transacción para obtener un aprovechamiento forestal de 2.500 m³ oscilan entre 6 - 7 millones de pesos¹¹ (US\$3.280-3.825) incluyendo el PMF, en promedio el costo de las tasas por aprovechamiento y los salvoconductos de movilización es de unos 32 millones de pesos (US\$17.490), lo que arrojaría un total a cargo del usuario de 39 millones de pesos (US\$21.310). El usuario, intermediario o comerciante de maderas compra las piezas de 10cmx10cmx 3,0 mts en promedio a 8.000 pesos (US\$4,37) cada una en el sitio cercano al aprovechamiento (Curillo, San Vicente del Caguán) y las vende en promedio en Bogotá al depósito en 20.000 pesos (US\$10,93). El aprovechamiento de 2.500 m³ equivale a unas 40.000 piezas de madera, de esta manera el costo de compra sería de unos 320 millones de pesos (US\$174.865) y el de venta en Bogotá en el mercado arrojaría el valor de unos 800 millones de pesos (US\$437.159). Faltaría incluir los costos de transporte. De esta manera queda claro que el negocio favorece al comerciante porque ni al campesino o colono como tampoco al bosque les reporta algún beneficio. (Tibaquirá 2008, 74).

En un análisis sobre la rentabilidad de la actividad de aprovechamiento forestal del bosque natural se llegó a la conclusión de que

...la obtención de madera de bosques naturales en los casos estudiados está muy lejos de ser competitiva. Decisiones de política podrían hacer rentable la actividad del manejo sostenible de los bosques estudiados (...) Para lograr la rentabilidad se requeriría que se subsidiara la mayoría de las actividades incluidas en el manejo del bosque. (Aldana 2008, 55).

Dicho análisis se basó en dos estudios de caso realizados en la región del Pacífico, en los territorios del Consejo Comunitario de Bajo Mira y Frontera (Tumaco y Nariño) y del Consejo Comunitario de la Costa Pacífica (Bajo Baudó y Litoral de San Juan, Chocó). En otros estudios, como el desarrollado en la región del Consejo Comunitario del Alto Guapi (Guapi, Cauca), con apoyo del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés) de Colombia, se llegó a una conclusión similar. En ellos se consideró el emprendimiento del manejo forestal observando todos los requisitos legales, no solo los relacionados con la madera, sino con los aspectos de seguridad laboral y social. De esta forma se determinó la imposibilidad de competir con la madera ilegal. Sin embargo, en estos casos cabe interpretar los hallazgos desde una perspectiva integral de sostenibilidad, según la cual la solución no consiste en cerrar cualquier opción productiva del bosque natural, sino en continuar realizando acciones para remover los obstáculos de los marcos políticos, regulatorios y de gestión, que limitan la viabilidad de las iniciativas. Adicionalmente, hay que tener en cuenta la menor rentabilidad del manejo forestal frente a otras opciones económicas:

¹¹ | USD = COL 1.830 aprox.

Otro factor es la no competitividad del sector y las actividades forestales, se propicia la conversión, el cambio de uso de la tierra, y esto se nota en el deterioro de los bosques que son transformados para desarrollar otras actividades como son los monocultivos, la ganadería y la agricultura. (Higgins 2008).

Sistemas de verificación del origen de la madera

El monitoreo, el control y la vigilancia de la madera desde el origen, a través de las distintas etapas de aprovechamiento, movilización, comercialización y transformación, están determinados por las disposiciones legales, particularmente las contenidas en la Ley 99 de 1993.¹² Estas delegan la responsabilidad a las autoridades ambientales (CAR), si bien otras autoridades como la policía y los entes territoriales, también tienen funciones en las tareas de control y vigilancia.

En el campo específico de la actividad forestal, el Artículo 31 del Decreto 1791 de 1996, antes mencionado, establece que

...todos los aprovechamientos forestales de bosques naturales o de la flora silvestre deberán ser revisados por lo menos semestralmente por la Corporación competente. (MMA y DNP 1996, 17).

La proliferación de aprovechamientos de bajos volúmenes que se presenta en la mayoría de las regiones, dificulta el cumplimiento pleno de esta disposición, porque las entidades no cuentan con el personal de planta suficiente para llevar a cabo este tipo de requerimientos.

En la etapa de transporte mayor, el control lo ejercen las autoridades ambientales, en ocasiones en colaboración con la policía, en puestos de control, la mayoría de las veces móviles. En los centros de transformación y comercialización de la madera, el control se efectúa, principalmente, para verificar la información contenida en los libros de operaciones, que deben ser diligenciados por los establecimientos, y contrastarla con la de los informes que se entregan. Ahí también se inspeccionan las existencias de maderas: procedencias, especies y volúmenes. En ambos casos el principal instrumento de control es el salvoconducto, que de acuerdo con la norma es:

...el documento que expide la entidad administradora del recurso para movilizar o transportar los productos maderables y no maderables que se concede con base en el acto administrativo que otorga el aprovechamiento. (MMA y DNP 1996, 8).

El salvoconducto es un documento que puede ser alterado con relativa facilidad. En ocasiones se adultera cierta información, en otras se falsifica todo el documento. Esto muestra que el sistema de control es frágil y vulnerable. No existe la obligación legal de revisar los salvoconductos

¹² De acuerdo con la Ley 99 de 1993 antes mencionada, son funciones de las CAR, entre otras: ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales; ejercer el control de la movilización, el procesamiento y la comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades, como la policía; expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables; imponer y ejecutar la prevención sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de la policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación de las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables.

en los puestos de control a lo largo de la ruta de desplazamiento de la madera. Cuando se detectan infracciones se imponen las medidas preventivas, que pueden incluir el decomiso de los productos y de los medios utilizados para cometer la infracción, y se da curso al proceso sancionatorio. La policía nacional reportó la incautación de 1.815.322 m³ de madera ilegal durante el periodo 2008-2012, lo cual representa un promedio anual de 363.064 m³.¹³

Los diversos factores que afectan al sistema de control del aprovechamiento forestal desde el bosque muestran cuan precaria o débil es la verificación del origen real de la madera. Así lo evidencian varios documentos de análisis sobre esta problemática producidos en diferentes momentos durante los últimos quince años. (Orozco 1996; TECNIFOREST 1997; Tibaquirá 2008).¹⁴ En el Plan Nacional de Desarrollo se reconoce que las deficiencias en los mecanismos de control del aprovechamiento forestal y en la movilización y almacenamiento de los productos forestales se deben a las debilidades operativas e institucionales, la insuficiencia de recursos financieros, la limitada participación de las comunidades locales en el control, la incidencia de factores externos como la violencia en las áreas forestales de producción, y la falta de monitoreo de las actividades de aprovechamiento de los bosques naturales (MMA *et al* 2000).

A partir de una revisión general del esquema de control y vigilancia que desarrollan las CAR, Moreno (2012) plantea que es preciso articular el conjunto de elementos disponibles para garantizar la legalidad, ya que el país no parte de cero en esta materia. En el proceso de estructuración de un Sistema de Aseguramiento de la Legalidad Forestal se propone adoptar los “protocolos de control y seguimiento”, para especificar y unificar los pasos y procedimientos que deben seguir las autoridades ambientales en las diferentes etapas de la cadena forestal. Es preciso señalar que se cuenta con un marco general establecido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal. De esta se encuentran en una etapa final de implementación los protocolos para seguimiento y control de: 1) permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal; 2) movilización de productos y subproductos del bosque, y 3) industrias o empresas forestales, propuestos por las CAR, que integran el Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia (PPGFC). Estos protocolos, que serán adoptados legalmente por el MADS, permitirán unificar, a nivel nacional, la planificación y operación de los componentes de supervisión y control de la gestión forestal.

En forma paralela, el MADS adelanta el proceso para adoptar legalmente el Salvoconducto Único Nacional en Línea (SUNL), que es “el documento emitido vía internet por la autoridad ambiental, que ampara la movilización en el territorio nacional de especímenes de la diversidad biológica” (MADS 2012). Este permitirá modernizar los procedimientos en este campo, buscando superar las numerosas falencias presentes en la expedición y el manejo del salvoconducto.

¹³ Los datos han sido tomados de las diapositivas del MADS y la Secretaría Técnica del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia (STPIMLC) sobre el Informe Anual de Gestión, agosto 2011 - agosto 2012, Bogotá.

¹⁴ Una descripción más detallada de la problemática sobre la supervisión y el control forestal se encuentra en MAVDT (2010).

Mediante el Decreto 4600 de 2011 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se ha creado la Ventanilla Única Forestal (VUF), para “centralizar los trámites y procedimientos que requiere el ejercicio de la actividad forestal con fines comerciales”, en el campo específico de la reforestación comercial. Se espera que la VUF, junto con el reforzamiento de la parte operativa a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA),¹⁵ permitirá reducir los problemas de ilegalidad originados por los vacíos e inconsistencias derivados de regulaciones diferentes para el aprovechamiento y la movilización de productos de plantaciones forestales y de bosques naturales.

En materia de seguimiento y control de la ilegalidad forestal se cuenta con un conjunto amplio de directrices de política y de instrumentos normativos vigentes. Sin embargo, se requiere actualizarlos, articularlos y, especialmente, garantizar su implementación. Está claro que todo aquello con lo que ya se cuenta no constituye *per se* un Sistema de Aseguramiento de la Legalidad (SAL), y que para su adecuada estructuración se precisa llevar a cabo un proceso analítico y de construcción integral. Para ello es indispensable continuar con las acciones ya iniciadas, por ejemplo las que giran en torno a la definición del concepto de madera legal. Si bien un sistema de control y vigilancia forestal como tal no existe, sí se cuenta con los distintos elementos que podrían constituirlo. Por ello, se considera importante que las CAR realicen un análisis de lo que existe, su estado, función y competencia, y lo que se requeriría para que, a partir de allí, diseñen un control y seguimiento que sea claro para todos los actores del sector.¹⁶

Ejemplos relevantes de gobernanza forestal

El Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia (PIMLC) es uno de los ejemplos de mayor relevancia en el desarrollo de procesos y herramientas que favorecen diversos aspectos de la gobernanza forestal. Es un acuerdo de carácter voluntario cuyo objetivo es asegurar que la madera extraída, transportada, transformada, comercializada y utilizada provenga exclusivamente de fuentes legales (MAVT *et al.* 2011). Este Pacto muestra un notable dinamismo, ya que comenzaron adhiriéndose a él 23 instituciones y ahora ya participan 70 entidades de los sectores público y privado. Están vinculados a esta iniciativa los sectores los sectores industrial, minero, forestal, ganadero, de la construcción, de la vivienda, del transporte, entre otros; también entidades del sector público relacionadas con estos campos como ministerios y entidades adscritas, autoridades ambientales regionales, etc. (Anexo 2). Es un espacio de gran importancia para analizar la problemática de la madera ilegal, con un enorme potencial para combatirla a través de acciones concertadas, implementado las actividades contenidas en el plan de trabajo de dicho Pacto.

Dicho Pacto constituye la iniciativa que ha logrado reunir la mayor cantidad de actores relacionados con esta problemática. Alrededor de ella confluyen las acciones y los objetivos de muchas otras iniciativas que en este mismo campo se llevan a cabo, así como las

¹⁵ Es el organismo responsable del registro de plantaciones forestales comerciales y de la emisión de las remisiones de movilización de productos forestales originados en dichas plantaciones,

¹⁶ Comunicación personal con M. L. Mondragón, Bogotá, 16 de abril de 2013.

experiencias propias del accionar y la misión de varias de las entidades impulsoras, entre ellas principalmente MADS, WWF, FEDEMADERAS, PPGFC y otras firmantes. Por lo tanto, de sus resultados van a depender, en gran medida, las posibilidades de que se logren avances significativos con un impacto nacional.

Otros dos ejemplos relevantes los constituyen los proyectos “Bosques y Territorios Étnicos en el Chocó-Darién Colombo-Ecuatoriano: Protección Territorial, Manejo y Comercialización Responsable de Productos Forestales”¹⁷, y “Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia”.¹⁸ El énfasis del primero es el trabajo con comunidades, con el sector público y con el privado, mientras que el segundo está enfocado en las instituciones del sector público responsables de la administración forestal.

Entre los objetivos del primer proyecto destacan los siguientes: mejorar las capacidades de las organizaciones étnico-territoriales para ejercer sus derechos, realizar la rendición de cuentas, articularse con otras autoridades y participar en la definición y aplicación de políticas que reduzcan la tala ilegal y mejoren la protección territorial. Entre sus logros se cuenta la promoción de proyectos de manejo forestal comunitario mediante el desarrollo de acciones de aprovechamiento forestal, así como de comercialización y transformación de la madera. Se destaca, por ejemplo, la gestión realizada con la comunidad indígena de Chigorodó y la realización del Foro por la madera legal. También el Conversatorio de Acción Ciudadana para la Legalidad de la Madera que convocó a actores, públicos y privados, para concertar una serie de acuerdos (Van Dam 2012). Lograron firmar un acuerdo intersectorial para el área de Urabá. Así mismo se destaca el fortalecimiento de las capacidades de gestión, lo cual ha propiciado la sostenibilidad y el avance de las acciones y el cumplimiento de metas en incidencia política (Johnson 2012).

El objetivo del segundo proyecto es consolidar la gobernanza forestal en tres regiones del país, con la participación de la sociedad civil, población indígena, afrocolombiana y campesina e instituciones públicas y privadas, relacionadas con la aplicación de la legislación y el comercio forestal. Se trata de mejorar el nivel de incidencia de esos actores en la reducción de la ilegalidad forestal y en la promoción de la gestión forestal sostenible.¹⁹ La intención es implementar un sistema de monitoreo y control del aprovechamiento, movilización y comercio de productos del bosque, y que las autoridades ambientales ejecutoras modernicen la administración forestal. Se han logrado importantes avances en varios aspectos, entre ellos la estructuración de protocolos para el control y seguimiento de actividades de aprovechamiento, movilización y comercialización de productos forestales, y la construcción de un modelo para calcular la ilegalidad forestal. También se han creado espacios de reflexión y se han elaborado propuestas interinstitucionales alrededor de la gestión forestal desde la perspectiva de la buena gobernanza. Estos dos proyectos han llevado a cabo, coordinadamente, varias

¹⁷ Proyecto implementado por OXFAM, WWF y otras organizaciones socias, cofinanciado por la UE.

¹⁸ Proyecto implementado por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) y otras 10 CAR; cofinanciado por la UE.

¹⁹ http://bosquesflegt.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=136&Itemid=119, acceso 10 de abril de 2013.

acciones, entre ellas comenzar a construir la definición de madera legal, para lo cual se han convocado varias reuniones, una de alcance regional en la zona de Urabá (Apartadó) (CARDER y WWF 2011) y otra de nivel nacional en Bogotá. (CARDER 2012).

Otras iniciativas que igualmente desarrollan importantes acciones en el país, en el campo de la gobernanza forestal, son las siguientes:

1. El proyecto ejecutado por Traffic, en asociación con la Unión para la Conservación de la Naturaleza (UICN) Sur y WWF Colombia, y auspiciado por la UE para “Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal.” El objetivo es crear un entorno favorable y aumentar la capacidad, en América del Sur, para que se reduzca la tala ilegal, con un enfoque particular hacia el comercio de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú con la UE. Los resultados esperados de este proyecto son: que los actores claves comprendan el Plan de Acción FLEGT; desarrollar las medidas en el sector público y privado para ampliar la aplicación del Plan de Acción en los países del proyecto; que se logren sinergias en la implementación de iniciativas FLEGT y otras afines (marcos de políticas nacionales, REDD, Ley *Lacey* de EE.UU, Tratado de Libre Comercio (TLC); y aumentar la demanda de la UE de la madera legal.²⁰
2. El proyecto liderado por WWF-UK, del cual es socio WWF Colombia, para “Avanzar hacia un comercio mundial de madera legal y sostenible a través del Plan de Acción FLEGT de la UE”. Su objetivo general es tratar de que la sociedad civil y el sector privado se comprometan a mejorar la gobernanza de los recursos forestales, así como el establecimiento de condiciones clave para los acuerdos de asociaciones voluntarias. Los resultados esperados de este proyecto son: la participación activa de la sociedad civil en los debates que conciernen a la madera legal; la mejora de la gobernanza, el control y la vigilancia a lo largo de la cadena de custodia a través de soluciones innovadoras; la rendición de cuentas y la transparencia; la sensibilización y la comunicación. (Mondragón 2013).
3. El proyecto liderado por la Federación Nacional de Industriales de la Madera (FEDEMADERAS) y la Fundación Natura para el “Establecimiento de sistemas de garantía de legalidad a partir de la Certificación de Sostenibilidad para la Producción Forestal y para la cadena de custodia con PYMES en Colombia”. Su objetivo es promover la legalidad en la producción forestal en Colombia, a través de la certificación voluntaria que incluya el manejo forestal y la cadena de custodia.
4. El proyecto implementado por la Fundación GAIA Amazonas, Fundación Patrimonio Natural y Parques Nacionales Naturales de Colombia sobre “Gobernanza ambiental para evitar la deforestación y promover la conservación de los bosques en la Amazonía colombiana”. Sus objetivos son los de contribuir a la conservación de la bioregión del noroeste amazónico (Colombia, Brasil y Venezuela) para mitigar los efectos del cambio climático, y fortalecer la construcción conjunta de una gobernanza ambiental entre el Estado, las autoridades

²⁰ Diapositivas presentadas por Martha Lucy Mondragón en 2012. Proyecto FLEGT - América del Sur.

tradicionales indígenas, las organizaciones sociales de base y la sociedad civil, orientada a la conservación y el desarrollo sostenible de la Amazonía colombiana.²¹

5. El Proyecto “Amazonía Viva- Conservación y Valoración participativa del Bosque y sus servicios ambientales”, implementado por WWF NADC, WWF Perú/Alemania. El objetivo general es fortalecer los mecanismos de gobernanza y marcos políticos que valoren todos los bienes y servicios provenientes de los bosques en pie, lo cual beneficiaría a las comunidades locales y reduciría la deforestación y la degradación forestal en la región amazónica de Colombia y Perú.²²

Tala ilegal y comercio de la madera

Las áreas geográficas de donde más madera se extrae son las regiones del Pacífico y la Amazonía. Los reportes estadísticos del IDEAM (2013)²³ permiten determinar que durante el periodo 2000-2010 la producción nacional de madera fue de 16.169.063 m³. De este total, la proveniente del Pacífico representó un 46,08%, con un volumen de 7.450.233 m³, mientras que la proveniente de la Amazonía representó un 6,08% (1.098.807 m³).

Entre 2009 y 2010 aumentó, significativamente, el nivel promedio de participación en la producción de la región del Pacífico, ya que registró un 69,5% distribuido entre Codechocó (48,66%), Corponariño (18,10%) y CRC (2,79%), mientras que el de la Amazonía subió levemente a un 7,5%. Estas cuatro corporaciones –Codechocó, Corponariño, CRC y Corpoamazonas– representan el 77,5% del volumen total de madera otorgado en aprovechamiento en Colombia. Adicionalmente, se destaca la proporción de aprovechamiento (9,01%) que corresponde a Cornare, en la región andina.

En cuanto a la movilización de madera, también la registrada en la jurisdicción de Codechocó, Corponariño y CRC en la región del Pacífico, para ese mismo periodo, representó la más alta en términos regionales con un 78,4% del total nacional, mientras que en Corpoamazonas representó un volumen del 9,25%.

De acuerdo con IDEAM y ECOFOREST (2008 citado en IDEAM 2010),

... los grandes flujos de madera provienen de Bocas de Satinga en el municipio de Olaya Herrera, departamento de Nariño, se acopian en Buenaventura y luego se movilizan por las rutas comprendidas entre este Puerto y Cali, Pereira y Bogotá principalmente. La madera proveniente de Riosucio y Bajirá y de otras regiones del Medio y Bajo Atrato (Chocó) se transporta hacia Turbo (Antioquia) y posteriormente hacia los centros de consumo de

²¹ <http://gobernanzaparaamazonia.blogspot.com/p/el-proyecto.html>, acceso marzo de 2013.

²² http://peru.panda.org/nuestro_trabajo/en_peru/amazonia/manejo_forestal_sostenible/amazonia_viva/, acceso marzo de 2013.

²³ El resultado del análisis debe tomarse con cautela debido a que hay importantes vacíos de información en diversos años para varias de las CAR, incluyendo algunas muy importantes en cuanto a la producción forestal, tales como Codechocó y Corponariño. El documento del IDEAM (2011) identifica las principales inconsistencias y falencias que se presentan en el levantamiento y suministro de la información estadística forestal por parte de las CAR.

Medellín, Pereira y en menor escala Bogotá. La madera que se acopia en Puerto Asís, el Picudo en Puerto Caicedo y Mecaya en Villagarzón, va dirigida a los centros de consumo de Bogotá, Pereira, Medellín y en menor volumen Neiva. Los productos del Medio Magdalena tienen por principal centro de acopio Barrancabermeja de donde se distribuyen para Bogotá, Bucaramanga, Cúcuta, Barranquilla y la Costa Atlántica. Los mayores volúmenes de madera aserrada se acopian en Buenaventura (Valle) y Turbo (Antioquia). Bogotá es el principal centro de consumo de madera a nivel nacional, seguido de Medellín, Barranquilla y Cali.

El análisis de las estadísticas basadas en los reportes de las CAR para el periodo 2000-2010, sobre permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal, permite apreciar diferencias importantes entre el volumen otorgado (16.169.063 m³) y el movilizado (17.612.776 m³); los datos muestran un comportamiento “normal”, de 2000 a 2002: el volumen aprobado es mayor que el movilizado. Desde 2003 la cantidad de madera movilizada es mayor que la aprobada para aprovechamiento, ante lo cual el IDEAM (2010) insinúa que ha habido subregistro de información o movilización de madera de manera ilegal (gráfico 1). Sin embargo, otras razones que podrían explicar estas diferencias son que la información suministrada por las CAR es incompleta, así como el hecho de que el volumen otorgado no necesariamente es extraído y movilizado durante el mismo año de otorgamiento del permiso o autorización de aprovechamiento forestal.

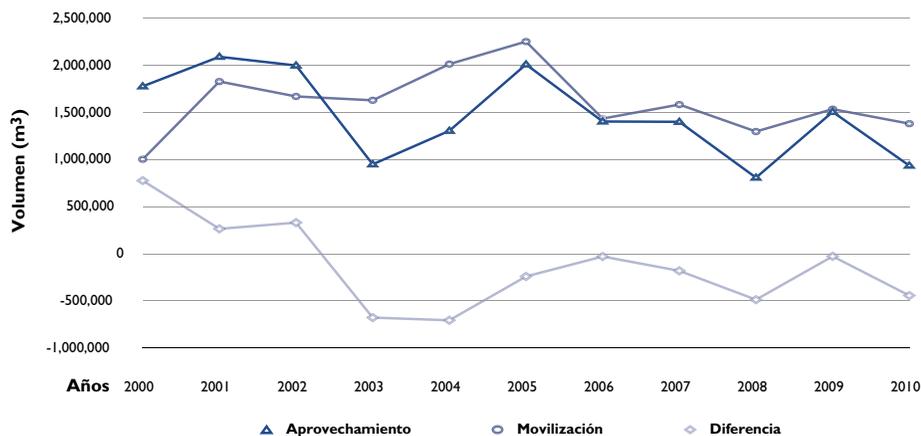
De todos modos, si se comparan los datos de aprovechamiento suministrados por las CAR, con los de movilización de madera reportados al Ministerio de Transporte, habría un “subregistro” promedio de 897.525 m³ en el periodo 2000-2005, equivalente al 33,2% (IDEAM 2010), cifra que correspondería al nivel de ilegalidad forestal para dicho periodo.

Tendencias del mercado de la madera

De acuerdo con las cifras que reporta el país a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO),²⁴ en 2010 se extrajeron 12.37 millones de metros cúbicos de madera en rollo; un 71,3% (8.77 millones de metros cúbicos) corresponde a combustible, incluida la madera para la producción de carbón vegetal, y un 28,7% (3.55 millones de metros cúbicos) corresponde a la madera en rollo industrial. La evolución de la extracción de este tipo de madera en el periodo 2001-2010 muestra que entre 2007 y 2009 creció alrededor del 10% y disminuyó un 5% entre 2009 y 2010. En 2010, de la extracción de madera en rollo industrial, el 26,3% (933.000 metros cúbicos) fue para pulpa; el resto se distribuyó entre madera en trozas y para chapas (29,0% o 1.02 millones de metros cúbicos) y otro tipo de madera en rollo industrial (44,8% o 1.6 millones de metros cúbicos). (Gráficos 2 y 3).

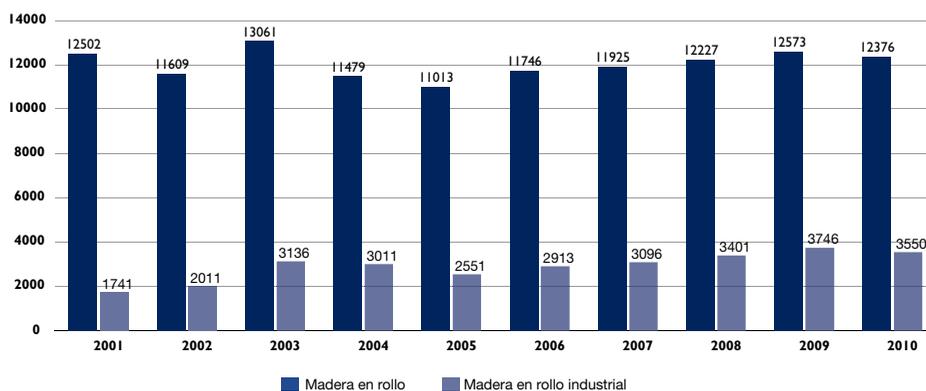
²⁴ Encuesta anual realizada por el Departamento Forestal de la FAO en colaboración con la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa.

Gráfico 1 Aprovechamiento otorgado vs. movilización 2000-2010



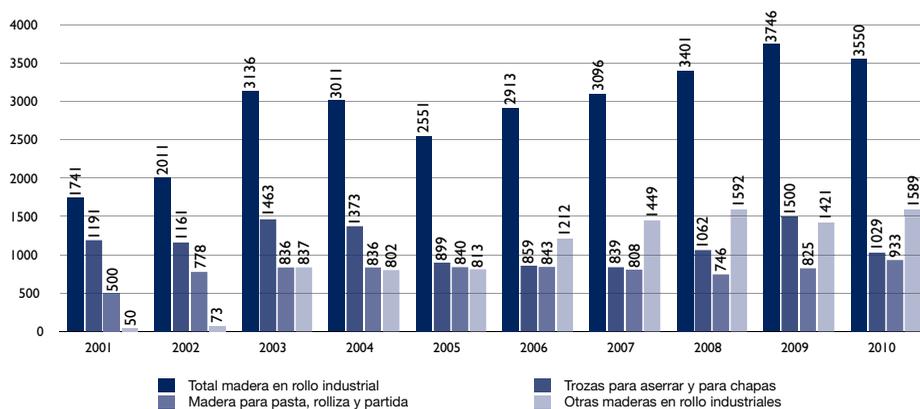
Fuente. IDEAM 2013.

Gráfico 2. Extracción de madera en rollo 2001-2010 (miles de m³)



Fuente. Elaboración del estudio con base en cifras del IDEAM, la OIMT y FAO.

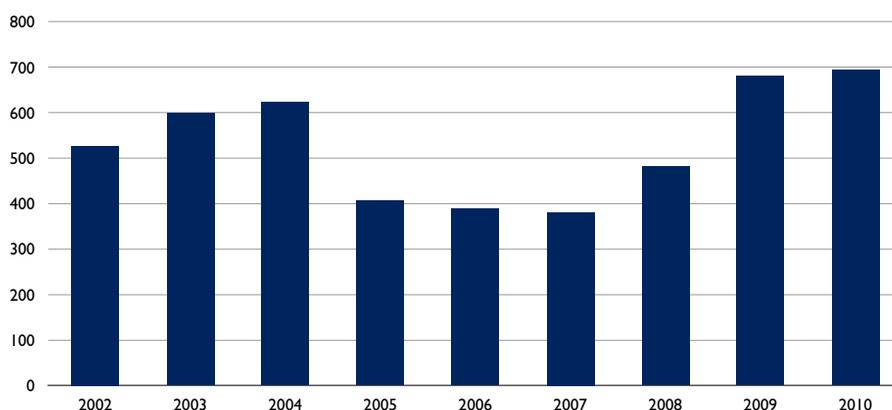
Gráfico 3. Producción de madera en rollo industrial por tipos de producto. 2001-2010 (miles de m³)



Fuente. Elaboración del estudio con base en cifras del IDEAM, la OIMT, FAO y FAOSTAT.

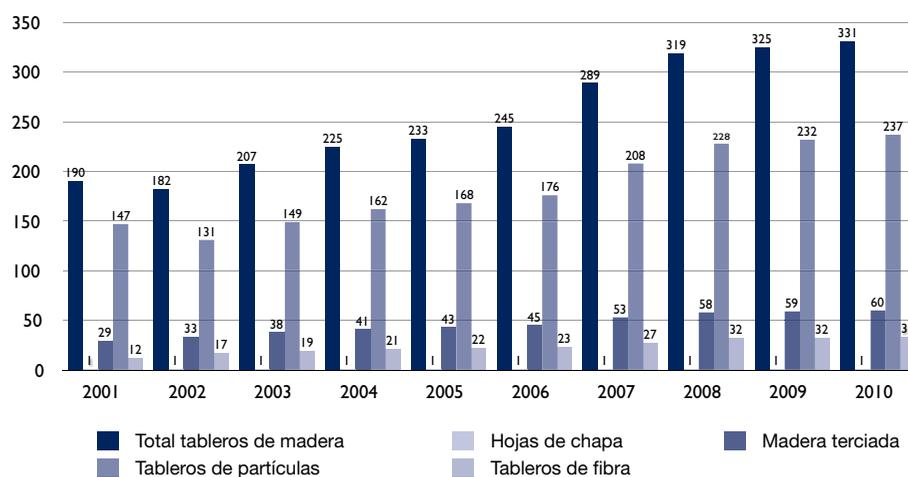
Durante el periodo 2001-2010 Colombia produjo aproximadamente un promedio anual de 540.000 m³ de madera aserrada (gráfico 4). De acuerdo con IDEAM (2010) este nivel de producción es bajo comparado con el de otros países tropicales de la región como Brasil, Perú o Ecuador. La producción de tableros durante este mismo periodo se presenta en el gráfico 5. En 2010 la producción de madera aserrada alcanzó 693.000 metros cúbicos (gráfico 4); la de tableros y aglomerados 270.000 metros cúbicos y la de chapas y contrachapados 61.000 (gráfico 5). La proporción de la producción en estos tres renglones es de 67,7%, 26,4% y 6% respectivamente.²⁵

Gráfico 4. Producción de madera aserrada 2001-2010 (miles de m³)



Fuente. Elaboración del estudio con base en cifras del IDEAM, la OIMT, FAO y FAOSTAT.

Gráfico 5. Producción de tableros de madera 2001-2010 (miles de m³)



Fuente. Elaboración del estudio con base en cifras del IDEAM, la OIMT, FAO y FAOSTAT.

²⁵ De la producción total, se excluyen en estas cifras el carbón vegetal, astillas de madera, residuos de madera y pulpa de madera.

El 84,1% de la oferta de madera para la industria forestal del país proviene de bosques naturales, el 12,4% de plantaciones y el 3,5% de importaciones (MADR, 2011). Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),

Colombia cuenta con 77 establecimientos dedicados al aserrado, acepillado e impregnación de la madera, los cuales ocupan 1643 personas y generaron una producción bruta anual, en el 2010, equivalente a 100 millones de dólares. De esos 77 establecimientos, 60% tienen un valor anual de producción inferior a 500 000 dólares, y los cuatro establecimientos más importantes no alcanzan a producir más de 8 millones de dólares al año; 20 establecimientos dedicados a la fabricación de hojas de madera para enchapado, de tableros contrachapados, tableros laminados, tableros de partículas y otros tableros y paneles, emplean 1700 personas y el valor de su producción en el año 2010 equivale a un poco menos de 200 millones de dólares; 39 establecimientos dedicados a la fabricación de partes y piezas de carpintería para edificios y construcciones, ocupan 1 300 personas y generaron una producción anual, en el 2010, equivalente a 46 millones de dólares; 45 establecimientos dedicados a la fabricación de recipientes de madera que ocupan 1180 personas y generaron una producción anual, en el 2010, equivalente a 47 millones de dólares; 190 establecimientos dedicados a la fabricación de papel, cartón y productos de papel y cartón, emplean 18 270 personas, cuatro de ellos empleando más de 800 personas cada uno. (Blandinières et al. 2013, 85).

Con base en información del Departamento Nacional de Planeación²⁶ se puede indicar que durante el periodo 2002 y 2012 el valor promedio anual de las exportaciones de madera y muebles de madera fue de USD 84 millones, con fluctuaciones entre 50.6 millones en 2003 y 146.7 millones en 2007. Las tendencias de estas exportaciones en dicho periodo se presentan en el gráfico 6. Las exportaciones de muebles de madera, durante el periodo 2008-2012, ascendieron a USD 287.4 millones, con un promedio anual de USD 57.5 millones. El valor más alto se registró en 2008, con USD 84.4 millones, y el más bajo en 2011, con USD 46.8 millones.²⁷

Las exportaciones de madera, productos de madera, muebles de madera y carbón vegetal a la UE son relativamente bajas: en promedio un 2,7% del total.²⁸ En el gráfico 7 se muestran las tendencias desde 2003 a 2012. En 2011-2012 el promedio anual fue de USD 2.6 millones.

Durante el periodo 2002-2011 el valor promedio anual de las importaciones de madera y muebles de madera fue de USD 111.3 millones, con fluctuaciones entre USD 37.8 millones en 2003, y USD 227.8 millones en 2011.²⁹ (Gráfico 8).

Colombia importa más de un 60% de productos madereros de América del Sur y otro 20% de Asia (Blandinières *et al.* 2013). El valor promedio anual de las importaciones de madera,

²⁶ <https://www.dnp.gov.co/Programas/Agriculturapecuarioforestalpescaycaza/EstadisticasdelSectorAgropecuario/InformaciónComercioExterior/tabid/972/Default.aspx> , acceso 18 de julio de 2013.

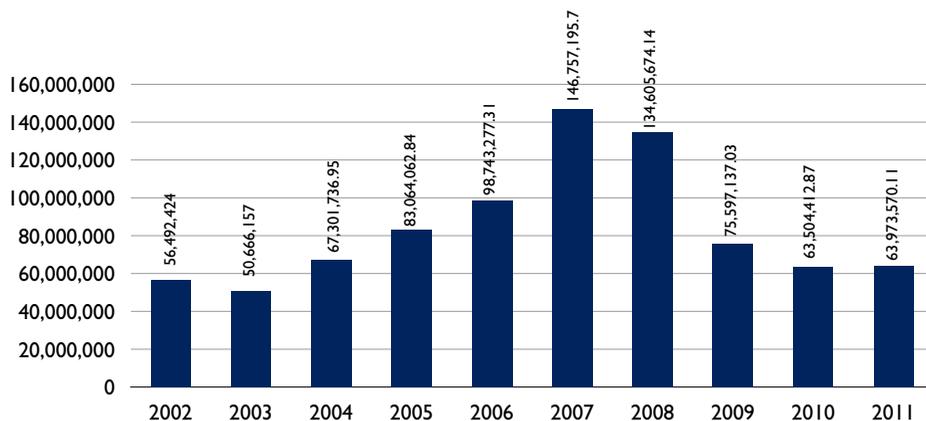
²⁷ Información elaborada por el estudio basado en <http://www.trademap.org> , acceso 5 de mayo de 2013.

²⁸ Promedio anual para el periodo 2003-2011. Este es un valor meramente indicativo, teniendo en cuenta que las bases de datos de las exportaciones globales y las de las destinadas a la UE, utilizadas para el análisis, son ligeramente distintas y corresponden a fuentes diferentes.

²⁹ <https://www.dnp.gov.co/Programas/Agriculturapecuarioforestalpescaycaza/EstadisticasdelSectorAgropecuario/InformaciónComercioExterior/tabid/972/Default.aspx> , acceso 18 de julio de 2013.

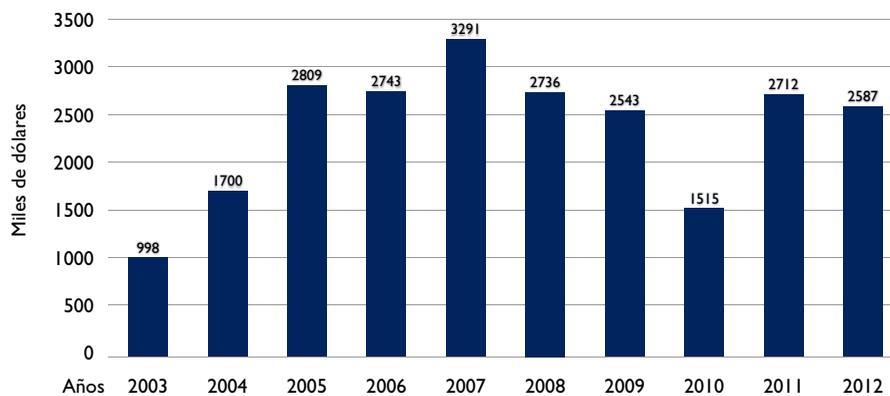
productos de madera, carbón vegetal y muebles de madera, hechas desde la Unión Europea, durante el periodo 2003-2012, fue de USD 26.1 millones, cifra que en 2012 ascendió a USD 39.7 millones (gráfico 9). El promedio anual del valor porcentual de dichas importaciones con respecto al total fue de 22,9%, con un 16,9% en 2011.³⁰

Gráfico 6. Exportaciones de madera y muebles de madera 2002-2011



Fuente. <https://www.dnp.gov.co/Programas/Agriculturapequariolforestalpescaycaza/EstadisticasdelSectorAgropecuario/InformacionComercioExterior/tabid/972/Default.aspx>, acceso 18 de julio de 2013.

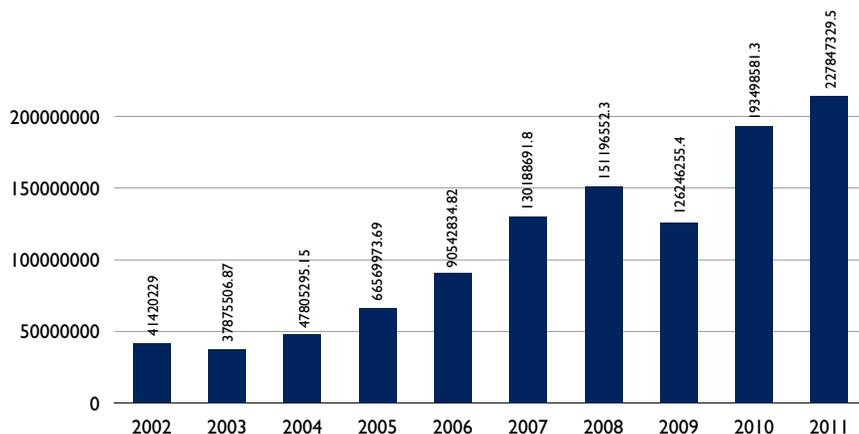
Gráfico 7. Exportaciones de madera, productos de madera, muebles de madera y carbón vegetal hacia la Unión Europea 2003-2012



Fuente. Basado en <http://www.trademap.org>

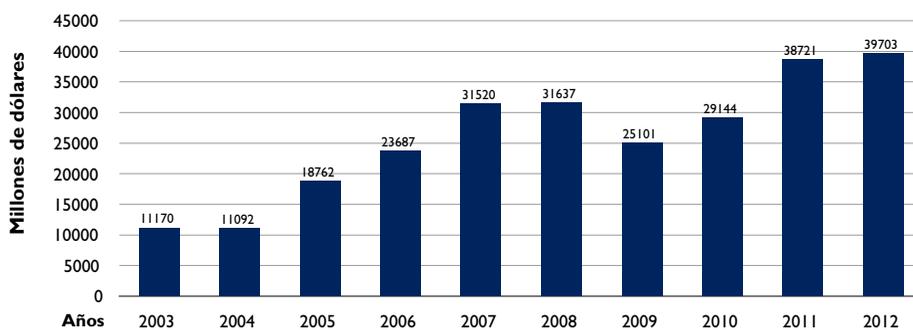
³⁰ Este es un valor meramente indicativo, teniendo en cuenta que las bases de datos de las importaciones globales y las de las procedentes de la UE, utilizadas para el análisis, son ligeramente distintas y corresponden a fuentes diferentes.

Gráfico 8. Importaciones de madera y muebles de madera 2002-2013 (dólares)



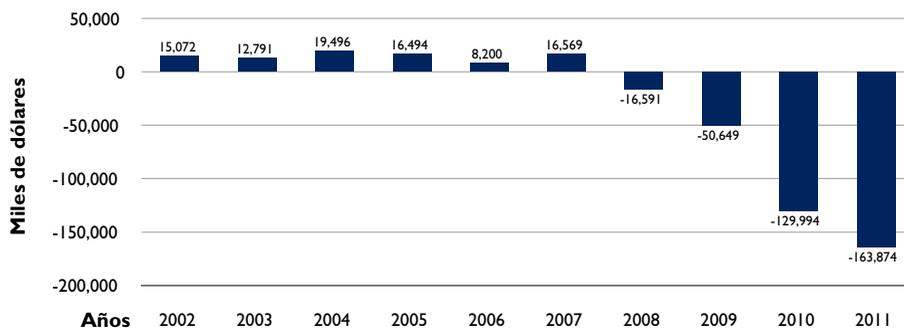
Fuente: [https://www.dnp.gov.co/Programas/Agriculturapecuarioforestalpescaycaza/EstadísticasdelSectorAgropecuario/Información Comercio Exterior/tabid/972/Default.aspx](https://www.dnp.gov.co/Programas/Agriculturapecuarioforestalpescaycaza/EstadísticasdelSectorAgropecuario/InformaciónComercioExterior/tabid/972/Default.aspx), acceso 18 de julio de 2013.

Gráfico 9. Importaciones de madera, productos y muebles de madera, desde la Unión Europea 2003-2012



Fuente: Basado en <http://www.trademap.org>

Gráfico 10. Balanza comercial - madera y muebles de madera (2002-2011) (miles de dólares)



Fuente: [https://www.dnp.gov.co/Programas/Agriculturapecuarioforestalpescaycaza/EstadísticasdelSectorAgropecuario/Información Comercio Exterior/tabid/972/Default.aspx](https://www.dnp.gov.co/Programas/Agriculturapecuarioforestalpescaycaza/EstadísticasdelSectorAgropecuario/InformaciónComercioExterior/tabid/972/Default.aspx), acceso 18 de julio de 2013.

La balanza comercial en madera y muebles de madera es deficitaria desde 2008 y presenta un incremento notable desde 2010.

Tráfico transfronterizo de la madera

No existe información cuantitativa que permita dimensionar la magnitud del comercio ilegal de maderas hacia países vecinos y desde estos a Colombia. Sin embargo, varias personas entrevistadas confirmaron que la ilegalidad transfronteriza es un hecho. Hay denuncias de la explotación ilegal de maderas en el Bajo Putumayo, río Amazonas, que luego son “extraídas” a Brasil (DAS 2011), así como del ingreso ilegal de madera, en Leticia, proveniente de Brasil y de Perú (Tibaquirá 2008). Se aduce que aunque existe interés en introducir la madera legalmente, no se lo hace por la dificultad de cumplir el trámite previsto en la Resolución 1367 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente anteriormente citada.

Los factores asociados al tráfico ilegal transfronterizo son: el uso de documentos legales para amparar madera de sitios diferentes al de origen (con documentos de un país se ampara madera ilegal proveniente de otro país), así como la corrupción y la falta de controles en la fronteras (Tibaquirá 2008). Otra causa es el hecho de que en un país los requisitos para la explotación forestal sean menores que en los países vecinos. Este asunto ha merecido alguna atención binacional como es el caso del tráfico ilegal de maderas entre Ecuador y Colombia. Igualmente ha habido intervenciones de las autoridades ambientales colombianas y de la policía, como por ejemplo en el decomiso de 1160 trozas de madera procedentes del Perú, en junio de 2010 en el río Loretoyacu, Municipio de Puerto Nariño, Departamento del Amazonas. Esta madera no contaba con la “Guía de Transporte” que establece la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 27308) de la República del Perú ni con los permisos de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) y No CITES. Se determinó que correspondía a las especies Cumala (*Virola* sp.), Lupuna (*Chorisia integrifolia*) y (*Cedrela odorata*); el volumen decomisado fueron 615 m³ valorados en COL 502.556.497 (USD 275.000).³¹

Informalidad versus ilegalidad

La razón básica que se argumenta para diferenciar la informalidad de todas las otras actividades ilegales es que no se está en capacidad de cumplir con la normatividad impuesta, no porque se busque obtener ganancias extraordinarias como en los otros casos, sino porque las condiciones que afronta no se lo permiten.³²

Este criterio debería aplicarse al examen de los problemas entre legalidad e informalidad en el campo forestal, particularmente en lo que atañe a las actividades productivas del bosque natural. Es probable que se enfatice en ocasiones, acerca de la ilegalidad forestal sin considerar las condiciones que la generan o la dificultad de los cumplir con requisitos

³¹ <http://www.corpoamazonia.gov.co/index.php/noticias/374-en-leticia-fueron-decomisadas-1160-trozas-de-madera-provenientes-de-la-republica-del-peru>; acceso abril de 2013.

³² Ángela Rocío Vásquez, Informalidad: problemas críticos colombianos. http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2007072/lecciones/capitulo%203/tercera%20parte/cap3_tparte_h1.htm, acceso 15 de abril de 2013.

para proceder legalmente. El modelo de producción tradicional comunitario se caracteriza por ser informal, basado en relaciones de compadrazgo y parentesco, es consuetudinario, está orientado a la subsistencia y es indolente con las pérdidas. Pretender el desarrollo de un modelo empresarial formal, por ejemplo mediante la conformación de empresas forestales comunitarias, enfrenta retos importantes, entre ellos operar en un mercado que es dominado por la ilegalidad. (Andrade 2008).

Al igual que en muchos otros sectores económicos, la informalidad predomina en la actividad productiva del bosque natural, principalmente en el eslabón de la extracción. En la industria de chapas y de tableros se registra un mayor grado de formalidad, pues muchas empresas que operaban informalmente en algunas zonas del Pacífico gradualmente han ido desapareciendo, algunas como consecuencia de situaciones de conflicto, por el desabastecimiento de materia prima o por la competencia que genera la entrada de productos de madera. Operan unidades total o parcialmente formales en el eslabón de la comercialización de productos de transformación secundaria y de productos terminados, como muebles, en los grandes centros urbanos. Sin embargo, la fabricación de muebles y otros productos de madera en escala artesanal o en pequeños talleres de ebanistería y carpintería, se caracteriza por su alta informalidad.

Varios actores de las organizaciones comunitarias asocian la legalidad directamente con la reivindicación de la propiedad de sus territorios. Sostienen que las comunidades son la autoridad dentro de sus territorios o, cuando menos, deberían compartir el ejercicio de la autoridad ambiental con las instituciones públicas, en este caso con las CAR. Este es típicamente un asunto de gobernanza forestal que requiere una mirada más profunda cuando se lleve a cabo la revisión y actualización de los marcos normativos.

Existen diversas iniciativas para el control de la tala y el comercio de la madera ilegal como antes se mencionó. Tal es el caso del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia. En los informes de gestión (MADS - STPIMLC 2012) se reportan importantes avances en una muy diversa gama de actividades por parte de las entidades vinculadas, pero aún enfrentan el reto de medir el impacto real que ha logrado dicho Pacto en cuanto a la reducción de la ilegalidad.

Incentivos y desincentivos al comercio legal de la madera

En la larga lista de las múltiples causas de la ilegalidad que ya se identificaron, muchas podrían ser catalogadas como verdaderos incentivos para mantener dicha ilegalidad. En el estudio de IDEAM y ECOFOREST (2008), los actores entrevistados perciben que la “tramitología” es el factor más importante, ya que impide el aprovechamiento debido “a la cantidad de requisitos y al tiempo de tramitación del permiso o autorización (licencia) de aprovechamiento forestal”. Otros estudios señalan a la corrupción como el principal incentivo (Tibaquirá 2008).

No existen incentivos reales para que el comercio de la madera extraída del bosque natural sea legal. En particular, se carece de un incentivo para el manejo de los bosques naturales. En contraste, el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) establecido por la Ley 139 de 1996, ha contado con una muy significativa asignación de recursos. Se trata de “un reconocimiento del

Estado a las externalidades positivas de la reforestación en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población”. El monto para el periodo 2010-2014 asciende a la suma de COL 429.000.000.000 (USD 234.4 millones).

También es indispensable considerar el papel de los compradores, tanto en el sector público como en el privado.

Debe mirarse lo que sucede en los bosques al interior de las regiones pero también lo que sucede fuera del bosque, porque el producto también llega al consumidor y también hay un papel que juega el consumidor en la ilegalidad. (Higgins 2008, 57).

Por lo tanto son claves las acciones que se desarrollen para establecer y aplicar protocolos en los sectores público y privado, para la compra responsable de madera y sus productos.

Lo que los actores forestales conocen sobre el Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea

La información de esta sección se recogió a través de dos tipos de herramientas: la entrevista y la encuesta. Dentro del sector público se incluyó a funcionarios de los ministerios responsables de la formulación de la política sectorial (bosques naturales, reforestación comercial y comercio), así como a quienes trabajan en algunas entidades adscritas; a las autoridades ambientales regionales; a las autoridades de la policía; a quienes trabajan en organismos de control y otras entidades. En los otros grupos se incluyeron empresarios, personas de las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas; académicos y personas que trabajan en organizaciones de la sociedad civil.

En total se entrevistó a 26 personas y se aplicaron 74 encuestas. No se aplicó un modelo estadístico para determinar el tamaño de la muestra por grupos de actores, por lo cual la siguiente información es meramente indicativa. La mayoría de las personas entrevistadas (88%) conoce el Plan de Acción FLEGT³³; aunque por tipos de grupos la totalidad de las personas entrevistadas pertenecientes a los sectores público y privado, de la sociedad civil y de la academia lo conocen, frente a un 25% de personas de las comunidades.

Entre las personas encuestadas la proporción de quienes conocen el Plan de Acción FLEGT es ligeramente inferior a la de quienes la desconocen (46% y 54%, respectivamente). Se lo conoce más en el sector público (81%), mientras que el porcentaje en el sector privado es bajo (8%) y entre las comunidades es de un 33%.

Quienes conocen dicho Plan de Acción obtuvieron la información en reuniones, charlas y talleres (28%), seguido de internet y correo electrónico (11%). Pero un alto porcentaje de encuestados (54%) no reportó información al respecto. En cuanto a lo que se entiende por Plan de Acción FLEGT, más de la mitad de las personas encuestadas (51%) no sabe o no

³³ En las entrevistas solamente se indagó si lo conocían. En las encuestas se preguntó sobre fuentes de información y el reglamento de madera de la UE.

responde; el 22% lo asocia con gobernanza forestal; el 1% con normativa y aplicación de la legislación; el 1% con comercio forestal, y un 23 % con todos los temas anteriores.

El reglamento de madera de la UE es menos conocido que el Plan de Acción FLEGT: el 63% de los encuestados no lo conoce. Esto evidencia que el conocimiento del Plan es superficial y hace falta más claridad, ya que el primero forma parte del segundo. La mayoría (97%) tampoco indicó dónde obtuvo tal información. Apenas un 3% indicó como fuente reuniones, charlas y talleres, y una misma proporción señaló internet y correos electrónicos.

La mayoría de personas encuestadas (54%) percibió el concepto de gobernanza forestal como el conjunto de procesos e instituciones, formales e informales, que incluye normas, valores y comportamientos, a través de los cuales los ciudadanos, el sector público y el privado articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones en relación con el acceso y uso de los bosques. Una cuarta parte (23%) lo consideró una mezcla de las diferentes opciones de respuesta que se les planteó. Un 10% lo entendió como el arte o la manera de gobernar los bosques. Se infiere, de estos resultados, que la tendencia mayoritaria es percibir la gobernanza forestal como un concepto integral, pero con elementos constitutivos e interrelaciones definidas, más que como una combinación no estructurada de las diferentes alternativas de definición sugeridas, que en el diseño de la encuesta se consideró la opción con mayor validez.

Un 43% de personas entrevistadas entendió el concepto de tala ilegal como la extracción de maderas sin cumplir las normas; un 26% como una combinación de las distintas opciones de respuesta planteadas; y un 16% lo asimiló al aprovechamiento, transporte y comercialización de madera sin cumplir con las normas correspondientes. Así, la mayoría atribuye un alcance restringido al término tala, lo cual parece más lógico que el “ampliado” propuesto en diversos documentos internacionales y que, en el diseño de la encuesta, también se consideró la opción con mayor validez.

En un 45% de las respuestas se entiende como madera legal aquella que cumple con la normatividad en todas las etapas del proceso y que, además, tiene condiciones de trazabilidad; un 32% asimiló el concepto al de trazabilidad. La mayoría de encuestados percibe el concepto de manera integral, lo cual es una base importante para futuros procesos de definición de lo que se entiende por madera legal.

El 73% de personas entrevistadas dijo conocer alguna medida utilizada para controlar el tráfico ilegal de madera. Esta respuesta mayoritaria indica que existe algún reconocimiento de la gestión administrativa en este campo. Un contundente 85% de las personas entrevistadas consideró insuficientes las regulaciones y el marco normativo vigente para controlar el tráfico de madera, lo cual indica que es necesario introducir mejoras en esta materia. También es clara la tendencia mayoritaria que considera factible establecer un sistema de trazabilidad de la madera: el 74%. Por lo tanto es viable implementar mecanismos de verificación.

Pertinencia del Plan de Acción FLEGT

Aunque es relativamente pequeño el valor que representan las actuales exportaciones de madera y sus productos desde Colombia hacia la UE, si se lo compara con otros destinos, tal aspecto no debe ser el determinante a efectos de analizar y evaluar la pertinencia del Plan de Acción FLEGT. Más bien hay que tener en cuenta las oportunidades de mercado que se abren a partir de la suscripción del Acuerdo Comercial entre Colombia y la UE. Por otra parte, el Plan de Acción FLEGT no solamente hace referencia a los aspectos comerciales sino también a temas relacionados con los marcos regulatorios asociados al bosque y a la gobernanza forestal.

La mayoría de las personas entrevistadas consideró que sería pertinente suscribir un Acuerdo Voluntario de Asociación (AVA) entre Colombia y la UE, porque estiman que tal tipo de instrumento sería útil para consolidar varios aspectos relacionados con la gobernanza forestal y el mejoramiento de la legalidad forestal en el país. Además porque perciben que, eventualmente, se podrían apoyar procesos orientados a la sostenibilidad forestal y no solamente a la exportación de productos. La percepción de los actores puede ser válida si se tiene en cuenta que

...bajo este tipo de acuerdo los países exportadores establecen sistemas para verificar la legalidad de sus exportaciones de madera a la UE, mientras que la Comisión Europea y los países miembros de la UE proporcionan ayuda para implementar estos sistemas.(European Forest Institute 2009, 4).

La eventual suscripción de un acuerdo de ese tipo depende, en gran medida, de que las instancias y entidades pertinentes comprendan los beneficios que puede acarrear en el mejoramiento de la legalidad forestal. Es necesario superar la reticencia de algunos actores que lo asocian con una barrera de tipo comercial. El sector privado, una vez que tenga mayor claridad sobre las perspectivas del mercado, dados los efectos negativos de la crisis en algunos países de la UE, podrá adoptar una posición más contundente y brindar apoyo al proceso ante las instancias del gobierno nacional. Por otra parte, está claro que la consideración y el análisis de la factibilidad, pertinencia y conveniencia de un acuerdo de esta naturaleza requiere la participación de todos los actores interesados, incluyendo además del gobierno y el sector privado, la sociedad civil, y en este caso muy especialmente de las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas, que como se señaló en la sección inicial (Gobernanza forestal y gestión de los bosques), son propietarios del 45,7% del área boscosa total del país.

El Acuerdo Comercial contempla disposiciones específicas relativas al comercio de productos forestales, todas pertinentes y relacionadas con el Plan de Acción FLEGT:

Artículo 273, Comercio de Productos Forestales. A fin de promover el manejo sostenible de los recursos forestales, las Partes reconocen la importancia de contar con prácticas que, de conformidad con los procedimientos y legislación internos, mejoren la aplicación de las leyes, la buena gestión forestal y promuevan el comercio de productos forestales legales y sostenibles, que pueden incluir las siguientes prácticas:

- a. La aplicación y uso efectivo de CITES con respecto a especies de madera que se identifiquen como amenazadas de acuerdo con los criterios de y en el marco de dicha Convención;
- b. El desarrollo de sistemas y mecanismos que permitan la verificación del origen lícito de los productos forestales maderables a lo largo de la cadena de comercialización;
- c. La promoción de mecanismos voluntarios para la certificación forestal que son reconocidos en el mercado internacional;
- d. La transparencia y la promoción de la participación pública en la gestión de los recursos forestales destinados a la producción de madera.³⁴

Es evidente que dicho Tratado establece un marco claro sobre las condiciones del comercio aplicables al campo de la madera y sus productos, originados tanto en bosques naturales como en los plantados. Un punto favorable a la eventual suscripción de un AVA es la disposición del Tratado ya mencionada, referente al desarrollo de sistemas y mecanismos que permitan la verificación del origen lícito de los productos forestales maderables a lo largo de la cadena de comercialización.

Conclusiones

1. En cualquier análisis sobre el estatus de la gobernanza forestal en Colombia y de los aspectos relacionados con dicha gobernanza se deben tener en cuenta los ejes problemáticos que afectan el conjunto de la gestión forestal en el país: una deficiente y desarticulada institucionalidad para la gestión forestal; la pérdida y degradación del patrimonio forestal; el bajo nivel de productividad y competitividad del sector forestal; la débil capacidad financiera y el escaso desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.
2. Los actores que integran la cadena productiva forestal de la madera son numerosos, dispersos y heterogéneos. Paralelamente, se presenta una acentuada desarticulación entre los distintos eslabones de la cadena.
3. El PNDF vigente desde 2000 definió e incorporó el Subprograma de Manejo y Aprovechamiento del Bosque Natural dentro del Programa de Cadenas Forestales Productivas; este Subprograma establece, entre otros aspectos, la necesidad de desarrollar nuevos esquemas de manejo y aprovechamiento que faciliten la integración equitativa de las comunidades a los sectores productivos, de tal manera que se asegure el desarrollo de estas comunidades basado en el manejo sostenible de sus recursos. A pesar de lo anterior, en el Acuerdo de Competitividad que orienta la Cadena Productiva Forestal, en la práctica se han dejado afuera los eslabones primarios de la cadena forestal que corresponden a los productores de madera provenientes de los bosques naturales.

³⁴ Acuerdo comercial entre la Unión Europea (y sus estados miembros) y Colombia, 2011, título IX, Comercio y Desarrollo Sostenible.

4. Hay una descoordinación institucional y una elusión de las responsabilidades del Estado respecto del fomento y apoyo al desarrollo forestal sostenible relacionado con el uso, manejo y aprovechamiento de los bosques naturales del que dependen las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas (31.7 millones de hectáreas de bosques naturales equivalentes al 45,7% del área boscosa del país, se encuentran en sus territorios), así como los pequeños y medianos productores forestales individuales. Esta situación muestra una falta de reconocimiento de la cadena forestal productiva real, si se tiene en cuenta que en la actualidad alrededor de un 85% de la oferta de madera para la industria forestal del país proviene de los bosques naturales.
5. Los productores de madera de los bosques naturales no se encuentran organizados como gremio y constituyen, en todo sentido, el eslabón más débil de toda la cadena productiva forestal. En general, carecen de todo tipo de apoyo por parte del Estado y están usualmente sometidos a las condiciones inequitativas de precios que les son impuestas por los intermediarios en la compra de la madera. Sus condiciones de trabajo carecen de las mínimas normas de seguridad social e industrial y, en muchos casos, trabajan en contextos sometidos a la violencia o a la influencia, directa en el negocio, de agentes ubicados al margen de la ley. Entre los principales factores que determinan esta situación se cuentan: la pobreza, el aislamiento geográfico, la escasa infraestructura física, las deficientes condiciones de salud y educación, los bajos ingresos, así como la falta de capital y de capacitación.
6. Aunque no hay certeza plena sobre la magnitud real y la situación actual de la ilegalidad forestal, se la puede catalogar como alta o relativamente alta. Con diversas metodologías y alcances, los estudios realizados en diferentes épocas la han calculado en los siguientes niveles: el 42% en 1992; entre el 71% y el 80% en 1997; el 33% en 2008. El problema de la ilegalidad forestal también abarca, en una magnitud desconocida, el tráfico ilícito transfronterizo de maderas, desde y hacia Colombia.
7. Las causas que determinan la situación de ilegalidad forestal son múltiples; en ellas confluyen factores de orden político, institucional- legal-administrativo, técnico, sociocultural y económico, que configuran un panorama complejo de abordar y de resolver desde el ámbito meramente forestal.
8. Las principales causas y manifestaciones de la ilegalidad forestal son de varios tipos. Las normativas son legislación desactualizada y con algunas inconsistencias técnicas o jurídicas. Las de tipo técnico son: deficiencias en la elaboración de planes de manejo y aprovechamiento forestal, sobreexplotación de especies, inexistencia de un inventario forestal nacional, falta de elaboración y/o de implementación de planes de ordenación forestal, desvinculación de la asistencia técnica con el manejo del bosque en terreno. Las de tipo social son: pobreza, falta de capacitación, desprotección social, violencia, carencia de una cultura forestal, falta de participación. Las de tipo institucional son: trámites excesivos, falta de difusión de la normatividad, tráfico de salvoconductos, deficiencias en el control y la supervisión en las distintas etapas de la cadena, deficiencias en las unidades técnicas responsables de la administración forestal y corrupción.

9. Esas causas y factores son las que determinan, en la actualidad, que el conjunto de actividades asociadas a la cadena productiva del bosque natural no sea sostenible, ni en lo ecológico, ni en lo social, ni en lo económico.
10. Es muy precaria o débil la verificación del origen real de la madera debido a las deficiencias que afectan al sistema de control del aprovechamiento forestal desde el bosque. Existen debilidades operativas e institucionales, insuficiencia de recursos financieros, limitada participación de las comunidades locales en el control, incidencia de factores externos como la violencia en las áreas de producción forestal, y la falta de monitoreo de las actividades de aprovechamiento de los bosques naturales.
11. El sistema actual de tasas forestales es desactualizado, en cierto sentido caótico, debido a que no se lo aplica uniforme y consistentemente en todas las regiones. Además los ingresos percibidos por las entidades estatales, en muchos casos no se aplican siguiendo plenamente los fines establecidos. Existen diversas formas de evasión, cuya magnitud es difícil determinar.
12. No hay incentivos reales para el comercio legal de la madera que se extrae del bosque natural. En particular, se carece de un incentivo para el manejo sostenible de los bosques naturales.
13. En general, la situación actual de la gobernanza forestal en Colombia revela debilidades y falencias frente a los retos que plantea el manejo sostenible de los bosques. No obstante lo anterior, diversos actores públicos y privados realizan importantes y notables esfuerzos y acciones de distinta índole, en los niveles nacional, regional y local, para el mejoramiento de la gobernanza forestal, y para el desarrollo e implementación de mecanismos e instrumentos orientados a la reducción de la ilegalidad forestal. Se destacan los siguientes:
 - Los avances en la zonificación y el ordenamiento ambiental de las reservas forestales nacionales.
 - Los progresos en los procesos de elaboración y aprobación de los planes de ordenación forestal.
 - La mejora en la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal, mediante la estructuración y próxima adopción legal e implementación de los protocolos para seguimiento y control de: 1) permisos y autorizaciones de aprovechamiento forestal; 2) movilización de productos y subproductos del bosque; 3) industrias o empresas forestales.
 - La próxima adopción legal e implementación del Salvoconducto Único Nacional en Línea (SUNL), que es “el documento emitido vía internet por la autoridad ambiental, que ampara la movilización en el territorio nacional de especímenes de la diversidad biológica”.
 - La creación legal e implementación de la Ventanilla Única Forestal para centralizar los trámites y procedimientos, que requieren el ejercicio de la actividad forestal con fines comerciales, en el campo específico de la reforestación comercial.

- La suscripción, con sus avances y perspectivas, del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia-PIMLC y de los Acuerdos Departamentales por la Madera Legal. Vinculados a esta iniciativa están los sectores industrial, minero, forestal, ganadero, de la construcción, de la vivienda y del transporte, así como diversas entidades del sector público relacionadas con estos campos, como lo son varios ministerios y entidades adscritas, autoridades ambientales regionales, entre otras.
 - El desarrollo y los logros del proyecto “Bosques y Territorios Étnicos en el Chocó-Darién Colombo-Ecuatoriano: Protección Territorial, Manejo y Comercialización Responsable de Productos Forestales”. Uno de sus objetivos es mejorar las capacidades de las organizaciones étnico-territoriales para ejercer sus derechos y participar en la definición y aplicación de políticas que reduzcan la tala ilegal, a la vez que mejoren la protección territorial.
 - La implementación en el país de iniciativas de alcance supranacional tales como: 1) “Apoyar la aplicación del Plan de Acción FLEGT de la UE en América del Sur: Catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal”; el objetivo es crear un entorno favorable y aumentar la capacidad para que se reduzca la tala ilegal, con un enfoque particular hacia el comercio de Brasil, Colombia, Ecuador y Perú con la UE; 2) “Avanzando hacia un comercio mundial de madera legal y sostenible a través del Plan de Acción FLEGT de la UE”; el objetivo es tratar de que la sociedad civil y el sector privado se comprometan a mejorar la gobernanza de los recursos forestales, así como establecer las condiciones clave para los acuerdos de asociaciones voluntarias.
 - La implementación y los avances del Proyecto “Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia”, implementado por la CARDER y otras 10 CAR.
- 14.** El valor económico de las exportaciones de madera y de productos de madera desde Colombia hacia la UE es relativamente bajo, si se lo compara con otros destinos. Sin embargo, este aspecto no debe ser determinante cuando se analiza la pertinencia del Plan de Acción FLEGT. Más bien se deberían tener en cuenta las oportunidades de mercado que se abren a partir de la suscripción del Acuerdo Comercial entre Colombia y la UE, y considerar las propias disposiciones que se establecen en este Acuerdo en lo concerniente al comercio de productos forestales. La mayoría de las personas entrevistadas considera pertinente la suscripción de un AVA entre Colombia y la UE. Debe tenerse en cuenta que la política de promoción de exportaciones privilegia los productos con valor agregado y no simplemente la madera aserrada.
- 15.** Se requiere desplegar un mayor esfuerzo para lograr estructurar un Sistema de Aseguramiento de la Legalidad Forestal, aunque ya se ha iniciado el desarrollo de diversos procesos y acciones.
- 16.** Dado que no se aplicó un modelo estadístico para determinar el tamaño de la muestra por grupos de actores, la siguiente información es meramente indicativa.

17. La mayoría de las personas entrevistadas (88%) conoce el Plan de Acción FLEGT, aunque por tipos de grupos la totalidad de las personas entrevistadas pertenecientes a los sectores público y privado, de la sociedad civil y de la academia lo conocen, frente a un 25% de personas de las comunidades.
18. Entre las personas encuestadas la proporción de quienes conocen el Plan de Acción FLEGT es ligeramente inferior a la de quienes lo desconocen (46% y 54%, respectivamente). Se conoce más en el sector público (81%), mientras que el porcentaje en el sector privado es bajo (8%) y entre las comunidades es de un 33%.
19. El reglamento de madera de la UE es menos conocido que el Plan de Acción FLEGT: el 63% de los encuestados lo desconoce. Esto evidencia la falta de claridad o de mayor profundidad en el conocimiento de esta información, si se tiene en cuenta que el reglamento de madera de la UE es un componente del Plan de Acción FLEGT.

Recomendaciones

Para el Gobierno

1. Incluir de manera específica la temática de conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los bosques naturales en la mesa de negociación entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC (u otros grupos que se sumen a los diálogos de paz en el futuro) o en los eventuales procesos posteriores que se desarrollen con participación de la sociedad civil para refrendar los acuerdos que se suscriban.
2. Continuar y terminar el proceso de actualización de la Política de Bosques y del PNDP basándose en un proceso participativo que puede desarrollarse en torno a la Mesa Nacional Forestal.
3. Revisar los marcos legislativos y regulatorios; en particular finalizar la actualización de la normatividad sobre ordenación, manejo y aprovechamiento de los bosques naturales.
4. Crear legalmente un incentivo económico para apoyar y fomentar el manejo y aprovechamiento sostenible del bosque natural.
5. Estructurar, formalizar y poner en marcha un acuerdo de la cadena forestal productiva de los bosques naturales.
6. Pasar de la etapa de elaboración y de adopción legal a la fase de implementación de los planes de ordenación forestal.
7. Identificar e implementar mecanismos para superar el atraso técnico y tecnológico en las actividades de seguimiento, verificación y control forestal; vincular a la academia para estos fines.

8. Lograr mayores avances prácticos en el seguimiento, la implementación de actividades y el cumplimiento de compromisos del pacto intersectorial y de los acuerdos departamentales sobre la madera legal.
9. La voluntad política que decida sobre la eventual suscripción de un AVA depende, en gran medida, de que las instancias y entidades involucradas comprendan el alcance de los beneficios que un instrumento de esta naturaleza puede representar en el mejoramiento de la legalidad forestal. Habría que superar la reticencia inicial que pudieron haber tenido algunos actores que lo asocian con una barrera de tipo comercial.
10. Mejorar la gobernanza forestal con base en estrategias combinadas, tanto dentro del sector como entre este y los demás sectores relacionados. Esto requiere tomar decisiones administrativas y adoptar mecanismos que aseguren su implementación real y efectiva, así como integrar todas las medidas propuestas y en curso, entre ellas, por ejemplo, la definición del concepto de madera legal, la adopción e implementación de protocolos de control y seguimiento, la adopción y puesta en marcha del salvoconducto único nacional en línea, entre las principales. Para ello se precisa que se exprese una voluntad política en las esferas de alto nivel gubernamental.

Para el sector privado

11. Consolidar aspectos estructurales y organizativos de los productores y dueños del bosque; fortalecer las capacidades técnicas de varios actores de la cadena forestal productiva.

Para el Gobierno y el sector privado

12. Continuar el desarrollo de acciones integrales y coordinadas tendientes a la estructuración y puesta en marcha de un sistema de aseguramiento de la legalidad. Tomar como base la percepción manifestada por la mayoría de los actores entrevistados y encuestados, quienes estiman que es factible el establecimiento de un sistema creíble de verificación y trazabilidad de la madera.
13. Estructurar, adoptar y aplicar, en el sector público y en el sector privado, protocolos de compra responsable de madera y de sus productos.
14. Promover una discusión más amplia, abierta e informada entre los actores públicos y privados relacionados con la actividad productiva forestal, sobre la conveniencia de suscribir un AVA entre Colombia y la UE.

Referencias citadas en el texto

- Acevedo, Ximena, Héctor J. Martínez y Marcela Salazar. 2005. *La cadena forestal y madera en Colombia. Una mirada global de su estructura y dinámica - 1991-2005*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 44 p.
- Aldana, Camilo, ed. 2008. *Una Perspectiva de la Competitividad Forestal de Colombia*. Bogotá: USAID Colombia. 219 p.
- Banco Mundial. 2006. *Fortalecimiento de la Gobernabilidad y Aplicación de la Legislación Forestal. Confrontando un Obstáculo Sistémico al Desarrollo Sostenible*. Washington: BM. 84 p.
- Blandinières, Jean Paul et al. 2013. *Flujos de Madera en, hacia y desde América del Sur*. EE UU: EPRD Consortium Kielce. Informe final. 165 p.
- Cabezas, Harry. 2008. “Experiencias y visión de las comunidades afrocolombianas frente al problema de ilegalidad forestal”. En Proyecto Bosques FLEGT, *Memorias del Simposio Internacional Gobernanza Forestal en Colombia realizado en Pereira*, Colombia, p. 73-75.
- Cabrera, Edersson. 2013. *Avances institucionales en el monitoreo de la deforestación en la Amazonía colombiana*, “Proyecto Consolidación de un Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono - Colombia” (con base en IDEAM 2010, mapa escala 1:100.000). (Diapositivas de power point)
- Colorado, Luciano. 2008. “Experiencias y visión de las comunidades afrocolombianas frente al problema de ilegalidad forestal”. En Proyecto Bosques FLEGT, *Memorias del Simposio Internacional Gobernanza Forestal en Colombia realizado en Pereira*, Colombia, p. 76.
- CARDER y WWF. 2011. *Memorias del foro para la definición de la madera legal*. Apartadó, Colombia. Informe técnico. 94 p.
- CARDER. 2012. Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia. *Memoria del Taller “Aproximación al Concepto de Madera Legal para Colombia”*. Bogotá. 14 p.
- DAS, Departamento Administrativo de Seguridad. 2011. *Recursos Naturales Estratégicos del Estado. La explotación legal e ilegal de madera como actor de financiación e inestabilidad en las zonas de conflicto*. Bogotá. 16 p.
- European Forest Institute. 2009. *¿Qué es un Acuerdo Voluntario de Asociación? El enfoque de la Unión Europea*. EU FLEGT Facility. Joensuu, Finlandia. Informe de Políticas No. 3. 12 p.
- FAO y PROFOR. 2011. *Framework for Assessing and Monitoring Forest Governance*. Roma: FAO. 36 p.
- Higgins, Mary Lou. 2008. “Tala ilegal: Caso Eco-región Chocó-Darién”. En Proyecto Bosques FLEGT, *Memorias del Simposio Internacional Gobernanza Forestal en Colombia realizado en Pereira*, Colombia, p.57-59.
- IDEAM, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales y ECOFOREST. 2008. *Diseño y puesta en marcha del instrumento de captura de datos (subregistro) e información generada por actividades informales en los procesos de extracción, transformación y comercio de productos forestales*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 89 p.
- IDEAM, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. 2010. *Informe Anual sobre el Estado del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables en Colombia*. Bogotá. 235 p.
- _____. 2011. *Boletín Forestal Período 2008-2010*. Bogotá. 91 p.
- _____. 2013. *Consolidado de movilizaciones y aprovechamiento forestal 2000-2010*. Bogotá. Inédito.
- Johnson, James. 2012. *Informe de Evaluación Final del Proyecto Bosques y Territorios Étnicos en el Chocó-Darién Colombo-Ecuatoriano: Protección Territorial, Manejo y Comercialización Responsable de Productos Forestales*. Bogotá: Oxfam. 38 p.
- Kishor, Nalin y Kenneth Rosenbaum. 2012. *Assessing and Monitoring Forest Governance. A user's guide to a diagnostic tool. Program on Forests*. Washington DC.: PROFOR, 115 p.
- MADR, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2011. *Plan de Acción para la Reforestación Comercial*. Bogotá: MADR. 32 p.
- MADR, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2012. *Perspectivas para reforestación en comercial en Colombia* (Diapositivas de power point).
- MADR, FEDEMADERAS y FAO. 2011. *Acuerdo de Competitividad Cadena Productiva Forestal, Madera, Tableros, Muebles y Productos de Madera. Actualización 2011*. Bogotá: MADR. 26 p.
- MADS, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2011. *Política Nacional para la Gestión Sostenible de los Bosques Naturales*. Bogotá, borrador.
- _____. 2012. *Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos*. Bogotá. 124 p.
- MADS, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y STPIMLC, Secretaría Técnica del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia. 2012. *Informe Anual de Gestión*. Agosto 2011-Agosto 2012. Diapositivas de Power Point
- _____. 2013a. *Consolidado de ordenación forestal*. Bogotá, 2 p.

- _____. 2013b. *Informe de gestión sector ambiente y desarrollo sostenible - 2012*. Bogotá. 145 p.
- Maldonado, J.A., R. Vari y S. Usma. 2008. Checklist of the Freshwater Fishes of Colombia. *Biota Colombiana* 9 2: 143– 237.
- MAVDT, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. 2010. *Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal*. Bogotá, 56 p.
- MAVDT, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial et al. 2011. *Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia. Gobernanza Forestal*. Bogotá: UE. 56 p.
- MMA, Ministerio de Medio Ambiente y DNP, Departamento Nacional de Planeación. 1996. *Política de Bosques*. Bogotá: Documento CONPES 2834. 36 p.
- MMA, Ministerio de Medio Ambiente et al. 2000. *Plan Nacional de Desarrollo Forestal*. Bogotá. 74 p.
- Mondragón, Martha Lucy. 2013. *Contributions and Advances of the Projects and Programmes on Governance and Legal Timber -financed by the EU-to the Forestry Sector Development in Colombia*. Inédito.
- Moreno, Rubén Darío. 2012. “Aproximaciones para la Construcción de un Sistema de Aseguramiento a la Legalidad Forestal en Colombia”. *Gobernanza Forestal* año 2, 7 (Pereira).
- Motta-Tello, María Teresa. 1992. Proyecto Tasas Forestales. *Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá, 45 p.
- Orozco, José Miguel ed. 1996. *Diagnóstico de los sistemas de permisos y concesiones forestales y propuesta de criterios e indicadores para la ordenación sostenible de los bosques naturales*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente y Organización Internacional de Maderas Tropicales. 317 p.
- _____. 1999. *Las Políticas Forestales en Colombia. Análisis de procesos de formulación, contenido y resultados globales*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas. 375 p.
- Orozco, José Miguel y Doralice Ortiz. 2010. *Estrategia de participación en el marco de la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Forestal*. Bogotá: Agencia Alemana para la Cooperación Internacional GIZ y Comité Interinstitucional del PNDF. Informe de consultoría, 79 p.
- Porras, Arbel. 2008. “Experiencias y visión de las comunidades campesinas frente al problema de ilegalidad forestal”. En Proyecto Bosques FLEGT, *Memorias del Simposio Internacional Gobernanza Forestal en Colombia realizado en Pereira*. Colombia, p. 77-79.
- Rangel, Jesús Orlando, ed. 1995. *Colombia Diversidad Biológica I. Clima, Centros de concentración de especies, Fauna*. Bogotá: Instituto de Ciencias Naturales. 124 p.
- Rojas, Gustavo. 2008. “Experiencias y visión de las comunidades indígenas frente al problema de ilegalidad forestal”. En Proyecto Bosques FLEGT, *Memorias del Simposio Internacional Gobernanza Forestal en Colombia realizado en Pereira*. Colombia, p. 77-79.
- TECNIFOREST Ltda. 1997. *Diagnóstico para el control del aprovechamiento forestal, movilización y almacenamiento de productos forestales*. Bogotá, 174 p.
- Tibaquirá, Lombardo. 2008. *Evaluación de la aplicación de la legislación en el sector forestal de la República de Colombia con énfasis en los bosques naturales de la región Amazónica*. Bogotá: OTCA. 102 p.
- Van Dam, Chris. 2012. *Bosques y Territorios Étnicos del Chocó Darién Colombo-Ecuatoriano – Protección Territorial y Manejo y Comercio Responsable de Productos Forestales*. Bogotá: Documento de sistematización. 46 p.

ANEXO I. Lista de las personas entrevistadas

Sector público

Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER-	Rubén Darío Moreno
Corporación Autónoma Regional del Cauca -CRC-	Holman Gaitán
Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó -CODECHOCÖ-	Fernélix Valencia
Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá -CORPOURABÁ-	Ana Lucía Vélez
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-	Carolina Benítez, Kelly Johana Cortés, Emerson Alvarez, Nelsy Miranda
Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI-	Dayron Cardona
Instituto Colombiano Agropecuario - ICA-	Elena Ramos
Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM-	Claudia Patricia Olarte - Gabriel Padilla -Martha Alvarez
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Luz Stella Pulido
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Marlene Velásquez - Nelson Lozano
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Edith Urrego
Proexport Colombia	Diana Barragán
Secretaría Distrital de Ambiente –SDA- Bogotá	Francisco Rojas

Sector privado

ARISTIZABAL & JINETE S.A.	Adolfo Aristizábal
Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible -CECODES	Santiago Madriñán
Federación Nacional de Industriales de la Madera -FEDEMADERAS-	Alejandra Ospitia
PIZANO S.A.	Miguel Rodríguez

Comunidades

Asociación Nacional de Usuarios Campesinos –ANUC- (Putumayo)	Eder Sánchez
Cabildo Mayor Indígena de Chigorodó	Darío Carupa
Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana -OPIAC- (Pueblo Yagua)	José Soria
Proceso de Comunidades Negras -PCN-	Eva Lucía Grueso

Organizaciones No Gubernamentales

Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible –ASOCARS-	Ramón Leal
Corporación Semillas de Agua	David Díaz
Fundación Natura	Elsa Matilde Escobar
Grupo de Trabajo para la Certificación Forestal Voluntaria -GTCFV- (Iniciativa nacional de FSC para Colombia)	José Luis Rengifo

Academia

Universidad Distrital	Liz Villarraga
-----------------------	----------------

ANEXO 2. Instituciones vinculadas al Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia

Alta Consejería Presidencial para la Gestión Ambiental, la Biodiversidad, Agua y Cambio Climático	CRQ
Asociación Colombiana de Camioneros –ACC	CVC
Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible –ASOCARS	CVS
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN
Cámara Asomneros de La Andi	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC
Cámara Colombiana de la Construcción –CAMACOL	Federación Colombiana de Ganaderos –FEDEGAN
Confederación Colombiana de Consumidores	Federación Nacional de Comerciantes –FENALCO
Consejo Empresarial Colombiano de Desarrollo Sostenible –CECODES	Federación Colombiana de Municipios
Consejo Colombiano de la Construcción Sostenible CCCS	Federación Colombiana de Transportadores de Carga por Carretera –COLFECAR
Conservación Internacional –CI	Federación Nacional de Departamentos
CAM	Federación Nacional de Empresarios de La Guadua –FEDEGUADUA
CAR	Federación Nacional de Industriales de la Madera –FEDEMADERAS
CARDER	Federación Nacional de Productores de Carbón –FENALCARBÓN
CAS	Fondo Mundial para la Naturaleza WWF Colombia
CDA	Fundación para la Conservación del Patrimonio Natural –BIOCOLOMBIA
CDMB	Fundación Natura
CODECHOCÓ	Grupo de Trabajo para la Certificación Forestal Voluntaria
CORANTIOQUIA	Instituto Colombiano Agropecuario –ICA
CORNARE	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
CORPOAMAZONIA	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
CORPOBOYACÁ	Ministerio de Minas y Energía
CORPOCALDAS	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
CORPOCESAR	Policía Nacional
CORPOCHIVOR	Secretaría Distrital de Ambiente –SDASERVICIO
CORPOGUAJIRA	Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA
CORPONOR	The Nature Conservancy –TNC
CORPOGUAVIO	Universidad Javeriana
CORPORINOQUIA	Universidad Distrital
CORPOURABÁ	
CORTOLIMA	
CRC	

ANEXO 3. Siglas y acrónimos

AVA	Acuerdo Voluntario de Asociación
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CGR	Contraloría General de la República
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CITES	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres
Codechocó	Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó
Cornare	Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare
Corpoamazonia	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia
Corponariño	Corporación Autónoma Regional de Nariño
CRC	Corporación Autónoma Regional del Cauca
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
Eurostat	Oficina Estadística de la Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEDEMADERAS	Federación de Industriales de la Madera
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
ITC	Internacional Trade Centre
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales
PIMLC	Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia
PNDF	Plan Nacional de Desarrollo Forestal
PPGFC	Proyecto Posicionamiento de la Gobernanza Forestal en Colombia
PROFOR	Programa sobre los Bosques
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
SUNL	Salvoconducto Único Nacional en Línea
STPIMLC	Secretaría Técnica del Pacto Intersectorial por la Madera Legal en Colombia
SAL	Sistema de Aseguramiento de la Legalidad
SINA	Sistema Nacional Ambiental
TLC	Tratado de Libre Comercio
TRAFFIC	Red de monitoreo de comercio de vida silvestre
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
VUF	Ventanilla Única Forestal
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza



2 TENDENCIAS DE LA GOBERNANZA FORESTAL EN ECUADOR

Pablo Mogrovejo, Luis Fernando Jara y Ángel Sánchez.
FUNDACIÓN BOSQUES PARA LA CONSERVACIÓN

Resumen ejecutivo

Durante el último quinquenio, el gobierno ecuatoriano ha realizado grandes esfuerzos y ha formulado políticas y estrategias para implementar una adecuada gobernanza forestal. Estas incluyen incentivos de diferente índole para frenar la deforestación, un mayor control del aprovechamiento y movilización de productos forestales, la divulgación de la normativa forestal, así como financiamientos para conservar los bosques naturales, promover la revegetación y recuperación de áreas degradadas, reforestar con fines comerciales, y proveer recursos para la investigación y capacitación. Pese a ello continúa el aprovechamiento, movilización y comercio de madera ilegal especialmente en las áreas de frontera con Colombia y Perú.

La madera producida en Ecuador, según los reportes del Ministerio del Ambiente del Ecuador (MAE) para el periodo 2007–2010 (MAE e ITTO, 2010 y 2011b) es cercana a los tres millones de metros cúbicos promedio por año, de los cuales el 60% proviene de plantaciones forestales. El volumen de madera exportado a la UE de acuerdo con la información del Banco Central del Ecuador es muy bajo (1,3%) y no supera el 11% del valor exportado en el periodo 2010-2012.

El conocimiento de los diferentes actores de la cadena de valor forestal sobre los componentes del Plan de Acción FLEGT de la UE es bajo. Por lo tanto se requiere especializar la difusión de la información, sobre todo en lo que se refiere al mejoramiento de la gobernanza forestal y a la fabricación de productos forestales con mayor valor agregado que generen empleo, servicios e impuestos, bajo el cumplimiento de las normas que rigen la materia, ya que existe un mercado nacional e internacional para los productos elaborados con maderas finas a precios atractivos y competitivos.

Summary, conclusions and recommendations

Summary

The aim of this chapter is to analyse the current situation of forest governance and the national and international timber trade in Ecuador. For the elaboration of this chapter, data from secondary sources were primarily used. This information was complemented by surveys, interviews and discussions with relevant stakeholders in the forest supply chain.

During the last five years, the Ecuadorian government has made great efforts in developing policies and strategies to improve forest governance. These efforts include different types of incentives to curb deforestation, greater control over the harvest and the transport of forest products, better communication of forest legislation and funding to conserve natural forests, to promote the reforestation and recovery of degraded areas, reforestation for commercial purposes, and resources for research and training. Despite all these efforts, illegal harvesting, transport and trade of timber continue, especially in the border areas with Colombia and Peru.

Timber produced in Ecuador, according to reports from the Ministry of Environment of Ecuador (MAE), for the period 2007-2010 (MAE and ITTO, 2010 and 2011b) is close to an average of three million cubic meters per year, of which approx. 60% derives from forest plantations. The volume of timber exported to the EU, according to information from the Central Bank of Ecuador, is very low (1.3%) and does not exceed 11% of the total export value in the period 2010-2012.

The knowledge of the different stakeholders in the forest supply chain on the opportunities offered by the EU FLEGT Action Plan is low. Therefore, targeted communication of the Action Plan is required so that these opportunities can be understood, particularly in relation to improving forest governance and the development of value-added forest products. This, if complying with international standards, in turn provides jobs, services and tax revenues, since there is a national and international market for fine wood products at competitive prices.

Conclusions

Ecuador has been implementing actions that have enabled the country to improve its forest governance during the last six years, based on the “Plan of Good Living” (“Plan del Buen Vivir”). The Ecuadorian forest governance model has five lines of action: forestry incentives; availability and access to forestry information; forest control; forest development; and research, training and dissemination. Ecuador has generated, and continues to generate, information that is enabling the country to develop and implement actions aimed at the management of its forests.

Relevant examples of good forest governance include economic incentives for the conservation of natural forest, through to the Socio-Bosque Program (payment in exchange for conservation of natural forest); free technical support to facilitate small forest producers in obtaining harvesting licenses; the use of remote sensing technology to measure changes in forest cover over time; and new economic and tax incentives for reforestation associated with commercial activities. Despite these efforts, problems still occur in the control of harvesting and the commercialization of forest products from illegal origins, especially those products originating from native forests. According to statistics, volumes of illegally harvested timber are still high in the country.

The MAE is the national entity that authorizes the harvest of forest ecosystems by issuing harvesting licenses, after the submission of plans, most of which are produced by a forest manager who has been endorsed by the MAE. This forest manager must comply with

the administrative and technical procedures explained in the legislation related to forest harvesting. The regulations were established in 2004 with an extractivist vision, which is causing the deterioration and degradation of the country's forest resources. Therefore, a reform of the forestry legal framework is imperative.

The main causes underlying the adoption of illegal practices in the timber harvesting and trade are: excessive paperwork in order to obtain forest harvesting licenses; acts of corruption and bribery by some government officials in the MAE technical and forest controls offices, and by some police officers who work at both fixed and mobile control posts; predominance of timber intermediaries who set the rules in the supply chain (they prefer to buy illegal timber to increase their profit margin); economic difficulties for small producers to meet the payment for the right to harvest ("pago por pie de monte"); excessive payments to forest managers to issue the harvesting licenses; and poor control by the government regarding illegal forest operations or practices.

The Ecuadorian supply chain consists of direct and indirect stakeholders. The direct stakeholders are the forest and plantation owners (indigenous communities, settlers, timber firms); intermediaries or timber traders; the people executing harvesting programmes; chainsaw sellers buying timber; owners of sawmills; timber warehouse owners; plywood and fibre tablets companies; pallet factories; balsa processors; export groups; carpentries and the MAE. Indirect stakeholders are those that provide services and consist of: forest managers; technical officials from the MAE, the tax authorities, the customs authorities, chainsaw operators and transporters. The dominant actor of this whole supply chain is the intermediary who can be the execution authority, a representative of the owner or the executant or the transporter. This actor is the one who dominates the whole process and encourages illegal acts and corruption.

Along the timber supply chain there are also informal and illegal stakeholders. Usually they remain anonymous. They harm the State by not paying the taxes that correspond to the right to harvest in unreported forest operations; also because they do not declare these activities that generate tax revenues, not to mention other damage inflicted upon the forest (loss of biodiversity, resource degradation, land misuse, etc.).

In Ecuador, the forest monitoring and control system is based on the Forest Administration System (SAF), whose implementation represents a huge step in the management of forests. This tool has enabled the MAE to have a real knowledge of forestry operations legally executed at the national level and in some cases it has been the basis for immediate corrective action. All stakeholders from the forest supply chain described above converge in the SAF.

The MAE claims to have recently authorized the harvest of an annual average of 2.9 million solid cubic meters in natural forests and plantations. Out of this volume, 60% of the timber comes from forest plantations, 26% from agroforestry systems and pioneer formations, while the remaining 14% is extracted from natural forests. It is estimated that the country consumes about 5 million cubic meters of wood per year. Therefore, between 40% and 50% of the timber that is circulating and is commercialized comes from unregistered sources. The areas

with the greatest deforestation are concentrated in the provinces of Sucumbios and Orellana in the Amazon; in the province of Zamora, located on the eastern slope of the Andes; and in the province of Esmeraldas located in the northern coast.

While exports of forest products from Ecuador to the EU are currently relatively low (1.3% of the volume of total exports), it has increased by 41% between 2010 and 2012. In this scenario, the FLEGT initiative could stimulate the country to improve their governance and to increase the controls of illegal forest products and thus to meet the specific requirements of importing countries in Europe.

Regarding the forest stakeholders' knowledge of the FLEGT Action Plan, a special mention is given to the private sector. Stakeholders give different meanings to the concepts of forest governance, illegality and timber traceability. The majority thinks that the rules that exist for the control of illegal timber are insufficient.

The possibility for improving forest governance in Ecuador depends on the political decision of the Ecuadorian government, for which it has initiated some critical actions within the timber supply and traceability chain to improve forest governance in the country.

Recommendations

To the government

1. Implement an intensive system of dissemination and training of current forest legislation and norms, aimed especially at small forest landholders and owners, including indigenous communities, settlers and also implementers and intermediaries. This will raise the level of awareness among primary timber producers and traders, with the purpose of practicing sustainable harvesting and responsible forestry sales.
2. Create a system of incentives that encourages the proper execution of the forest harvesting programmes and plans. These incentives can be focused on owners or implementers. They will consist of the exoneration or reduction in the payment for the right to harvest ("pago por pie de monte"), tax refund, tax exemptions, recognition of merit, etc. This will improve the social acceptance so that legal practices are observed in the harvesting and commercialization of timber.
3. Build strategic alliances with the tax authorities (SRI), customs authorities (SENAE) and the Armed Forces (in the border areas) to perform control operations on all stakeholders in the forestry business, especially on intermediaries and in final locations (warehouses and factories).
4. Train all stakeholders in the supply chain on how SAF works. Despite being a user-friendly software, some producers and MAE officials have difficulty in applying it and handling it. Also to integrate SAF modules with direct connection to the SRI and SENAE databases, in others to cross reference the information and to make sure that taxes were paid.

5. Encourage the creation of forest microcredits for small producers by the Ministry of Production (MIPRO), aimed at financing equipment and tools for harvesting and commercialization operations. Otherwise, these producers will remain informal and subject to potential exploitation by unscrupulous intermediaries.
6. Reduce illegality in the forestry sector, it is necessary to simplify and to unify the procedures and timeframes for obtaining harvesting licenses. In some MAE's technical offices, some additional documents that are not included in the current regulations are requested, which tends to increase the appearance of acts of corruption.
7. Strengthen the Forestry Advisory Program implemented by the MAE. It would be desirable to incorporate independent forest managers into this program, so that they depend, economically, on this Ministry and not on the intermediaries.
8. Strengthen the forest control system establishing fixed stations of forest control in localities close to the border where key exit points for illegal timber have been identified. These stations should have direct connections to the SRI and SENA. Additionally there could be coordination between the agency that controls illegal fuel trade, which has all the tools and support from the Armed Forces.
9. The recruitment of forest engineers to work in fixed and mobile forest control stations should be as efficient as possible. Forest engineers must be professionals with a high degree of moral and ethical training. The duration of their contracts should not exceed two years. The salary of these professionals should be very competitive and should be paid without any delay. A cheaper alternative would be the recruitment of mid-level technical experts with authority, well equipped, trained in control tasks (timber identification, measuring, SAF, etc.) and whose recruitment is transparent.
10. Improve the infrastructure and conditions of fixed and mobile controls. They must be connected online with the SAF and SENA, with adequate signal and operate continuously.
11. The continuous training of government officials in charge of forestry control, especially of the identification of timber species, timber measuring, existing forestry legislation and its application in different situations.
12. Design and implement a monitoring system via satellite to identify the key points where there is deforestation and degradation and to prioritize control operations there.
13. The MAE forestry control actions should prioritize their operations in natural forests. The plantation management should be more flexible, because it is a more productive crop and its administration should be transferred to the Ministry of Agriculture (MAGAP).
14. The work of in situ forest verification using recruited forest auditors must be focused on unregistered or illegal operations. Experience indicates that more than two thirds of harvesting licenses issued by the MAE in Orellana have met the technical parameters

in the field. However the perception of illegality in this area is high. To implement permanent controls in the industries, warehouses/sawmills, auditing must be conducted with SRI officials and municipalities. Require timber traceability compliance from companies (chain of custody).

- 15.** Strengthen the regulation of the public procurement system, especially directed at the Decentralized Autonomous Governments (GAD), to filter out the use of illegal timber in public works.
- 16.** Update the forestry regulations, especially those related to natural forest, trying to make it more efficient, less complicated, and easy to implement for small producers. The higher the degree of complexity of any regulation, the greater the risk of corruption, fraud and bribery.
- 17.** Toughen sanctions that punish the harvesting and commercialization of illegal timber. Financial and criminal penalties are required, especially for those who facilitate and finance illegality so that the penalty does not fall solely on the producer. To create oversight committees to demand and enforce compliance with the judicial system in relation to the provisions laid out in forestry laws.
- 18.** Demand that the State provide basic services and functions at the local level through the presence of the ministerial officials in charge at the local level. Forest owners, especially the indigenous peoples of the Amazon, harvest or degrade the forest and sell forest products to pay for education, health, clothing and food. This strategy would avoid the use of forest resources as a means of survival and also provide for the basic needs of local communities. In many cases intervention projects are located in the communities or in the reach the stakeholders who are far from the forest and close to road access, while those who are more remote receive little or no support.
- 19.** Strengthen community organizations and owners of large extensions of natural forests, both through their organizational structures and accounting systems, census, delegations, etc. so that they can implement models of sustainable forest management.
- 20.** Provide all stakeholders in the forest sector information on the opportunities offered in the EU FLEGT Action Plan. It is necessary to improve the knowledge of timber regulations in the EU and globally, among relevant stakeholders in Ecuador.

Introducción

El objetivo de este documento es analizar la situación actual de la gobernanza forestal y el comercio nacional e internacional de la madera en Ecuador. Se utilizó primordialmente información de fuentes secundarias, así como documentos digitales y publicaciones producidas por diferentes entidades nacionales e internacionales. Esta información se complementó con una encuesta, entrevistas y conversaciones con actores relevantes de la cadena forestal.

Colaboraron en este estudio funcionarios y funcionarias de instituciones públicas, empresarios, empresarias y representantes de organizaciones de la sociedad civil, quienes proporcionaron información relevante sobre el tema del comercio de la madera, y estuvieron abiertos-as a responder las preguntas que se les formularon a través de una encuesta y de entrevistas que cubrieron la cadena de valor de la madera en el Ecuador. Se consideraron actores claves del sector forestal a funcionarios-as del Ministerio del Ambiente de Ecuador (MAE), de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), a representantes de organizaciones indígenas, a los regentes forestales, a los comerciantes de madera, entre los principales. Se realizaron 32 entrevistas en las provincias de Sucumbíos, Orellana, Esmeraldas, Los Ríos y Guayas. Adicionalmente, se aplicaron 66 encuestas para indagar sobre los conocimientos de los actores que participan en la cadena de valor de la madera, con respecto a los componentes del Plan de Acción FLEGT promovido por la UE.

El documento está organizado en cinco secciones. En la primera se describe, tanto la gestión de los bosques como las condiciones de la gobernanza forestal en Ecuador: institucionalidad, normativa, actores claves, sistema de monitoreo, control y verificación de origen de la madera. También se presentan ejemplos exitosos de dicha gobernanza. En la segunda sección se analizan las dinámicas de aprovechamiento ilegal, las tendencias del mercado de la madera, las rutas internas de movilidad, los mercados fronterizos, la informalidad vs. la ilegalidad, así como los incentivos y desincentivos para instaurar la legalidad. La tercera sección describe cuánto conocen los actores relevantes del sector forestal en el Ecuador, sobre el Plan de Acción FLEGT. La cuarta corresponde a las conclusiones y la quinta a las recomendaciones.

Gestión de los bosques y la gobernanza forestal en Ecuador

La extensión del territorio continental del Ecuador es de 25,63 millones de hectáreas. (FAO 2012). La remanencia de vegetación natural, según el MAE (2012a) es de 15.310.965 ha, de las cuales la superficie con bosque (nativo y plantaciones) cubre 12.261.997 ha, los páramos 1.460.502 ha, la vegetación arbustiva 1.320.716 ha y la vegetación herbácea 267.750 ha.¹

¹ Estos resultados se obtuvieron analizando el año 2008, con una cobertura del 96% de la información.

De acuerdo con Ecuador Forestal² existen 163.000 ha con plantaciones forestales de las cuales el 50% están localizadas en la Sierra, y el restante 50% en la Costa y Amazonía.

En cuanto a la remanencia de los bosques nativos, el 80% se encuentra en la Amazonía, el 13 % en la Costa y el 7 % en la Sierra. (Añazco *et al.* 2010). La información proporcionada por estos autores coincide, en parte, con la del MAE (2012a) donde se concluye que las subregiones con mayor remanencia boscosa en 2008, fue la llanura Amazónica con un 89%, la vertiente oriental andina con un 76%, los Andes del sur con un 62%, la vertiente occidental andina con un 54%, los valles interandinos con un 49% y la Costa con un 28%.

La mayoría de bosques está en posesión de los pueblos y nacionalidades indígenas, del pueblo afroecuatoriano y del Estado. Los propietarios particulares –finqueros/colonos y procesadores o industriales de la madera– tienen una extensión relativamente pequeña del bosque natural. (Añazco *et al.* 2010). Asimismo, la mayoría de plantaciones forestales pertenecen a propietarios privados.

Palacios y Revelo (2005) calculan que alrededor de 7.500.000 hectáreas de bosques nativos pertenecen a los pueblos indígenas y afroecuatorianos. De estas, 3,9 millones de hectáreas se han legalizado a través de la entrega de títulos colectivos; los 3,6 millones de hectáreas restantes están por legalizar. De propiedad del Estado son 4.897.108 de hectáreas de bosques nativos dentro del Sistema de Áreas Naturales Protegidas, y alrededor de 2.055.608 de hectáreas en el Patrimonio Forestal. (Añasco *et al.* 2010 citado en FAO 2012).

De acuerdo con la información del MAE (2012a) para el período 1990-2000, la tasa anual por cambio de la cobertura boscosa continental fue de 89.944 hectáreas por año, es decir un 0,71%; mientras que para el período 2000-2008 la tasa anual fue de 77.647 hectáreas, es decir 0,66%. La deforestación se ha concentrado, recientemente, en las provincias de Sucumbíos y Orellana, en la llanura Amazónica; en la provincia de Zamora, vertiente oriental de los Andes, y en la provincia de Esmeraldas, en la Costa. El principal cambio en el uso del suelo es de bosque nativo a áreas destinadas a la ganadería y la agricultura; incluye el establecimiento de plantaciones de palma aceitera, especialmente en la provincia de Esmeraldas.

Normativa para el aprovechamiento de los bienes del bosque

El aprovechamiento y la comercialización de la madera extraída de los bosques naturales y plantados, ya sean públicos o privados, están regulados por la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (Codificación 2004-017), y por las disposiciones establecidas en el Libro III del Régimen Forestal del Texto Unificado de la Legislación Secundaria (TULAS) emitido por Decreto Oficial 3516 y publicado en el Registro Oficial E2 del 31 de marzo de 2003.

El MAE es la autoridad nacional ambiental en Ecuador, por lo tanto autoriza el aprovechamiento maderero de los ecosistemas forestales, mediante la entrega de licencias de aprovechamiento

² <http://ecuadorforestal.org>; acceso 3 abril, 2013.

forestal, previa la presentación y aprobación de planes y programas elaborados, casi siempre, por un regente forestal avalado por el mismo MAE. Este-a profesional debe regirse por los procedimientos administrativos y técnicos establecidos en las normativas vigentes en el Ecuador. Se destacan los siguientes Acuerdos Ministeriales (AM):

- AM 139 del MAE (30 septiembre, 2009). Procedimientos administrativos para autorizar el aprovechamiento y la corta de madera.
- AM 038 del MAE (4 de junio, 2004). Sistema de regencia forestal.
- AM 039 del MAE (4 de junio, 2004). Norma el manejo forestal sustentable y el aprovechamiento de la madera del bosque húmedo.
- AM 244 (9 de agosto, 2007). Norma el aprovechamiento forestal sustentable del bosque seco.
- AM 128 del MAE (18 de octubre, 2006). Norma para el manejo sustentable de los bosques andinos.
- AM 040 del MAE (4 de junio, 2004). Norma para el aprovechamiento de la madera en los bosques cultivados y árboles en los sistemas agroforestales.
- AM 041 del MAE (4 de junio 2004). Norma el derecho de aprovechamiento de la madera en pie. En el artículo 1 se indica que el derecho de aprovechamiento de los árboles provenientes de los bosques naturales, sean estos de dominio público o privado, se fija en tres dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, por metro cúbico de madera en pie.

Los planes y programas deben ser elaborados aplicando las siguientes normas técnicas específicas:

Para bosques naturales húmedos, andinos y secos: Plan de Manejo Integral y Programa de Aprovechamiento Forestal Sustentable; Programa de Aprovechamiento Forestal Simplificado; y Plan de Manejo Integral y Programa de Corta para Zona de Conversión Legal.

Para formaciones pioneras, árboles relictos, plantaciones forestales, árboles plantados y árboles de la regeneración natural en cultivos: programas de corta. Para madera a ser cortada, utilizada o afectada por la construcción de obras públicas: licencia de aprovechamiento forestal especial.

Según la vigente Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre (Artículo 36), para acceder a los productos madereros provenientes de los bosques naturales, el propietario o posesionario del predio sujeto a aprovechamiento debe pagar USD 3,00 por metro cúbico de madera en pie, conocido también como “pago por pie de monte”. Están sujetos a este pago: el Programa de Aprovechamiento Forestal Sustentable (PAFSu), el Programa de Aprovechamiento Forestal Simplificado (PAFSi), el Programa de Corta de Árboles Relictos (PCAR), y el Programa de Corta para Zonas de Conversión Legal (PCZCL). Los productos madereros obtenidos de dichos aprovechamientos (trozas, tablones, tablas, listones y otros) son propiedad exclusiva del dueño o posesionario del bosque, quien puede comercializarlos o negociarlos como crea conveniente.

El aprovechamiento de las plantaciones forestales se rige por el Acuerdo Ministerial 040. Según este, el propietario de la tierra o de la plantación debe inscribirla en el Registro Forestal dentro del Sistema de Administración Forestal (SAF), y solicitar al MAE una licencia de aprovechamiento forestal en la que se autorice el corte y transporte de la madera a los centros de transformación, comercialización o exportación. El derecho de aprovechamiento no tiene costo alguno, y la contratación de un regente forestal no es obligatorio.

Los servicios ambientales de los bosques no son susceptibles de apropiación (Artículo 74 de la Constitución de la República del Ecuador, 2008). Por lo tanto, la producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado, aunque hasta 2013 no habían sido normados. Únicamente, en el Acuerdo Ministerial 033 de abril de 2013 se expiden las normas que regulan la implementación del mecanismo Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) en el Ecuador.

En el Acuerdo Ministerial 033 se establece que el MAE es la autoridad nacional del mecanismo de REDD (AN-REDD), a través del cual se reconoce el derecho de los proponentes sobre los posibles beneficios que puedan resultar de las actividades REDD+. Para implementarlo, la AN-REDD+ se basa en diez principios generales: transparencia, participación, acceso a la información, celeridad, equidad, eficacia, múltiples beneficios de los bosques, derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, e implementación de salvaguardas. La AN-REDD+ reconoce dos niveles de implementación de las actividades de la REDD+: jurisdiccional nacional (acceso directo) y proyectos (acceso indirecto).

La AN-REDD será la responsable de: contabilizar la reducción de emisiones resultantes de la implementación de las actividades de la REDD+, preparar las comunicaciones a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y crear y manejar el sistema de registro de las actividades REDD+, que contendrá las etapas de registro, aprobación e implementación. Sin embargo, en el artículo 10 se establece que la AN-REDD+ expedirá las normas técnicas específicas para poder implementar la REDD+ y las actividades relacionadas con: el proceso de consulta previa, libre e informada; los requisitos y procesos para el registro, aprobación e implementación; el mecanismo de distribución de los beneficios; el monitoreo obligatorio; el incumplimiento y resolución de controversias. Asimismo, se fija un plazo de 180 días, a partir de la fecha de publicación en el Registro Oficial, para la expedición de las normas técnicas mencionadas.

Sistema institucional forestal

El MAE es la máxima autoridad forestal en Ecuador de acuerdo con la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre vigente desde agosto de 1981. Es el Ministerio encargado de diseñar las políticas forestales y coordinar las estrategias, los proyectos y programas para el cuidado de los ecosistemas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. (TRAFFIC 2009). El artículo 42 de esta ley determina que el MAE supervigilará las etapas primarias de producción, tenencia, aprovechamiento y comercialización de las materias primas forestales, que provengan de bosques naturales y plantados, ya sean públicos o privados.

Existen otras instituciones u organismos del Estado que mantienen competencias en el ámbito ambiental y forestal respaldadas en leyes. Tal es el caso de la Ley de Desarrollo Agrario (2004) que otorga al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) facultades que afectan la gestión de los recursos forestales. Así, este Ministerio puede conocer y aprobar planes en el sector forestal, así como adoptar las medidas ecológicas que garanticen la utilización racional del suelo. También, las subsecretarías de producción forestal de este Ministerio son las encargadas de planificar, ejecutar y evaluar la política nacional de forestación y reforestación productiva. Enfocada en el desarrollo humano, social, económico y ambiental, esta política busca que la producción de madera abastezca la demanda nacional y genere excedentes exportables con lo cual se reduce la presión sobre el bosque primario. Asimismo, a través de la Subsecretaría de Tierras (lo que fue el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, INDA), el MAGAP adjudica tierras rústicas inclusive en áreas con bosque nativo. (Cárdenas y Puente 2012).

El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) promulgado en 2010, otorga la competencia del desarrollo productivo y de la gestión ambiental a los GAD. Estos se encargan de formular planes de ordenamiento territorial y de gestionar el ordenamiento de las cuencas hidrográficas, lo cual incide en la gestión forestal. (Cárdenas y Puente 2012).

El modelo actual de gestión de los bosques se sustenta en la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal Sustentable, que fue diseñada en el año 2000 y revisada en 2005. El énfasis está puesto en el mantenimiento y restauración de los bienes y servicios y de la biodiversidad, todo ello asociado a los ecosistemas boscosos. En 2011, el MAE desarrolló un modelo de gobernanza forestal que busca responder a los mandatos sobre el uso y manejo adecuado de los recursos naturales establecidos en la Constitución Política del 2008 y en el Plan del Buen Vivir. Dicho modelo pretende instaurar una nueva institucionalidad forestal en el país, que asegure la provisión de los bienes y servicios ambientales, la conservación de la biodiversidad y una distribución más equitativa de los beneficios económicos obtenidos de la actividad forestal, entre los pequeños productores y otros actores vinculados a la actividad forestal. (MAE e ITTO 2011a).

El modelo de gobernanza ecuatoriano se basa en cinco ejes de acción:

- Sistema de incentivos forestales para conservar el patrimonio natural del país usando formas monetarias y no monetarias. Se destacan los siguientes cuatro incentivos: para la conservación, para el manejo sustentable, para la recuperación ecológica, y para las plantaciones forestales comerciales.
- Información forestal básica, oportuna y confiable que sustente la toma de decisiones. Hasta el momento el MAE ha generado dicha información mediante el SAF, la Línea Base de Deforestación, el Mapa de Vegetación y la Evaluación Nacional Forestal. (ENF).
- Control forestal a través del SAF, un sistema transversal de gestión de la actividad forestal; genera información que permite el control, la supervisión y la verificación. De esta manera se incrementa la legalidad en las operaciones forestales.

- Fomento forestal. El MAGAP puso en marcha, en 2012, el Programa de Incentivos Económicos para la Forestación y Reforestación con Fines Comerciales, cuyo objetivo es recuperar la capa vegetal y conservar los bosques, para convertir al Ecuador en un país forestal. El “Incentivo Forestal Comercial” es una transferencia económica directa, no reembolsable, que entrega el Estado ecuatoriano para cubrir, parcialmente, los costos de establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal durante los primeros cuatro años. La meta de ese programa es reforestar y forestar 120.000 hectáreas en los próximos cinco años, para lo cual ha asignado un presupuesto de USD 323.000.000.
- Investigación, capacitación y difusión. El Estado propiciará el involucramiento de organismos especializados, como las universidades que tienen carreras de ingeniería forestal y afines, en la realización de investigaciones y capacitaciones en tópicos como: manejo forestal sustentable, inventarios forestales y evaluación forestal, procesos de certificación forestal, clasificación taxonómica y dendrológica, y la silvicultura como herramienta para generar conocimiento científico que permita el adecuado uso y manejo de los bosques.

El MAE está realizando esfuerzos muy importantes para mejorar la gobernanza forestal del país. Sin embargo todavía existen algunos desafíos, por ejemplo, tomar acciones firmes para mejorar el control forestal. Se conoce que en Ecuador se consumen aproximadamente 5 millones de metros cúbicos de madera al año incluyendo la leña. (Malessa y Palacios 2011). De acuerdo con las estadísticas forestales del MAE (2011b), anualmente se aprueban unos 3 millones de metros cúbicos (madera legal). Al comparar estas dos cifras, alrededor de un 40 % del abastecimiento de madera corresponde a fuentes no registradas (madera ilegal), sin contar la que se lava durante el trayecto desde el bosque hasta su destino final usando mecanismos ilícitos.

Por el lado de los tributos, con la comercialización ilegal de madera el Estado ecuatoriano deja de percibir aproximadamente 6 millones de dólares anuales, al no cobrar la tasa por pie de monte. Este monto se ha calculado considerando que la mayoría de la madera que no se registra proviene de bosques naturales. A este valor se sumarían otros no percibidos por el pago de los impuestos tanto a la renta como al valor agregado. Estos y otros tributos están evadiendo los otros actores de la cadena de valor forestal: regentes forestales, intermediarios y comerciantes. (Romero *et al.* 2009).

Los ingresos que recauda el MAE por el cobro de las tasas por aprovechamiento forestal (pie de monte), representan el 14% de su presupuesto y alcanzaron 6,9 millones de dólares entre 2007 y 2010, con un promedio anual de 1.725 millones. De acuerdo con el artículo 262, del Libro III del TULAS, los ingresos recaudados por el pago de dicho aprovechamiento deben distribuirse así: el 75% al financiamiento de la administración forestal, el control y monitoreo del manejo de bosques nativos, sea este directamente ejecutado por el MAE o a través de terceros; el 25 % debe destinarse a cada provincia para programas de fomento y asistencia técnica para el manejo de bosques nativos. No se dispone de estudios sobre el cumplimiento de dicha distribución (FAO 2012).

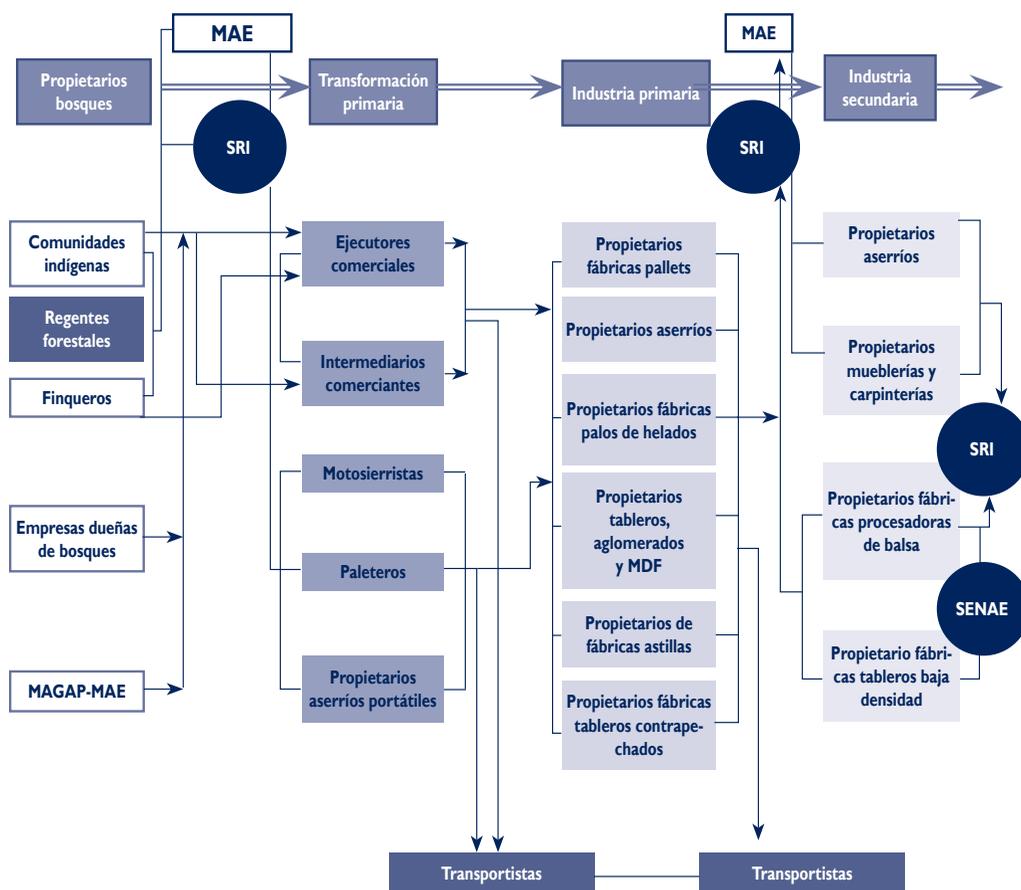
Actores que participan en la cadena de la madera

En la información del proyecto MAE e ITTO (2011c) sobre la descripción de las cadenas productivas de la madera, en Ecuador se distinguen tres grupos de actores: los reguladores, los prestadores de servicios y los operadores de la cadena de valor. Entre los reguladores están el MAE, el Servicio de Rentas Internas (SRI) y el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE). Como prestadores de servicios constan los regentes forestales, los transportistas, los consultores forestales y los proveedores de equipos. Los operadores de la cadena son los dueños de los bosques, los comerciantes, los industriales tanto los primarios como los secundarios. Todos estos actores están enlazados con el bosque, las plantaciones forestales y las materias primas que se extraen de estos ecosistemas.

En el primer eslabón de la cadena, es decir entre los propietarios del bosque y quienes están a cargo de las operaciones de transformación primaria se establecen múltiples y complejas relaciones a través de las cuales surgen tanto las alianzas como las confrontaciones.

Indígenas y finqueros/colonos (1). Este grupo de actores tiene dificultades para cumplir con la normativa forestal, por esta razón la evitan convirtiéndose en evasores del MAE,

Figura 1. Relaciones entre los actores de la cadena forestal



Fuente: Los autores

principalmente en el proceso de obtención de las licencias de aprovechamiento forestal. Para lograr aprovechar la madera de sus bosques crean alianzas informales con los intermediarios, ejecutores y motosierristas, los cuales por sus capacidades económicas y de relación con los técnicos del MAE sí logran legalizar la madera. Aproximadamente un 50% de las operaciones forestales de este eslabón es ilegal y, en consecuencia, hay evasión de tributos e impuestos. Así, estos actores infringen las normas del MAE y del SRI.

Los propietarios de los bosques (especialmente indígenas) se relacionan con los negociantes/intermediarios de la madera, a través del dinero que adelantan los intermediarios a los propietarios; de esta manera imponen las condiciones bajo las cuales compran el bosque o los productos del mismo.

Entre los propietarios de los bosques y los intermediarios se encuentran los regentes forestales. Son ingenieros forestales en libre ejercicio profesional que, avalados legalmente por el MAE, efectúan actividades de supervisión y verificación de las actividades forestales. Sin embargo, pueden convertirse en cómplices de los actos ilegales e ilícitos cometidos por los intermediarios/ejecutores de los programas de aprovechamiento, pues dependen económicamente de estos. En algunos casos evaden el impuesto a la renta por la prestación de servicios profesionales.

En el caso de las plantaciones forestales, aunque el proceso de obtención de licencias de aprovechamiento y comercialización de la madera es más simple, se pueden cometer ilegalidades, al menos cuando las plantaciones forestales son compradas directamente por los motosierristas y paleteros.

Los trabajadores forestales reciben un jornal diario que es pagado por los intermediarios/transportistas. Por esta razón carecen de las seguridades industriales y sociales que deberían ser cubiertas por el contratante. Esta modalidad de trabajo perjudica al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS); también al SRI al no facturar los productos que elaboran.

Empresas dueñas de bosques o plantaciones (2). En Ecuador, a diferencia de otros países, no se manejan concesiones forestales; existen empresas que son propietarias de los bosques nativos y de las plantaciones forestales; por lo general, estos actores cumplen con la legislación y pagan los tributos que contempla la ley.

En el segundo eslabón, la industrialización primaria, están ubicados los propietarios de aserríos así como los dueños de las fábricas de *pallets*, palos de helados, aglomerados y MDF (*Medium Density Fibreboard*) astillas y contrachapados.

Industria primaria (3). Aquí se transforma y comercializa la madera, tanto la de los bosques nativos como la de las plantaciones. La mayoría de estas industrias está regularizada, sin embargo, en este eslabón, dos actores todavía no se regularizan totalmente: los propietarios de las fábricas de *pallets* y los propietarios de aserríos/aserraderos; en estos depósitos todavía se puede encontrar madera ilegal, que ha evadido el pago de impuestos y tasas al SRI y al MAE por la explotación y comercialización.

Entre el eslabón de transformación primaria e industrialización primaria aparece un tercer actor, cuya función es la prestación del servicio “transporte”. Es un actor importante porque cumple varios roles; en algunas ocasiones actúa como intermediario, en otras como ejecutor, y en otras como dueño de aserríos. Este actor domina todos los procesos de regularización de la madera; mantiene muchos contactos con funcionarios del MAE y con los mercados de expendio de la madera, donde puede ofrecer determinados productos; tiene el capital necesario para circularlo dentro del mercado (compra-venta de madera).

El tercer eslabón de la cadena, **la industrialización secundaria**, es el mejor regulado, pues cumple regulaciones del SRI, el SENAE y el MAE. Depende de los proveedores de la madera, pero por la necesidad constante de esta materia prima junto con la falta de control estatal, este actor todavía recibe en sus patios de acopio madera de procedencia ilegal; sin embargo, todo el volumen de madera transformada es legalizado durante el trayecto desde el patio de acopio hasta la entrega al consumidor. En el cuadro 1 se muestran las actividades dentro de la cadena forestal, el rol de cada uno de los actores y su nivel de coordinación.

Sistema de monitoreo, control y verificación de origen

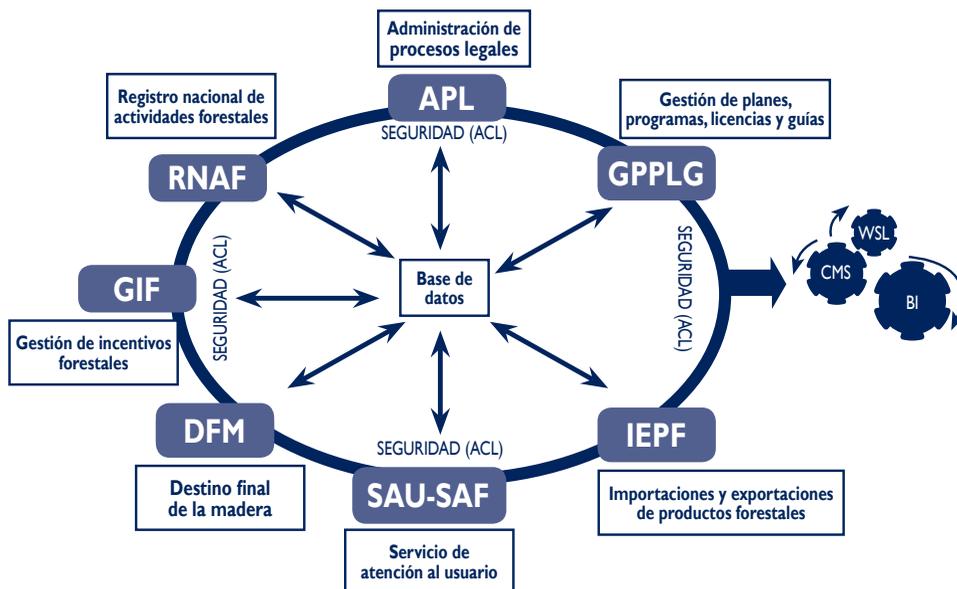
El sistema de control forestal en Ecuador se basa en el SAF. La información que este genera posibilita ejecutar estrategias de control, supervisión y verificación forestal. Adicionalmente es una herramienta tecnológica que permite la administración e información de los recursos forestales a nivel nacional. A través de este sistema se da seguimiento a cada uno de los procedimientos de la cadena de valor forestal, desde el aprovechamiento en el bosque (mediante la aprobación de planes y programas) hasta la comercialización de productos terminados en el mercado nacional e internacional.³

Cuadro 1. Principales actividades de la cadena forestal, responsabilidades y niveles de coordinación

Actividad o etapa dentro de la cadena forestal	Institución/Actor	Nivel de coordinación (competencias y/o intereses)
Autorización del propietario	Propietario/comunidad	Intermediario-propietario
Obtención de permisos de aprovechamiento	Propietario-Regente forestal Ejecutor/intermediario-MAE	Intermediario-MAE-Regente forestal
Aprovechamiento del bosque	Propietario/motosierristas	Intermediario-Regente forestal
Verificación de aprovechamiento	Propietario-MAE-Regente forestal	Propietario-Regente forestal-Intermediario
Transformación primaria in situ	Propietario/motosierristas	Intermediario
Venta in Situ/porde carretera	Propietario/Intermediario	Propietario/Intermediario
Movilización	Intermediario/Transportista	MAE-Intermediario
Paso control forestal	Transportista/MAE-Policia	MAE
Venta a aserradero	Intermediario-comprador	MAE-SRI-Comprador
Transformación secundaria	Aserradero-industria	MAE-SRI-Industria
Venta al por mayor	Industria-distribuidores	Industria-SRI
Venta al consumidor interno	Distribuidor-consumidor	SRI-Consumidor
Exportación	Industria-Exportadores	SRI-SENAE-MAE

³ www.sociobosque.ambiente.gob.ec, acceso 2 de abril de 2013

Figura 2. Funcionamiento del SAF



Fuente: www.sociobosque.ambiente.gob.ec.

EL SAF fue diseñado por el Proyecto “Establecimiento de un Sistema Nacional de Estadísticas Forestales y Comercialización de la Madera” financiado por el MAE y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (ITTO). Fue ideado en 2007 como SAF1 y parcialmente implementado a partir de 2009. En 2012 entró en funcionamiento el SAF2 con mejoras sustanciales. El SAF es una plataforma digital cuya aplicación funciona mediante internet; su esquema de funcionamiento se presenta en la figura 2.

Desde 2013 el SAF está integrado a un sistema de información geográfica, con lo cual se fortalece la gestión y el seguimiento. El sistema valida las coordenadas geográficas de los predios y lugares de aprovechamiento, y contrasta la información que generan los verificadores durante la supervisión de las operaciones forestales. Adicionalmente, el sistema registra el número de la especie valorada con que se ha movilizad la madera, con el objeto de que no se la pueda utilizar más de una vez. Otra mejora del SAF2 se refleja en la automatización de los requisitos administrativos para la obtención de la licencia de aprovechamiento. El sistema de control forestal se complementa con otras acciones operativas importantes tales como:

- Controles fijos y móviles. El control de los productos forestales y de vida silvestre se ejecuta en nueve puestos fijos de control, localizados en los cantones y ciudades de Baeza, Coca, Loja-Zamora, Mera, Patuca, San Jerónimo, San Mateo, Santa Lucía y Tandapi. (MAE 2012b). En cada puesto laboran un técnico forestal y un agente de la policía nacional. El control forestal en carreteras se complementa con ocho camionetas que circulan en las vías secundarias donde es alta la movilización clandestina de madera.⁴

⁴ La unidad de control forestal del MAE, a través de sus 9 puestos fijos y 8 unidades móviles controló alrededor de 300.000 m³ de madera movilizad durante el periodo de enero a mayo 2011), de las cuales el 1% fue objeto de retención que corresponde a 3.458,73 m³ (MAE 2012b).

- Auditorias forestales. Las actividades de verificación forestal *in situ* son ejecutadas por seis auditores forestales contratados directamente por el MAE. Esta actividad permite verificar, en el campo, la correcta ejecución de planes y programas de aprovechamiento forestal aprobados durante y después de la extracción forestal. La verificación forestal se inició en 2004 con el objeto de detectar los programas de aprovechamiento forestal mal elaborados, mal aprobados o mal ejecutados. Esta actividad permite a los funcionarios del MAE tomar decisiones administrativas de manera inmediata.
- Rol de los regentes forestales. Desde 2002 está en vigencia el Sistema de Regencia Forestal. Mediante este sistema el MAE otorga a ingenieros forestales en libre ejercicio profesional la atribución, entre otras, de verificar la ejecución de programas y planes de aprovechamiento forestal. El rol de estos regentes está muy cuestionado porque, como se indicó antes, son contratados directamente por los negociantes de la madera quienes casi siempre les imponen las condiciones y formas de trabajo. Los regentes ocultan ilegalidades en la elaboración y ejecución de los PAF que ellos verifican y supervisan. Hasta abril de 2013 el MAE había registrado 179 regentes forestales⁵.
- Verificación en los puertos marítimos. Funcionarios del MAE verifican, al azar, en los puertos marítimos, la madera que se va a exportar. Allí constatan si la información (certificación de exportación emitida por el MAE y otros documentos) coincide con el producto y volumen a exportar. Los principales puertos marítimos donde se realizan verificaciones son Esmeraldas, Manta, Guayaquil y Puerto Bolívar.
- Verificación en depósitos y aserraderos. Ocasionalmente funcionarios del MAE y del SRI verifican en depósitos y aserraderos si el origen de la madera es legal, para lo cual revisan las guías de movilización y las facturas de compra. Este procedimiento se realiza ocasionalmente.
- Compras públicas. Estaba previsto poner en marcha en 2013 el sistema de compras públicas de madera a cargo del Instituto de Compras Públicas (INCOP). Así, se podría garantizar que sea legal la madera proveniente del bosque nativo que es utilizada en las obras públicas directas o mediante contratistas. En caso de que no lo sea se podría sancionar a los contratistas⁶.

En términos generales, la puesta en marcha del SAF constituye un gran paso en la gestión de los bosques en Ecuador. Esta herramienta permite al MAE conocer las operaciones forestales ejecutadas legalmente en el país; en ciertos casos ha sido la base para tomar medidas correctivas inmediatas. Sin embargo, el sistema integral de control forestal aún tiene falencias, especialmente en la verificación y control directo de la explotación, transporte y comercialización de madera ilegal. Algunos investigadores forestales (Palacios 2008) calculan que, aproximadamente, el 50 % de la madera que se expende en los mercados

⁵ www.ambiente.gob.ec

⁶ El volumen de madera requerido en el INCOP para organismos públicos es marginal en relación con lo aprovechado a nivel nacional; la mayor parte de la que se solicita y se utiliza proviene de plantaciones forestales.

del Ecuador es de origen ilegal; esta información coincide con las versiones de algunos madereros de la ciudad de Coca, quienes reconocieron que sus actividades forestales oscilan entre la legalidad y la ilegalidad. Por lo tanto, el control integral forestal debería combinar las acciones directas de control y el uso del SAF.

Ejemplos relevantes de gobernanza forestal

Recientemente el MAE diseñó un modelo de gobernanza forestal que, poco a poco, va logrando efectos positivos. Los siguientes son cuatro ejemplos relevantes de la buena gobernanza en el país.

Programa Socio Bosque. Para revertir la pérdida de los bosques, una de las metas del Plan Nacional del Buen Vivir (2009–2013) formulado por el actual gobierno es reducir en un 30% la tasa de deforestación, incrementar un 5% las áreas protegidas y mejorar la calidad de vida, principalmente de las poblaciones rurales. Para cumplir dichas metas el MAE está implementando una serie de iniciativas tendientes a reducir la deforestación en el país. Estas formarían parte de la buena gobernanza de los recursos forestales y, simultáneamente, contribuirían a la mitigación del cambio climático, mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asociadas a la deforestación. El MAE ejecuta lo relacionado con los incentivos a la conservación, a través del Programa Socio Bosque (PSB), que es uno de los componentes del modelo de gobernanza forestal. (MAE 2010).

El PSB entrega incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas que se comprometen, voluntariamente, a la conservación y protección de sus bosques nativos, páramos u otra vegetación nativa (MAE 2010). Las personas reciben el incentivo una vez que han cumplido las condiciones del convenio que han firmado con el MAE. Los montos varían de acuerdo con el tipo de propietario (persona natural o jurídica) y el tamaño del bosque en cuestión; oscilan entre USD 60/ha/año y USD 0.50 /ha/año. A mayor área conservada, el incentivo es menor; el mayor pago reciben las comunidades indígenas de todo tipo.⁷

A octubre de 2012, el PSB había incorporado a 10 nacionalidades indígenas y afrodescendientes, y suscrito 2.200 contratos de conservación (146 con comunidades y 2.050 con propietarios individuales). Estos contratos cubren un área total de aproximadamente 1.150.000 ha, de las cuales el 85% pertenece a comunidades y el resto a propietarios individuales. Se han beneficiado alrededor de 145.000 personas (90% comunidades y 10% individuos). Se ha invertido aproximadamente USD 38 millones del presupuesto regular del Estado. (MAE y Cooperación Alemana 2013).

Generación de información forestal. El MAE ha desarrollado el SAF, una herramienta tecnológica para obtener información y administrar los recursos forestales a nivel nacional. El mismo MAE (2012 a), a través del proyecto “Mapa de Deforestación Histórica” determinó la línea base de deforestación del país. Para ello desarrolló una metodología en la que estableció los procedimientos para generar mapas de cobertura y uso del suelo para los años 1990, 2000

⁷ Basado en el Acuerdo Ministerial 130, Socio Bosque.

y 2008. La comparación entre períodos permitió identificar, espacialmente, las conversiones de los bosques a otros usos de la tierra en dos períodos: 1990-2000 y 2000-2008. Así, se determinó la tasa de deforestación nacional y se identificaron las zonas críticas con respecto a este problema. De acuerdo con el citado estudio el remanente de bosque nativo en 2008 es de 12.261.997 hectáreas, con una cobertura del 96% de imágenes libres de nubes. La tasa anual de cambio de la cobertura boscosa continental es de 0,71 % para el período 1990-2000, y de 0,66% para el período 2000-2008. Esto corresponde a una deforestación anual promedio de 89.944 ha/año, y 77.647 ha/año para ambos períodos, respectivamente. (MAE 2012a).

Otro proyecto que contribuye a la generación de información es la ENF. El enfoque de este proyecto es multipropósito y las dos prioridades son las siguientes:

- Proporcionar información actualizada y sólida para mejorar la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas relacionadas con el manejo forestal sostenible en el país.
- Responder a los requerimientos para acceder a los mercados internacionales de carbono bajo el mecanismo REDD+.

Hasta 2013 se había concluido la fase de campo, a través de la cual se inventariaron 639 conglomerados o parcelas anidadas, distribuidos en las nueve formaciones vegetales del país.⁸

Asesoramiento técnico gratuito del MAE. La Dirección Nacional Forestal del MAE contrató, en 2011, a 18 funcionarios en calidad de asesores forestales. El principal objetivo de esta contratación fue: “Implementar actividades de asesoría forestal en zonas rurales del país para asegurar el manejo sustentable, conservación y ordenamiento territorial de los recursos forestales, a través de la difusión de la legislación forestal vigente y su correcta aplicación”. (MAE 2012c). Las principales actividades que cumplen los asesores forestales son:

- Difundir, mediante talleres o días de campo, las normas que deben aplicarse para la conversión legal de los bosques y para el aprovechamiento de la madera.⁹
- Brindar asistencia en el campo para la ordenación territorial predial y para reunir la documentación necesaria para la aprobación de planes y programas de aprovechamiento forestal a los pequeños productores de madera.
- Monitorear y controlar, en el campo, la correcta ejecución de los planes y programas de aprovechamiento forestal.
- Brindar servicios de promoción, comercialización, capacitación, asesoría técnica y facilitación de información a los usuarios (finqueros y comunidades), sobre la legislación forestal y los planes de gobierno enfocados en la conservación y manejo forestal.

⁸ Daniel Segura, coordinador del proyecto indicó que en junio de 2013 estarían listos los primeros resultados.

⁹ Se entiende por conversión legal al reemplazo del bosque nativo por cultivos agropecuarios para sustento familiar. En Ecuador se autoriza este cambio de uso mediante la aprobación de un plan de manejo integral respaldado en el Acuerdo Ministerial 039, que norma el manejo forestal sustentable para el aprovechamiento de la madera en el bosque húmedo.

- Apoyar el proceso de organización de las oficinas itinerantes del MAE en las que se atiende al público.
- Brindar asistencia para la elaboración de los expedientes de adjudicación de tierras en el ámbito de las competencias del MAE.
- Denunciar actividades forestales de tala ilegal de madera u otros productos del bosque en las oficinas del MAE de la jurisdicción respectiva, en las zonas donde se detecte dicha arbitrariedad.

Un análisis de las actividades cumplidas en 2011 por los asesores forestales evidencia que sobresale la promoción, capacitación, asesoría técnica y facilitación de información a los usuarios, acerca de la legislación forestal y los planes de gobierno, junto con las demás actividades que les fueron encomendadas. Entre estas se destaca la difusión que no requiere de mayor aporte técnico de los funcionarios; el que más asesoramiento recibe es el PSB. De lejos le sigue la actividad enfocada a la aprobación y elaboración de planes de aprovechamiento. Donde más planes se han aprobado es en las provincias de Esmeraldas, Morona Santiago y Orellana. (MAE 2012c).

En 2013 prestaban sus servicios 14 asesores forestales en las provincias amazónicas de Sucumbios, Orellana, Napo, Pastaza, Morona-Santiago y Zamora-Chinchipec, además de Esmeraldas, región norte de la Costa, donde se concentran las mayores extensiones de bosque natural.

Incentivos económicos y tributarios para la forestación y reforestación con fines comerciales. En el Acuerdo Ministerial 502 del MAGAP, expedido el 29 de octubre de 2012, consta el instructivo para otorgar el incentivo económico para la forestación y reforestación con fines comerciales. Los artículos 3 y 4 hacen referencia al concepto de incentivo, beneficiarios y condiciones: el incentivo constituye una transferencia económica directa, de carácter no reembolsable, entregada por el MAGAP a las personas naturales y jurídicas; cubre una parte de los costos incurridos en el establecimiento y mantenimiento de la plantación forestal. Pueden ser beneficiarios de este incentivo las asociaciones y cooperativas productivas; les reembolsan hasta el cien por ciento del costo del establecimiento o mantenimiento de la plantación forestal, por los primeros cuatro años, tomando como base el porcentaje de sobrevivencia. A las personas naturales o jurídicas cuya actividad tiene fines de lucro, el reembolso es de hasta el 75% del costo de establecimiento o mantenimiento de la plantación forestal; el plazo es de hasta cuatro años tomando como base el porcentaje de sobrevivencia.

En el Artículo 54 de la Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre se exonera del pago del impuesto a la propiedad rural. Este incentivo fue derogado por la Ley de Régimen Municipal. (MAE, COMAFORS y UE, 2008). Sin embargo, la Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 242 del 29 de diciembre de 2007, creó el impuesto a las tierras rurales, y el Decreto Ejecutivo 442 de julio de 2010 (Registro Oficial 258 del 17 de agosto de 2010) reglamentó, parcialmente, dicha Ley y estableció, en el artículo 1 que: “Los bosques privados están exonerados del impuesto a las tierras rurales, conforme a la Ley. En consecuencia, la aplicación de este impuesto a las tierras dedicadas a la actividad silvicultural se realizará a partir del momento

en que se inicie la fase extractiva.” El MAE expidió el Acuerdo Ministerial 069 del 10 de mayo de 2011, en el cual establece el instructivo para obtener la certificación que exonera del pago del impuesto sobre la propiedad o posesión de tierras rurales.

El Artículo 55 de la misma Ley Forestal arriba citada prevé que las empresas de aprovechamiento forestal integral, cuyas plantas industriales se instalen en áreas de producción de la materia prima, gozarán de los beneficios contemplados en la Ley de Fomento Industrial para estos casos, siempre que cumplan los requisitos previstos en la misma. En cuanto a la tenencia de la tierra, el Artículo 56 de la Ley Forestal establece que “las tierras forestales de propiedad privada cubiertas de bosques protectores o de producción permanente y aquellas en las que se ejecuten los planes de forestación o reforestación no serán afectadas por la Reforma Agraria.

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), publicado en el Registro Oficial 351 del 29 de diciembre de 2010 promueve el desarrollo de actividades productivas en el país y establece los siguientes incentivos tributarios que aplican para el sector reforestador:

- Se reduce la tarifa del impuesto a la renta para todas las sociedades (del 25% en 2010, al 22% en 2013 y siguientes años).
- Se rebaja 10 puntos al impuesto a la renta si este se reinvierte y destina a sistemas de riego, plántulas forestales y todo insumo vegetal para producción forestal.
- Para las sociedades recién constituidas y sobre las inversiones reconocidas por el COPCI, el pago del anticipo al impuesto a la renta podrá ser abonado en el quinto año de operación.
- Se exonera del pago del anticipo del impuesto a la renta a los proyectos productivos forestales con periodo de crecimiento mayor a un año, durante periodos fiscales en los que no se perciben ingresos gravados.
- El pago de los intereses de los créditos externos y de líneas de créditos del exterior son deducibles y no están sujetos a retención en la fuente, siempre y cuando las entidades crediticias estén legalmente establecidas y no se encuentren en paraísos fiscales.

Aprovechamiento forestal y comercio de la madera

Entre 2007 y 2010, el promedio anual de producción de la madera de origen legal, tanto la del bosque como la de plantaciones forestales, fue de 2.901.666,93 de metros cúbicos sólidos, según las estadísticas forestales del MAE e ITTO (2011b, cuadro 2) El 60 % de la madera que se aprovecha en el país proviene de plantaciones forestales, mientras que el restante 40 % proviene de los bosques naturales (bosques nativos, sistemas agroforestales y formaciones pioneras). La gran mayoría de la producción nacional se destina al consumo interno.

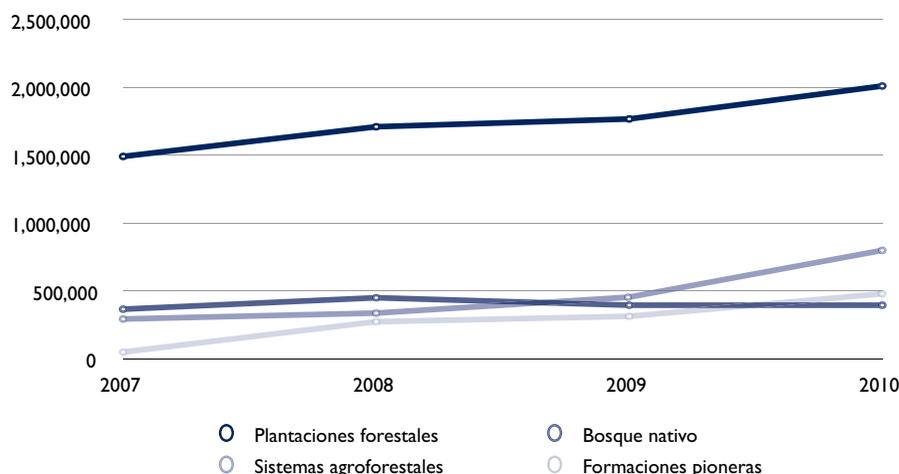
En 2010 se registró la aprobación de 3.689.180,19 m³ de madera proveniente de plantaciones forestales, bosques nativos, sistemas agroforestales y regeneración natural. Si se compara esta cifra con la de 2007 (año desde el cual existen estadísticas debidamente sistematizadas),

Cuadro 2. Aprovechamiento forestal según el origen de la madera: periodo 2007-2010

Formación vegetal	Volumen (en metros cúbicos)					
	2007	2008	2009	2010	Promedio (m ³ /ha)	% Total país
Plantaciones forestales	1.492.510,62	1.711.463,98	1.768.659,85	2.011.597,59	1.746.058,01	60,17
Bosque nativo	367.090,99	451.404,81	396.488,55	396.444,41	402.857,19	13,88
Sistemas agroforestales	294.746,16	338.310,47	455.957,93	800.562,05	472.394,15	16,28
Formaciones pioneras	51.227,17	275.009,79	314.617,22	480.576,14	280.357,58	9,66
Volumen total de madera autorizada para aprovechamiento	2.205.574,94	2.766.189,05	2.935.723,55	3.689.180,19	2.901.666,93	100,00

Fuente: MAE e ITTO 2011b.

Figura 3. Tendencia del aprovechamiento forestal de acuerdo con el origen de la madera: 2007-2010



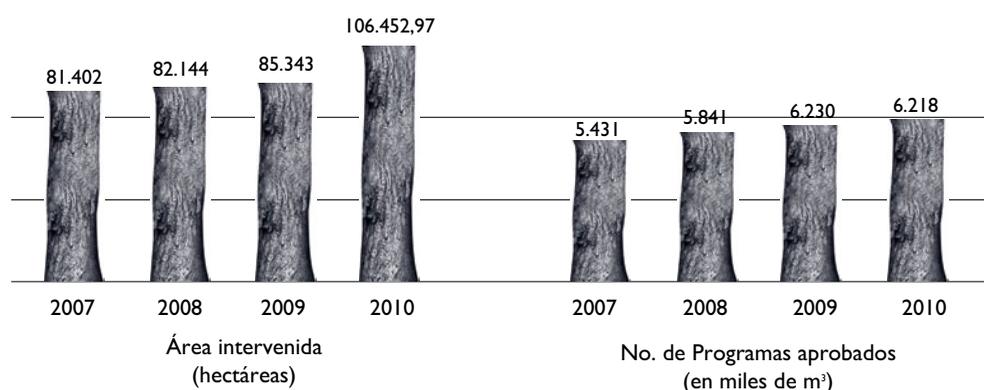
Fuente: MAE e ITTO 2011b.

el incremento fue del 67,27%. Y si se comparan las cifras de 2009 y 2010 tal incremento fue del 25,66% del volumen autorizado. El incremento corresponde, principalmente, a las provincias de Esmeraldas, Cotopaxi, Manabí y Los Ríos. (MAE e ITTO 2011b).

En la figura 3 se presenta la tendencia del aprovechamiento por tipo de formación vegetal en el periodo 2007-2010. Lo que se constata es que el aprovechamiento de bosque nativo se ha mantenido relativamente constante entre 2007 y 2010. Lo contrario sucede con los sistemas agroforestales. Estos presentan un crecimiento de 2,71 veces lo registrado en 2007. La autorización para aprovechar la madera que proviene de formaciones pioneras ha crecido más de ocho veces en relación con 2007 (838,13%), mientras que el crecimiento de las plantaciones forestales ha sido del 35,79% en el mismo periodo. Estos datos demuestran la importancia, cada vez mayor, de la madera proveniente de los sistemas agroforestales y las formaciones pioneras. (MAE e IITO 2011b).

En la figura 4 se presenta la tendencia de aprovechamiento forestal según superficie y programas aprobados en el periodo 2007-2010. La superficie total autorizada para aprovechamiento durante 2010 fue de 106.452 hectáreas. Se aprobaron 5.097 programas de corta (árboles relictos, formaciones pioneras, plantaciones forestales, árboles plantados y regeneración natural y zonas de conversión legal) y 1.121 programas de aprovechamiento forestal simplificados y sustentables. Este crecimiento se localizó, principalmente, en tres provincias: Esmeraldas (63,35% del total de hectáreas adicionales), Cotopaxi (10,91%) y Santo Domingo de los Tsáchilas (9,14%). Las hectáreas autorizadas en 2010 determinaron un crecimiento del 30,88% respecto a las registradas en 2007, pero el mayor crecimiento del periodo ocurrió de 2009 a 2010 (24,7%). En este último periodo, la cantidad de programas aprobados de corta y aprovechamiento forestal se mantuvo relativamente constante, mientras que la emisión de formularios especiales registró un significativo crecimiento: 65,51% que corresponde a 17.254 formularios adicionales para la corta de balsa y pigüe. (MAE e IITO 2011b).

Figura 4. Tendencia del aprovechamiento forestal según la superficie y programas aprobados durante el periodo 2007-2010



Fuente: MAE e ITTO 2011b.

Cuadro 3. Volúmenes de madera de los bosques nativos aprobados en 2010 según provincias

Provincia	Volumen aprobado (en metros cúbicos)		Cantidad de programas
	Año 2010		
Esmeraldas	161.633,27		118
Sucumbios	101.567,82		336
Orellana	54.123,63		277
Pastaza	24.907,83		146
Morona Santiago	19.494,73		140
Zamora Chinchipe	19.400,33		48
Napo	13.679,82		100
Imbabura	1.308,43		8
Santa Elena	180,08		1
Carchi	148,46		1
Volumen total de madera autorizada para aprovechamiento	396.444,40		1.175

Fuente: MAE e ITTO 2011b.

En 2010, las operaciones de aprovechamiento en los bosques nativos se localizaron, principalmente, en 10 provincias del país. (Cuadro 3). La provincia de Esmeraldas fue donde se concentró el mayor número de aprovechamientos madereros, la mayoría mediante la aprobación del Programa de Aprovechamiento Forestal Sustentable. (PAFSu)¹⁰. Se extrajeron especies maderables como: sante (*Brosimum utile*), lechero (*Brosimum spp*), chanul (*Humiriastrum procerum*) y copal (*Tratnickia barbouri*). Otras provincias donde también fue significativo el aprovechamiento del bosque nativo fueron las amazónicas: Sucumbíos, Orellana, Pastaza, Morona Santiago y Zamora. Mediante la aprobación especialmente del Programa de Aprovechamiento Forestal Simplificado (PAFSi)¹¹ se extrajeron especies como sante (*Brosimum utile*), lechero (*Brosimum spp*), chuncho (*Cedrelinga catenaeformis*), sangre de gallina (*Otoba spp.*), coco (*Virola spp.*), copal (*Tratnickia barbouri*), arenillo (*Erismia uncinatum*), y chanul (*Humiriastrum procerum*).

Cuadro 4. Volúmenes de madera aprobados en plantaciones forestales, en 2010, según provincias

Provincia	Volumen aprobado (en metros cúbicos)	Cantidad de programas
	año 2010	
Los Ríos	398.120,52	184
Cotopaxi	394.528,91	243
Pichincha	280.984,54	361
Chimborazo	192.187,54	203
Santo Domingo de los Tsáchilas	139.124,50	76
Loja	87.254,50	83
Imbabura	80.384,94	131
Manabí	79.391,69	103
Guayas	76.216,95	82
Esmeraldas	69.490,37	66
Bolívar	67.824,26	148
Azuay	45.267,57	110
Tungurahua	39.104,34	156
Carchi	35.337,24	149
Cañar	22.553,49	95
El Oro	3.747,31	25
Orellana	53,24	1
Santa Elena	45,30	1
Volumen total de madera autorizada para aprovechamiento	2.011.597,59	2.217

Fuente: MAE e ITTO 2011b.

¹⁰ Este programa se aplica cuando el aprovechamiento forestal se realiza con arrastre mecanizado. Por lo general con este tipo de programa se extraen trozas de gran dimensión para las industrias de chapas.

¹¹ Se aplica cuando la extracción de madera especialmente en piezas es con arrastre no mecanizado (a través de acémilas).

Cuadro 5. Principales especies autorizadas por tipo de formación vegetal en 2010

Plantaciones		Bosque nativo		Sistemas agroforestales		Formaciones pioneras	
Nombre común	Volumen autorizado	Nombre común	Volumen autorizado	Nombre común	Volumen autorizado	Nombre común	Volumen autorizado
Eucalipto	619.243,35	Sande	54.032,28	Laurel	260.729,06	Balsa	348.388,14
Pino	470.493,80	Lechero	36.521,11	Pichango	61.298,70	Pigue	132.188
Balsa	435.623,42	Chuncho	29.427,10	Bombom	38.176,64		
Teca	181.682,19	Sangre de gallina	22.454,84	Caucho	33.683,31		
Pachaco	181.066,84	Coco	20.373,99	Guabo	26.470,73		
Melina	41.376,45	Copal	19.281,70	Fernán Sánchez	36.965,03		
Laurel	23.915,51	Arenillo	15.646,29	Higuerón	19.744,25		
Terminalia	13.962,93	Chanul	14.501,68	Saman	17.744,25		
Cipres	12.212,59	Sapote	12.482,30	Sapan de paloma	292.288,54		
Otras especies	32.020,21	Otras Especies	171.723,12	Otras especies	292.288,54		
Total	2.011.597,59		396.444,41		800.622,06		480.576,14

Fuente: MAE e ITTO 2011b.

Con respecto a las operaciones en plantaciones forestales. (Cuadro 4), las provincias de la Sierra en donde se concentraron los aprovechamientos durante 2010 fueron Cotopaxi, Pichincha, Chimborazo y Loja con el aprovechamiento de eucalipto (*Eucalyptus globulus*) y pino (*Pinus radiata*, *P. patula*). En la Costa el aprovechamiento se concentró en las provincias de Los Ríos, Santo Domingo de los Tsáchilas, Manabí, Guayas y Esmeraldas, especialmente con la utilización de balsa (*Ochroma pyramidale*), teca (*Tectona grandis*), pachaco (*Schizolobium parahybum*) y melina (*Gmelina arborea*).

En el cuadro 5 aparecen las principales especies autorizadas para aprovechamiento a nivel nacional según el tipo de formación vegetal, en 2010. Las provenientes de plantaciones forestales fueron: eucalipto (30,78%), pino (23,39%), balsa (21,65%), teca, pachaco, melina, laurel y terminalia. En la Sierra se aprovecharon plantaciones de 59 especies, principalmente eucalipto, pino, balsa, pachaco y terminalia. En la Costa fueron 46 especies, principalmente balsa, teca, pachaco, melina, eucalipto y laurel.

Las principales especies provenientes de bosques naturales son: sande (13,63%), lechero (9,21%), chuncho (7,42%), sangre de gallina, coco, copal, arenillo y chanul. En la Amazonía ecuatoriana se registró el aprovechamiento de 228 especies nativas, como el chuncho, sangre de gallina, arenillo, sapote, coco, tamburo, canelo, copal y ceibo. En la Costa fueron aprobadas 90 especies nativas (sande, lechero, chanul, copal y coco). En la Sierra se aprobaron 33 especies nativas, de las cuales se destacan el copal, rosa, canelo y aguacatillo.

Las principales especies de los sistemas agroforestales autorizadas en 2010 fueron: laurel (32,87%), pichango (7,66%), bombón (4,77%), caucho, guabo, Fernán Sánchez, higuerón, samán y sapan de paloma. En la Costa se aprobaron 213 especies forestales, las más destacadas son: laurel, pichango, bombón, caucho, guabo, Fernán Sánchez y samán. En la Amazonía se

autorizaron 222 especies, principalmente laurel, sapote, sangre de gallina, ceibo, chuncho, coco y tamburo. En la Sierra se autorizaron 104 especies, las más representativas son: laurel, copal y lechero. (Cuadro 5).

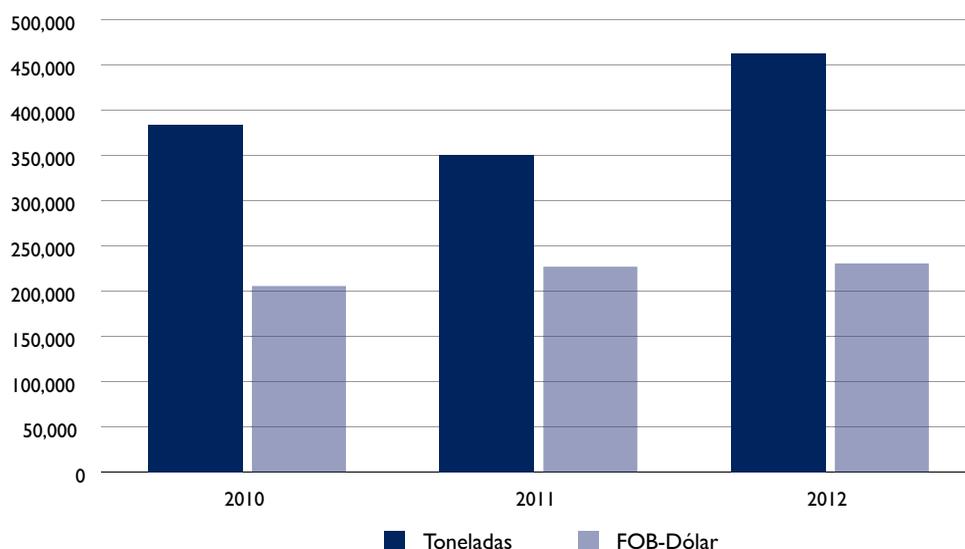
Tendencias del mercado de la madera

En la figura 5 se ilustran las exportaciones de productos forestales desde 2010 hasta 2012. El volumen total de las exportaciones de madera, carbón y manufacturas de la madera, en los años 2010, 2011 y 2012 fue de 1.196.178,36 toneladas que representaron un valor FOB total de USD 663.255.070. Esto representa un promedio anual de 398.726,12¹² toneladas cuyo valor FOB promedio anual es de USD 221.085.023,33¹³. La información de las exportaciones de madera se basa en la proporcionada en la página web del Banco Central del Ecuador.

Los principales productos forestales que el Ecuador exporta provienen de plantaciones forestales y son los siguientes:

- Leña, madera en plaquitas o partículas, aserrín, desperdicios y desechos de madera incluso aglomerados en leños, briquetas, “pellets” o formas similares (partida arancelaria 44.01).
- Madera en bruto, descortezada, desalburada y escuadrada (44.03); madera aserrada o desbastada, longitudinalmente cortada o desenrollada, cepillada lijada o unidad por los extremos de espesor superior a 6 mm (partida arancelaria 44.07).

Figura 5. Exportaciones de productos forestales del Ecuador desde 2010 hasta 2012



Fuente: Banco Central del Ecuador, estadísticas de comercio exterior

¹² Este volumen de madera exportada representa, aproximadamente, el 15% de la producción anual de madera en el Ecuador.

¹³ Tomado de www.bce.fin.ec; 1 de abril, 2013.

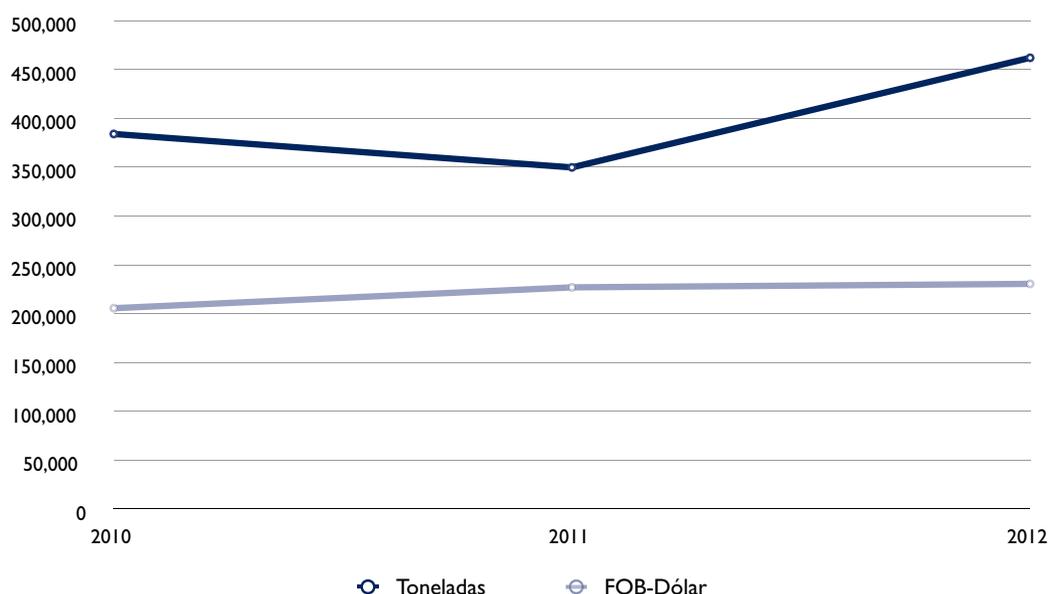
- Tableros de partículas tableros llamados “*Oriente Strand Borde*” (OSB) y tableros similares (por ejemplo, *waferboard*) de madera u otras materias leñosas, incluso aglomeradas con resinas o demás aglutinantes orgánicos (partida arancelaria 44.10).
- Tableros de fibra de madera u otras materias leñosas incluso aglomeradas con resinas o demás aglutinantes orgánicos (partida arancelaria 44.11).
- Madera contrachapada madera chapada y madera estratificada similar (partida arancelaria 44.12).

Los productos de los tres últimos ítems representaron el 97% del volumen y cerca del 87% del valor total de las exportaciones durante el periodo 2010-2012. Los dos tipos de productos más exportados son: la madera en troza es cuadrada o ligeramente transformada (balsa y teca) y los tableros de fibra o contrachapeados (provenientes de pinos).

Entre 2010 y 2012, la tendencia de las exportaciones de productos forestales ha sido irregular en cuanto a los volúmenes. En 2011 disminuyó la cantidad de madera exportada en relación con 2010 mientras que en 2012 el volumen aumentó un 20,3% en relación con 2010, y 32,1% en relación con 2011. En términos de valor total (FOB-dólar) la tendencia se ha mantenido, más o menos, constante. (Figura 6).

Hubo, también un incremento de las exportaciones de madera en forma de plaquitas o astillas (partida 44.01), que representó el 17,8% del volumen total exportado en 2012. Este producto proviene de plantaciones de eucaliptos cuyo astillado se procesa en el puerto de Esmeraldas y se exporta al Japón.

Figura 6. Tendencia de las exportaciones de los productos forestales: 2010-2012



Fuente: Banco Central del Ecuador, estadísticas de comercio exterior.

Cuadro 6. Exportaciones de productos forestales a países de la UE: 2010-2012

Total exportaciones a UE	Año 2010		Año 2011		Año 2012		Total		Promedio	
	Ton.	FOB/Dolar	Ton.	FOB/Dolar	Ton.	FOB/Dolar	Ton.	FOB/Dolar	Ton.	FOB-Dolar
Total	4.315,54	18.884.120,00	5.778,00	26.017.420,00	6.087,81	27.324.050,00	16.181,75	72.225.590,00	5.393,92	24.075.196,67
% que re-presenta del total de exportaciones	1,12	9,18	1,65	11,46	1,32	11,85	4,09	32,49	1,36	10,83

Fuente: Banco Central del Ecuador, estadísticas de comercio exterior.

Los destinos más importantes de los productos forestales ecuatorianos son: EEUU, Colombia, Perú, Panamá, India, China y Japón. Las exportaciones hacia los países de la UE solamente representan el 1,3% (5.393 toneladas) del volumen total exportado durante el periodo 2010–2012, aunque representó el 10,8% del valor total (USD 24.07 millones) en el mismo periodo. Esto indica que los productos forestales cuyo destino es la UE son más elaborados, con mayor valor agregado lo que eleva su precio.

Los productos forestales que más se exportan a la UE corresponden a los de la partida arancelaria 44.07: madera aserrada o desbastada, longitudinalmente cortada o desenrollada incluso cepillada lijada o unidad por los extremos de espesor superior a 6 mm, en especial productos de las plantaciones de balsa. Estos representan casi el 90% del volumen y del valor FOB. Los países donde Ecuador exporta más productos forestales son: Alemania, Francia y Dinamarca (Banco Central del Ecuador, estadísticas de comercio exterior).

Del cuadro 6 se desprende que la tendencia de las exportaciones hacia la UE entre 2010 y 2012 es positiva. Han aumentado tanto los volúmenes de la madera exportada (41,1 %) como el valor FOB (44,7%).

Rutas internas de movilización de la madera y cadenas de valor por regiones

En Ecuador, la comercialización de los productos de la industria maderera está orientada, principalmente, al mercado interno, excepto la industria de los tableros y astillas. En este sentido, la movilización de la madera depende de los canales de distribución de los productos forestales, dentro y fuera del país, así como también de la región y tipo de bosque de donde procede. En la figura 7 se presentan los principales canales de distribución:

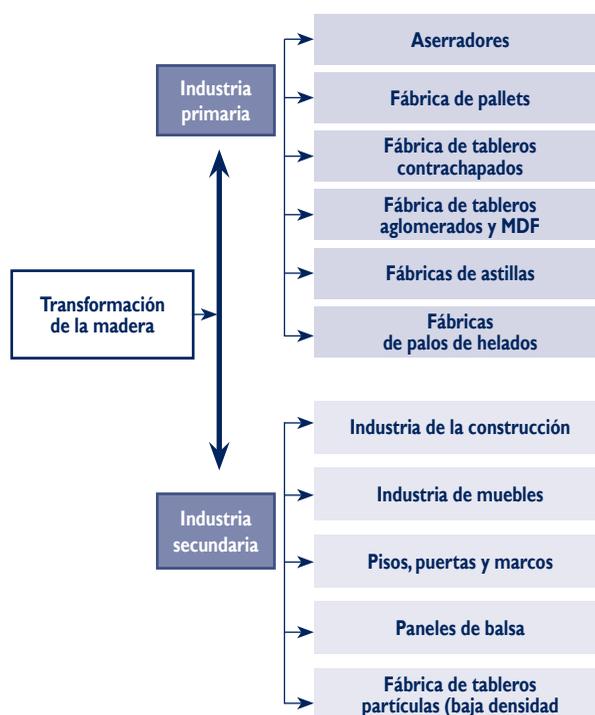
Región Costa

En la Costa se ha establecido la industria de contrachapados, astillas, procesadoras de balsa y *pallets*. También se realiza el aprovechamiento de la madera aserrada para la industria del mueble y para la construcción. Esmeraldas es la provincia que abastece

con la mayor cantidad de madera del bosque nativo, en especial madera rolliza. Este producto forestal es aprovechado y movilizado tanto en forma de trozas (rolliza) como de productos aserrados (tablas, tablones y piezas de varias dimensiones).

Las trozas extraídas del bosque nativo muchas veces son arrastradas hasta el río más cercano por donde se las moviliza a los centros de acopio que están, generalmente, junto a la carretera; desde ahí se transportan a las plantas industriales en *trailers* y plataformas por las vías terrestres. Las plantas industriales se encuentran en las ciudades de Esmeraldas (CODESA, BOTROSA), Quito (ENDESA, Plywood Ecuatoriana) y el Puyo (ARBORIENTE). Los tableros de estas industrias se destinan tanto al mercado nacional como a la exportación a EEUU, Perú y Colombia, principalmente.

Figura 7. Industria de la madera en el Ecuador



Fuente: MAE 2011c.

La madera de especies valiosas del bosque nativo, por ejemplo chanul (*Humiriastrum procerum*), una vez que ha sido aserrada, se distribuye, por vía terrestre, en los principales mercados nacionales del mueble y de la construcción, localizados en Quito, Guayaquil, Riobamba, Cuenca, Ambato y Machala. (MAE 2011c).

En Esmeraldas también funciona un molino de Expoforestal, que produce astillas; se abastece de madera rolliza de las plantaciones de eucalipto localizadas principalmente en la Sierra. Las astillas se exportan al Japón desde el puerto de Esmeraldas. (MAE 2011c).

En la Costa, la industria secundaria más importante es la de elaboración de paneles de balsa. Las plantaciones y los árboles de regeneración natural, en rastrojos, proveen

madera rolliza que es enviada a los aserraderos fijos, ubicados junto a las vías. Los paneles producidos son exportados desde el puerto de Guayaquil, principalmente a Europa. (MAE 2011c).

Otra industria importante, que está localizada en la Costa ecuatoriana, es la que fabrica *pallets*; se abastece de las plantaciones y de los árboles plantados, especialmente de melina (*Gmelina arborea*). Se aprovecha la madera rolliza, que se transporta hasta la fábrica de elaboración de *pallets*. Los *pallets* de melina se utilizan para el transporte de cajas en las que se exporta frutas, especialmente banano y mango.

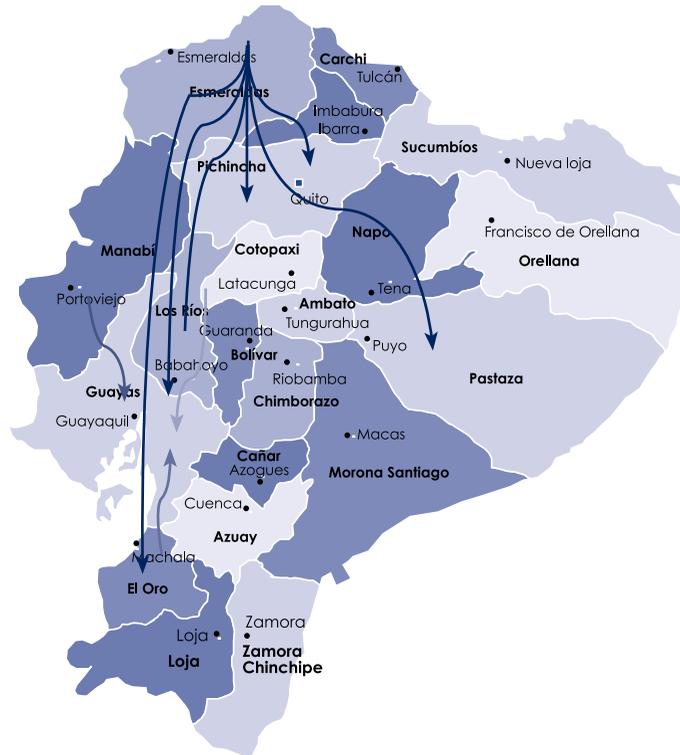
En las provincias de Guayas, Los Ríos y El Oro es importante el cultivo y explotación de las plantaciones de teca (*Tectona grandis*). Se extraen trozas las cuales tienen la particularidad de ser careadas para la exportación. Alrededor del 80% de la madera se exporta principalmente a India y China, a través del puerto marítimo de Guayaquil (MAE 2011c). En el mapa 2 constan los destinos de la madera de la Costa.

Región Sierra

El destino más importante del aprovechamiento de las plantaciones de eucalipto es el puerto de Esmeraldas, en donde la empresa Expoforestal produce astillas para exportarlas al Japón. La madera de pino y ciprés se destina a la industria de tableros aglomerados y elaboración de *pallets*. El destino principal del pino es la industria Aglomerados Cotopaxi (ACOSA), asentada en Lasso, provincia de Cotopaxi, y NOVOPAN, cuya planta industrial se encuentra en Pifo, cerca de Quito. La madera de ciprés es transportada, por vía terrestre, a las provincias de El Oro, Guayas y Los Ríos, en donde se utiliza para la elaboración de *pallets* para el embalaje de cajas de banano. (MAE 2011c).

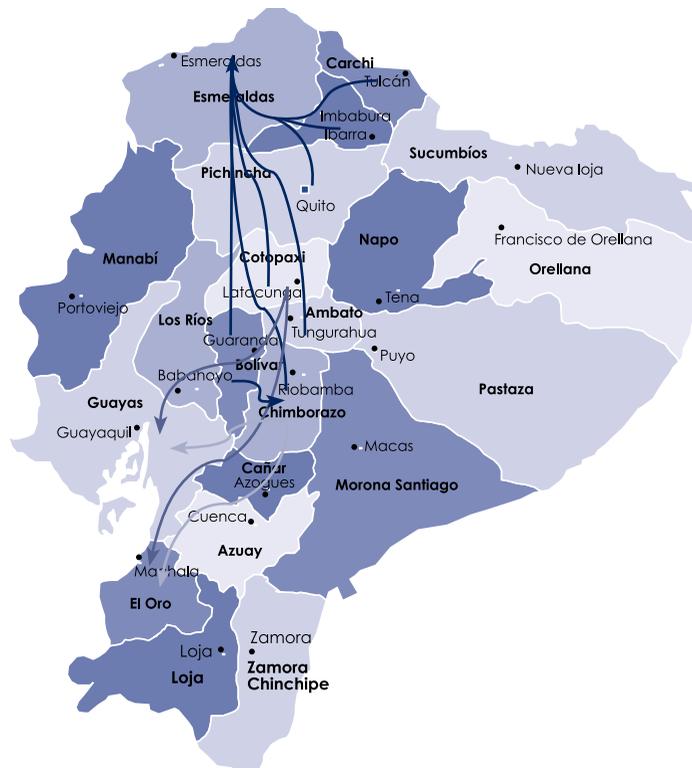
En las provincias del Cañar, Azuay y Loja, las carpinterías utilizan madera de plantaciones y productos provenientes de bosque Amazónico, tanto para elaborar muebles como para la industria de la construcción en las principales ciudades de estas provincias. En la ciudad de Cuenca existe una mediana y gran industria del mueble; constituye uno de los mercados nacionales más importantes para la compra y venta de madera aserrada, en especial la del bosque húmedo amazónico. En Cuenca existen alrededor de 22 empresas, medianas y grandes, dedicadas a este negocio (Peralta 2009) que demandan especialmente madera de seique, laurel, yumbingue, copal y canelo. (MAE 2011c). En el mapa 3 se ilustran los destinos de la madera de la Sierra.

Mapa 2: Destinos de la madera de la Costa



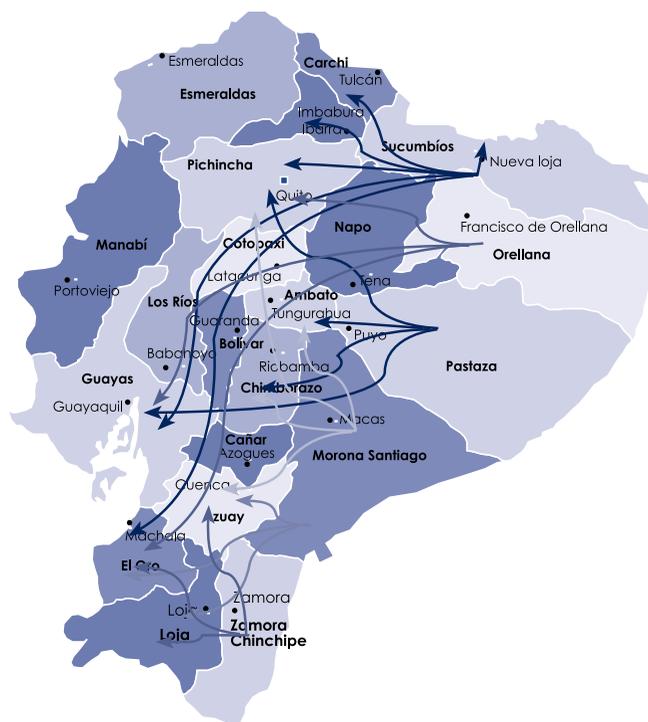
Fuente: MAE e ITTO 2011c

Mapa 3: Destinos de la madera de la Sierra



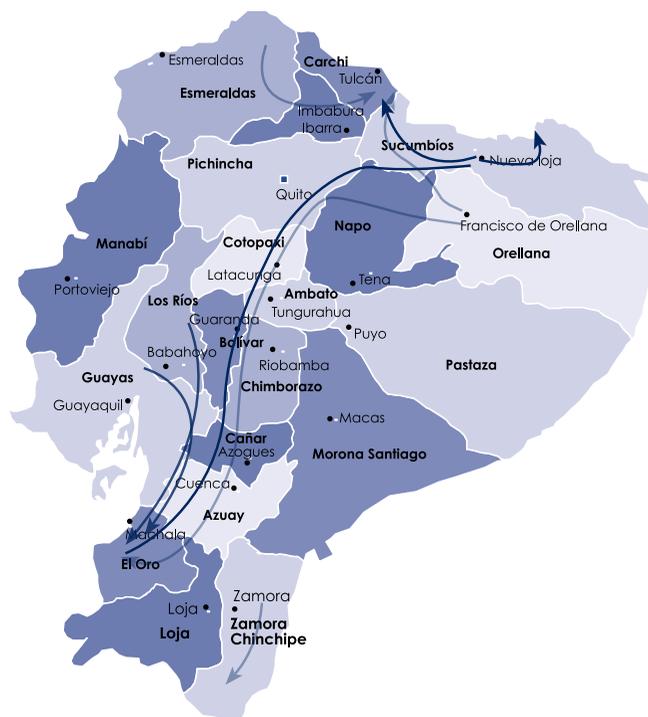
Fuente: MAE 2011c

Mapa 4. Destinos de la madera de la Amazonía ecuatoriana



Fuente: MAE 2011c

Mapa 5. Rutas de la madera con destino a las fronteras



Fuente: Los autores

Región amazónica ecuatoriana

La Amazonía ecuatoriana contribuyó, en 2009, aproximadamente con el 18% del volumen total de la madera que se autoriza aprovechar en el país. (MAE e ITTO 2010). La mayoría es madera semielaborada (tablas, tablones y piezas) que proviene del bosque nativo, principalmente de las provincias de Sucumbíos y Orellana.

El destino principal de la madera de Sucumbíos es el cantón Quito, en la provincia de Pichincha. Sin embargo, también se moviliza productos madereros hasta las provincias de Guayas y El Oro. De Orellana sale madera aserrada hacia las ciudades o cantones de Quito, Guayaquil, Cuenca y Huaquillas¹⁴. La madera que se aprovecha en la provincia de Morona Santiago, especialmente en los cantones Macas y Gualaquiza, tiene como destino principal las ciudades de Cuenca y Loja; una cantidad menor va a Quito y Machala. Los productos de la localidad de Palora van a las ciudades de Ambato y Riobamba. La madera de la provincia de Zamora Chinchipe se moviliza y se comercializa en las ciudades de Loja, Cuenca y en la provincia de El Oro, principalmente en Huaquillas y Machala. Se conoce que los productos que llegan hasta la ciudad de Huaquillas van al Perú. (MAE 2011c). La madera aserrada (tablones y tablas) de la provincia de Napo se moviliza hacia las ciudades de Quito, Ambato, Guayaquil, Huaquillas, mientras que las tablillas para cajonería se venden en los mercados de las ciudades de Ibarra, Ambato y en Tena. Las tablillas que se elaboran en la ciudad del Puyo (provincia de Pastaza) se destinan al mercado de Ambato; el *pallet* producido en esta provincia va a El Oro y Guayas para el embarque de banano, aunque también a Cuenca para la comercialización de cerámica. (MAE 2011c). La madera aserrada proveniente de la provincia de Pastaza se transporta y se comercializa en Ambato, Riobamba, Quito, mientras que la rolliza se queda en la ciudad de Puyo en la fábrica de contrachapados de Arboriente. Los palos de escoba, que son elaborados especialmente en la provincia de Sucumbíos, se comercializan en Quito y también en Colombia. En este caso se utiliza la vía a Tulcán pasando por La Bonita y La Punta (General Farfán), en la provincia de Sucumbíos. (MAE 2011c). En el mapa 4 aparecen los destinos de la madera de la Amazonía ecuatoriana.

Mercados fronterizos de madera

El Ecuador se encuentra ubicado al noroeste de América del Sur. Limita al norte con Colombia, al sur y al este con Perú y al oeste con el Océano Pacífico. Los únicos puntos de las fronteras adonde llegan ciertos productos forestales, por vía terrestre y fluvial, son el Perú y Colombia. (Mapa 5).

Desde San Lorenzo y Borbón en la provincia de Esmeraldas sale madera aserrada de laurel (*Cordia alliodora*), chanul (*Humiriastrum procerum*), sangre de gallina (*Otoba* sp.) y coco (*Virola* sp.) con rumbo a la fronteriza ciudad de Tulcán en la Sierra norte; desde allí cruza la frontera por Chical, Tufiño y Chiles hasta llegar a Colombia.¹⁵

¹⁴ Conversación con un maderero en la ciudad de Coca, Amazonía ecuatoriana, el 13 marzo 2013 y MAE 2011c.

¹⁵ Conversación personal con regente forestal. 13 marzo, 2013.

Se conoce que la mayor parte de esta madera proviene de aprovechamientos ilegales, pero se legaliza en el camino con guías de circulación de programas aprobados.

De los bosques subtropicales de Lita, en la provincia de Imbabura salen, bajo pedido, piezas de 3 x 0,25 x 0,02m de especies forestales como higuerón (*Ficus* sp.), amarillo (*Persea* sp.), chanul (*H. procerum*), arrayán (*Eugenia* sp.). El producto se dirige hacia la provincia del Carchi, desde donde cruza la frontera por Chical, Tufiño, Chiles u otros pasos clandestinos. Por lo general, esta madera es de origen ilegal.

De la provincia de Sucumbíos sale, a Colombia, la mayor cantidad de la madera aserrada, por Lumbaqui, La Bonita, Huaca y Tulcán. Por allí se movilizan las especies forestales de sangre de gallina (*Otoba* sp.), coco (*Virola* sp.), laurel (*C. alliodora*). Esta ruta se utilizó, anteriormente, para transportar el cedro (*Cedrela odorata*) proveniente del Parque Nacional Yasuní y la Reserva del Cuyabeno. Otros productos como los palos de escoba de las especies jacaranda (*Jacaranda* sp.), coco (*Virola* sp.), sapote (*Matisia cordata*), también son llevados a Colombia por la localidad La Punta (General Farfán). Una cantidad menor de la madera aserrada en Sucumbíos es llevada Huaquillas, ciudad ecuatoriana asentada en la frontera con Perú.

La frontera sur con Perú es el destino de la madera aserrada proveniente de la provincia de Orellana, especialmente las piezas entre 4 a 6 m.; esta llega hasta Huaquillas donde se la almacena en pequeños depósitos y se la legaliza con guías de movilización. Comerciantes peruanos la pasan al Perú en camionetas pequeñas o en tricimotos. Las especies forestales más solicitadas en Perú son: sangre de gallina (*Otoba* sp.), coco (*Virola* sp.), guarango rojo (*Parkia* sp.), sapote (*Matisia cordata*), y tamburo (*Vochysia* sp.).¹⁶ Hasta hace poco salía, clandestinamente, desde Orellana, madera de cedro (*Cedrela odorata*) con destino a Colombia utilizando la vía Lago Agrio, Lumbaqui, La Bonita, Huaca, Tulcán. Actualmente esta ruta es menos usada pero todavía se conoce del transporte de madera dura y semidura hacia Colombia.¹⁷

También se conoce que de las provincias de Pastaza y Morona Santiago sale madera hacia el Perú, especialmente de especies valiosas. Es transportada hasta la ciudad de Huaquillas y luego al Perú, bajo la misma modalidad anteriormente mencionada. Asimismo, desde las provincias costeras de Los Ríos y Guayas algunos camiones transportan caña guadúa¹⁸ que es comercializada en Huaquillas y llevada al Perú, donde es utilizada para la construcción de viviendas.¹⁹

Finalmente, de los bosques húmedos, localizados en Palanda, provincia de Zamora Chinchipe, muchos comerciantes de madera llevan tablones y tablas, especialmente de chuncho o seique (*Cedrelinga cataeniformis*) y cedro (*Cedrela odorata*) hacia la frontera con Perú. Es transportada hasta la ciudad fronteriza de Zumba y sale por el puente La Balsa hacia Perú.

¹⁶ Conversación personal con comerciante de la provincia de la provincia de Sucumbíos; 14 de marzo, 2013.

¹⁷ Conversación personal con comerciante maderero de Orellana; 13 de marzo, 2013.

¹⁸ Producto diferente a la madera.

¹⁹ Conversación personal con comerciante de la provincia de los Ríos; 19 de marzo, 2013.

En términos generales, la madera cuyo destino final son las ciudades fronterizas de Ecuador ingresa a Perú y Colombia por las vías secundarias y toma, luego, las carreteras de primer orden como las de la trocal amazónica, la panamericana norte y sur, y las vías principales de la Costa. En algunos casos se utilizan vías fluviales como el río Napo, cuando va hacia el Perú, y el San Miguel cuando va hacia Colombia.

Cuando la madera, cuyo destino final son los países fronterizos, pasa por los controles forestales y aduaneros se deben presentar documentos habilitantes como: licencia de aprovechamiento forestal, guías de movilización, factura de compra, carta o certificado de exportación emitido por una Dirección Provincial del MAE, y un oficio de aprobación dirigido al SENA. Sin embargo, algunos negociantes señalan que la mayoría de la madera,²⁰ especialmente la aserrada, cruza la frontera por pasos clandestinos. De esta manera se evaden impuestos y tasas por concepto de exportación de maderas ecuatorianas que ingresan y se expenden en las ciudades fronterizas de los países vecinos.

El control fronterizo a cargo del MAE y la SENA es insuficiente, especialmente en los pasos clandestinos. Esto se debe al poco personal destinado a esta tarea y lo difíciles que son las operaciones de control en estas zonas. Por lo general, en este tipo de negocio están involucradas “mafias” que intimidan y sobornan al personal de control.

Informalidad versus ilegalidad

En la cadena de valor del negocio de la madera en el Ecuador participan varios actores. Algunos intervienen directamente en la producción, transformación y venta del producto, mientras que otros brindan servicios. (MAE 2011c). Añazco *et al.* (2010) señalan en las actividades de silvicultura, así como en la industrialización de la madera hay actores formales e informales. Los actores informales, es decir aquellas personas que no suelen cumplir las normas legales están presentes en toda la cadena, desde la silvicultura y producción en el bosque, hasta el aprovechamiento, transporte, transformación y comercialización.

Antes de analizar los asuntos relacionados con la informalidad e ilegalidad dentro de la cadena de valor de la madera es necesario describir cómo participa de cada uno de los actores, en términos de la propiedad, el control y la tributación y cómo se aplican estas normas a los pequeños madereros en el sector informal.

Productores de madera o propietarios de los bosques nativos y plantaciones

Los productores de la madera son los colonos, los indígenas de la Sierra y de la Amazonía, la mayoría de los cuales son los propietarios de los bosques nativos. Estos actores gestionan de dos formas sus recursos maderables del bosque: trabajan directamente en los bosques y entregan la madera al borde de la carretera; venden el bosque en pie, por patas (por árbol) o por metros cúbicos, a las grandes o medianas empresas y a los intermediarios; esta última

²⁰ Entrevistas con comerciantes de madera de Sucumbíos y Los Ríos; 4 y 14 de marzo, 2013.

forma de los negocios en las que se presenta, principalmente, en el bosque húmedo de Esmeraldas, Lago Agrio y Puyo.

Son actores formales porque son propietarios de la tierra de donde extraen la madera. Según la ley ecuatoriana, quienes no tienen escrituras de la tierra, basta con que hagan una declaración juramentada de posesión, para poder tramitar el aprovechamiento de madera del bosque nativo. La formalidad de estos actores también está respaldada por el Acuerdo Ministerial 039, en el cual se estipula que no necesitan inscribirse ni formar instancias jurídicas para acceder a los recursos de sus bosques. Sin embargo, como tienen dificultades para cumplir con lo estipulado en dicho acuerdo ²¹ y por otras causas, talan ilegalmente la madera, tanto para aprovechamiento como para cambiar el uso del suelo. Estos actores no la movilizan sino que la entregan al filo de carretera. Por lo tanto, aunque son los dueños de la madera, ante la falta de control del MAE en el campo, legalizan la madera talada a través de los intermediarios o negociantes de madera.

En un estudio de USAID (2011) sobre las percepciones de los pequeños productores con respecto a la rentabilidad en el aprovechamiento de madera, el 63% de quienes la producen ilegalmente confirmó que transformará el bosque a sistemas agropecuarios, principalmente pastos para la crianza de ganado vacuno. El aprovechamiento forestal no es un negocio rentable para el pequeño productor según USAID (2011), ya que los ingresos que genera representan entre un 52% y un 93% menos de lo que obtienen en otras actividades productivas; apenas deja ingresos de USD 300 dólares por año. Aun así, los dueños de los bosques siguen en esta actividad porque es la única forma de obtener liquidez para la compra de alimentos en temporadas de baja productividad, compra de vestimenta, gastos de educación y salud o madera para la construcción de la vivienda.

Los propietarios que venden todo un bosque nativo a las grandes empresas madereras, especialmente para la elaboración de chapas, lo hacen directamente o a través de terceros: los proveedores de madera para esas mismas empresas. En este caso los compradores son quienes legalizan toda la madera.

En el caso de plantaciones forestales, el procedimiento de legalización comienza con el registro de la plantación en el Registro Forestal del MAE utilizando el SAF; obtienen un documento en el que se determina la existencia de la plantación. Para su aprovechamiento se elabora un plan de corta, se adjuntan las escrituras del dueño del bosque, el registro de la propiedad y se accede a la licencia forestal. Todo este trámite usualmente lo hace el comprador del bosque. Cuando estos bosques son comprados por motosierristas y paleteros, la transacción se hace de manera informal (incluso se hacen negocios ilegales con los dirigentes comunitarios cuando se trata de comunas). Cuando el comprador es una gran empresa, esta exige una factura de compra-venta; cuando los propietarios no tienen facturas se elabora una liquidación de compras, que es válida para el SRI.

²¹ El 68 % de los encuestados afirmó que la principal razón para no hacer un aprovechamiento legal es el costo; el 14 % dijo que no lo hace por el tiempo requerido para el trámite (USAID 2011).

Intermediarios, ejecutores, operadores individuales, comerciantes de madera

Este grupo de personas tiene cierta capacidad económica y conoce el marco legal y técnico. Son reconocidos por su liderazgo y astucia en el negocio y se relacionan, fácilmente, con los dueños de los bosques y plantaciones forestales. Poseen capital para la compra de bosques, habilidades para evaluar el volumen de madera de los bosques y un conocimiento claro de los costos de las actividades forestales (apertura de caminos, combustible, movilización, equipo de corte, etc.). Casi siempre ofrecen valores bajos. Asimismo, conocen el procedimiento para legalizar la madera (incluso cómo “blanquear” la que adquieren ilegalmente); las maneras de lograr que se aprueben rápidamente sus planes de aprovechamiento forestal dentro del MAE (a través de actos de corrupción, especialmente comprando guías a terceros). Además, conocen muy bien cómo hacer el aprovechamiento forestal, las características técnicas que la madera debe tener para cada uno de los compradores, y manejan muy bien los equipos de trabajo para cada una de las actividades de aprovechamiento forestal.

Este actor no es reconocido jurídicamente. Usualmente es una persona natural que se mueve en el mercado de la madera, regulado por la oferta y la demanda de este producto procedente ya sea del bosque nativo o de plantaciones. Su legitimidad proviene del reconocimiento, por parte del propietario del bosque quien lo reconoce como una persona que cumple con los acuerdos de compra/venta. Sin embargo, este actor no siempre cumple con la normativa forestal, aun cuando legaliza la madera, ya que tiene la capacidad de “blanquearla” como se mencionó arriba. Además actúa ilegalmente en cuanto a las labores de la cosecha forestal, ya que no tributa ni provee seguridad social a sus trabajadores.

El MAE reconoce a este actor como ejecutor de los programas de manejo forestal para lo cual debe registrarse en el SAF, algo relativamente fácil, pero necesita demostrar que está vinculado al negocio de la madera a través de la presentación del RUC como comerciante de madera.

Propietarios de aserríos, propietarios de fábricas aglomerados, propietarios de enchapados

Los propietarios de aserríos, fábricas de aglomerados y enchapados forman parte del grupo de los inversionistas del sector forestal conformado por los propietarios de medianas carpinterías hasta las grandes empresas transformadoras de la madera. En general, tienen personería jurídica, están registrados en la Superintendencia de Compañías y sus representantes son acreditados ante el Registro Mercantil; además están registrados en el SRI y cumplen con las obligaciones de la seguridad social.

Según Añasco *et al.* (2010), 94 empresas dedicadas a la silvicultura están registradas en la Superintendencia de Compañías; de estas, cinco participan con el 92 % de las ventas en el mercado formal: Plantabal, Plywood Ecuatoriana, Botrosa, Inmaia S.A. y Setrafor. En cuanto a la industria primaria se encuentran inscritas 91 empresas, de las cuales cinco manejan el 67 % del mercado: ACOSA, ENDESA, NOVOPAN, Balmanta y CODESA. En

la industrialización secundaria se encuentran registradas 93 empresas; de estas, cinco se consideran las más importantes en la producción de muebles, molduras y pisos.

En el estudio de Blandinières *et al.* (2013) se indica que el destino del 65% de la madera movilizada es la gran industria maderera: contrachapados 19,6%; tableros aglomerados 18,5%; procesadoras de balsa 12,3%; astillas 8,9%; y *pallet* 5,7%.

Estos actores también adquieren madera ilegal. De acuerdo con varios investigadores forestales, aproximadamente 2.000.000 de m³/año de madera proviene de fuentes no registradas; se conoce que parte de esta madera abastece a dichas empresas, especialmente con “blanqueo” de guías de circulación. La autoridad forestal controla muy poco a estas empresas. Estas utilizan varios canales para surtir de la materia prima, por ejemplo otorgan crédito a terceros quienes son los que compran la madera; el crédito es descontado con la madera que va ingresando a la planta. Sin embargo, estos contratistas no asumen ninguna responsabilidad, social ni legal, sobre los trabajadores forestales, y trabajan de manera muy precaria.

La mayor parte de los productos forestales de procedencia ilegal se comercializa para el consumo nacional. Es muy difícil exportar madera que se ha obtenido por conductos ilegales, porque los trámites son, a la vez, una verificación del origen de la misma, ya que se exige el certificado de exportación del MAE.²² El MAE, realiza verificaciones de origen al azar de acuerdo con la normativa 139; el porcentaje de supervisión oscila entre el 20% y 25 % de los programas aprobados. Adicionalmente, el MAE se respalda en el trabajo de los regentes forestales y, posteriormente, en las auditorías realizadas por los verificadores contratados. Asimismo, el MAE verifica los productos que se exportan, mediante inspecciones al azar en los puertos marítimos. De esta manera puede constatar el origen (de la licencia) y el volumen de madera a exportar. El SENAÉ afora todos los productos exportables.

Incentivos y desincentivos para la legalidad de la madera

- Algunos actores de la cadena productiva, que fueron entrevistados, sostuvieron que la legalidad y la ilegalidad están en entredicho permanente en el negocio de la madera, debido a que algunos procesos y procedimientos limitan o desincentivan el aprovechamiento legal de la madera. Destacaron los siguientes:
- Trámites, prolongados y tediosos, para la obtención de licencias o permisos de aprovechamiento forestal. En algunas oficinas técnicas del MAE toma demasiado tiempo el trámite y la aprobación de planes y programas de aprovechamiento.²³ En ciertas ocasiones,

²² Los trámites para exportar productos forestales en el Ecuador deben cumplir con lo siguiente: certificado de exportación emitido por el MAE (únicamente se lo expide a la madera que proviene de planes y programas de aprovechamiento legalmente aprobados); visto bueno del formulario único de exportación en la banca privada autorizada por el Banco Central del Ecuador; certificado de origen expedido por el Ministerio de Comercio Exterior; aforo en Aduana (declaración y el embarque de los productos).

²³ Negociantes de madera localizados en Sucumbíos y Orellana manifestaron que en las oficinas técnicas del MAE de estas localidades tarda de tres a seis meses la aprobación de planes y programas de aprovechamiento. (marzo de 2013)

esto obliga a los usuarios, dependientes del negocio de la madera, a cometer actos ilegales e ilícitos para cubrir sus necesidades.

- Actos de corrupción por parte algunos funcionarios de las oficinas técnicas y de los controles forestales; también de policías que realizan el control forestal en puestos fijos y móviles.²⁴
- Altos costos para la obtención de la licencia. Como los pequeños productores (colonos o indígenas) no pueden cubrirlos optan por trabajar en medio de la informalidad y la ilegalidad.²⁵ Los negociantes de la madera se aprovechan de esta circunstancia para no pagar un precio justo. En términos generales, no es un negocio rentable para el pequeño productor cumplir todos los requisitos normativos, razón por la cual prefieren vender la madera directamente a los intermediarios, sin permisos.
- Precios de la madera. Por lo general, no hay una significativa diferencia entre los precios que paga el intermediario/comerciante al pequeño productor, por la madera de origen legal y por la que no tiene permiso. Esto demuestra que el intermediario es quien, en realidad, impone las reglas en la cadena productiva.
- Intermediación. El intermediario/comerciante, en ciertas ocasiones, prefiere madera de origen ilegal, pues la utilidad es mayor, pese al riesgo que corre. Según algunos madereros entrevistados, “legalizar madera de origen ilegal es relativamente fácil, únicamente hay que tener dinero”. Una manera de hacerlo es comprar guías de movilización a un ejecutor que tenga algún programa autorizado por el MAE; otra, la más descarada, es pasarla sin documentos por los controles forestales especialmente por la noche; cuando es necesario, se soborna a los funcionarios del control.²⁶
- Costos de los regentes forestales. Los honorarios de los regentes forestales son otro obstáculo para la legalización del aprovechamiento forestal; esos honorarios fluctúan entre los USD 3 y USD 6 por metro cúbico de madera en pie aprobado, valor que los productores y ejecutores consideran muy alto.²⁷
- Rol del regente forestal. Este rol está muy cuestionado. Si bien en la normativa forestal este profesional está autorizado a supervisar y vigilar el aprovechamiento forestal, en la práctica, el gran inconveniente es que son contratados, directamente, por los negociantes de la madera (beneficiario, delegado/ejecutor/comerciante). Tal vínculo no permite al regente actuar de forma independiente. Así, la mayoría de intermediarios impone las condiciones y formas de trabajar; casi siempre los regentes se ven obligados a ocultar ilegalidades en la elaboración y la ejecución de los programas de aprovechamiento forestal (PAF) que verifican y supervisan. De no hacerlo pierden el trabajo y, por lo tanto, el

²⁴ Conversación con un maderero de la ciudad de Coca; 3 de marzo, 2013.

²⁵ Los costos asociados a la adquisición de los permisos de aprovechamiento forestal en la Amazonia ecuatoriana son de alrededor de 17 USD/m³ (Navarro et al, 2006, citado en FAO 2012).

²⁶ El precio de las guías en estos mercados fraudulentos depende de la especie. Por ejemplo para el laurel el costo de una guía es USD 20/m³, para madera de encofrado USD 23/m³, para madera semidura entre USD 28-30/m³ y para madera de chuncho USD 35/m³. (PROFAFOR 2011).

²⁷ Conversación con ejecutores de programas de aprovechamiento en la ciudad de Esmeraldas; 22 marzo, 2013.

ingreso económico de un cliente permanente. Adicionalmente, para que la regencia sea una actividad rentable, el profesional debe supervisar el mayor número de programas posibles, lo que, en muchas ocasiones, no le permite cumplir, eficientemente, sus funciones. Esto da lugar a que ocurran irregularidades en los programas que no logra supervisar. En la actualidad el regente forestal ya no maneja las guías de circulación de la madera, negocio que, en el pasado, fue muy lucrativo para este profesional. Sin embargo, con conocimiento avalan ciertos actos de ilegalidad de sus clientes que manejan dichas guías de movilización.

- Control forestal. La autoridad forestal nacional es la encargada de hacer cumplir las actividades de control forestal. Ciertos actores de la cadena de valor de la madera sostuvieron que se dedican a perseguir y sancionar las operaciones forestales legalmente aprobadas, así como a las personas que tratan de cumplir con la legislación. También, de acuerdo con las estadísticas, la gran mayoría de regentes forestales ha sido amonestada. Como el MAE no se ha concentrado en combatir las prácticas forestales ilegales y las que no están registradas,²⁸ ha dejado la puerta abierta a los procesos ilegales e ilícitos descritos anteriormente.

A pesar de los problemas descritos, el MAE, a través de la Dirección Nacional Forestal, recientemente ha promovido algunas acciones para garantizar la legalidad de los productos forestales que circulan en el país. Por ejemplo, ha generado incentivos directos para que los actores del negocio forestal cumplan con las normas cuando realizan el aprovechamiento, movilización y comercialización de la madera. De estos incentivos se destacan:

- Asesoría gratuita brindada por técnicos forestales contratados por el Programa de Asesoría Forestal de la Dirección Nacional Forestal. Su función es difundir las normas de aprovechamiento maderero, y apoyar en la elaboración y supervisión de planes y programas de aprovechamiento, especialmente los de los pequeños productores.
- Asistencia y levantamiento de expedientes sobre la adjudicación de tierras en el ámbito del MAE.
- Capacitación a usuarios sobre el funcionamiento del SAF y de la normativa forestal.
- Apoyo de la Subsecretaría de Tierras del MAGAP para la legalización de tierras de los pueblos ancestrales; esto contribuye a los procesos de legalización de la actividad forestal.

Los esfuerzos y medidas que la Dirección Nacional Forestal del MAE ha implementado, para promover el comercio legal de la madera en el país, aún son insuficientes para controlar el aprovechamiento y comercialización de productos forestales de origen ilícito. Se calcula que el 50% de la madera producida es de origen ilegal o no registrado. (Palacios 2008).

²⁸ Entrevista con madereros de Orellana y Sucumbios; 3 y 4 marzo, 2013.

Lo que los actores forestales conocen sobre el plan de acción FLEGT de la Unión Europea

La información de esta sección proviene de una encuesta que se aplicó a 66 actores relevantes del sector forestal en el Ecuador. Los siguientes son los resultados de las preguntas que se les formuló.

Nivel de conocimiento del FLEGT

Cerca del 40% de las personas encuestadas conoce el significado de la sigla FLEGT, mientras que el 60% lo desconoce. El conocimiento según tipo de actor es el siguiente: cerca de un quinto de quienes trabajan en el sector público (MAE, GAP y SECAE); algo más del 40% de quienes trabajan en el sector privado; una cuarta parte de los grupos indígenas; y el 60% de personas ubicadas en la sociedad civil y en la academia.

Gobernanza forestal

Con respecto al concepto de gobernanza forestal existen varios criterios y opiniones, lo cual insinúa que es un concepto en construcción que va cobrando forma entre los actores. A continuación los principales significados que los actores le atribuyeron.

- En el sector público, la mayoría de los entrevistados cree que la gobernanza es un proceso meramente institucional.
- En el sector privado, más de la mitad piensa que la gobernanza es un proceso institucional.
- En el sector indígena no se lo conoce.
- En el sector académico dos tercios cree que es un proceso meramente institucional.
- En la sociedad civil organizada, todas las personas encuestadas creen que la gobernanza es solo un proceso institucional.

Tala ilegal

El 60% de las personas encuestadas tiene criterios diferentes y, a veces, superficiales sobre el concepto de tala ilegal.

Estos son los actores, según grupo, que tienen una comprensión integral de dicho concepto; lo entienden como algo que abarca toda la cadena forestal desde el bosque hasta la comercialización: más del 40% de quienes trabajan en el sector público; cerca del 40% que quienes trabajan en el sector privado; un tercio de quienes pertenecen a la sociedad civil organizada, y el 40% de la academia

Madera legal

Para contrastar la pregunta relacionada con la tala ilegal se interrogó sobre el concepto de madera legal. Más del 40% de las personas encuestadas tiene una comprensión integral del mismo, es decir consideran que es un proceso que ocurre a lo largo de la cadena. La mayoría, al contrario, lo segmentó, puesto que consideró algunos eslabones de la misma.

Al analizar la pregunta según sectores los resultados fueron los siguientes. Lo entienden de manera integral cerca de la mitad de quienes están incluidos dentro del sector privado, el 60% de la academia y dos tercios de quienes están ubicados en el sector de la sociedad civil. En el sector público, cerca del 60% asume que el concepto incluye solamente la madera que se puede controlar y verificar, mientras que en el sector indígena lo entiende como una situación circunscrita a sus territorios.

Conocimiento de medidas para el control del tráfico ilegal de madera

La gran mayoría de las personas encuestadas conoce alguna medida para controlar el tráfico ilegal de madera. También la mayoría señaló los controles forestales fijos y móviles del MAE como los mecanismos de control forestal en el país.

Pese a que la cantidad de personas que desconocen las medidas de control es pequeña, interesó conocer a qué grupo de actores está asociado el desconocimiento. Estos fueron los resultados: un tercio pertenece a la sociedad civil, un cuarto al sector indígena y una minoría al sector privado.

Regulaciones para el control y vigilancia de los productos forestales

La mayoría mencionó que las regulaciones y marcos normativos no son suficientes para el control de los productos forestales. Menos de un tercio estima que las regulaciones existentes son suficientes, y que solo falta aplicarlas efectivamente.

Posibilidad de implementar un sistema de trazabilidad de la madera

La mayoría respondió que sí es posible implementar un sistema de trazabilidad en Ecuador, mientras una minoría considera que no es posible hacerlo.

Conocimiento del reglamento de la madera de la Unión Europea

El 70% no conoce el reglamento de la madera de la UE²⁹ ni otros reglamentos a nivel global.

Dónde conocieron el reglamento de la madera de la Unión Europea

La mayoría no respondió la pregunta. Entre quienes respondieron, que fue una minoría, menos de un quinto dijo que lo conoció a través de internet, correo electrónico y *You Tube*.

²⁹ REGLAMENTO (UE) No 995/2010 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO (20 de octubre de 2010) por medio del cual se establecen las obligaciones de los agentes que comercializan madera y sus productos.

Oportunidades del Plan de Acción FLEGT de la Unión Europea

En términos generales, si bien ha mejorado y está mejorando la gobernanza forestal en Ecuador, aún existen deficiencias para asegurar la legitimidad de la trazabilidad de la madera en toda la cadena productiva. Esto puede superarse si hay la voluntad de los actores que intervienen en dicha cadena.

Existe la voluntad política para posicionar el sector forestal en el país, para mejorar la gobernanza a través de la implementación de una política para tal fin, y para mejorar la legalidad forestal a través del fortalecimiento del SAF. Por lo tanto, el Plan de Acción FLEGT en el Ecuador debe ser analizado a fin de identificar oportunidades que complementen el trabajo ya adelantado en este país.

Marco regulatorio. El país cuenta con una legislación ambiental y forestal. El aprovechamiento de madera se encuentra legislado en la Constitución de 2008, en el Plan del Buen Vivir, en la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal Sustentable, en el TULAS y en las normativas específicas para el aprovechamiento y movilización de la madera. Actualmente el país cuenta con un programa de incentivos para fomentar la producción forestal, la conservación y el manejo responsable de sus bosques, a través de incentivos económicos directos, y de asesorías forestales gratuitas. Esto permite disminuir las prácticas ilícitas que se comenten en el aprovechamiento y comercio de la madera. Así, Ecuador tiene la oportunidad de mejorar su gobernanza forestal e implementar acciones que promuevan la disminución de las operaciones forestales ilegales.

Gestión operativa. El país ha implementado la plataforma digital SAF. Asimismo, con la ejecución de los cinco ejes de acción de la gobernanza forestal ha mejorado drásticamente la gestión de sus bosques. Sin embargo, todavía existe una marcada deficiencia en el control de las operaciones de aprovechamiento y comercio ilegal de la madera. El país no cuenta con el suficiente personal administrativo, técnico y logístico para controlar estas actividades, a lo que se suma la corrupción. Es muy difícil seguir la trazabilidad de la madera en el país, pues la obtenida ilegalmente puede ser “blanqueada” comprando guías de circulación de programas aprobados por la autoridad nacional. A esto se suma la falta de operativos de control en los puntos de destino (fábricas, aserraderos, depósitos, carpinterías, etc.). Es necesario trabajar más con todos los actores involucrados, para lograr legalizar la madera que se transporta a lo largo de la cadena forestal.

Esa deficiencia puede convertirse en una oportunidad para el Ecuador, pues mediante un mecanismo de trazabilidad se podrá continuar fortaleciendo las estrategias y acciones para mejorar un sistema de control forestal integrado.

Aspectos económicos, sociales y políticos. Las empresas y personas naturales que exportan productos forestales no tienen inconveniente en iniciar procesos que demuestren la legalidad de sus productos, mientras no se conviertan en nuevos procedimientos de licencias, en trámites largos y complicados, o que impliquen asumir más costos.

Ciertos actores de la cadena productiva, como los intermediarios y comerciantes, al inicio se opondrían a las medidas que se implementen para garantizar la legalidad de la madera, pues

estas disminuirán sus utilidades. Sin embargo, es un tema que debe ser implementado por la autoridad nacional forestal con el apoyo de todos.

La implementación de sistemas de trazabilidad podría ser un aliciente para las personas y empresas que mantienen sus bosques y plantaciones forestales certificadas con el esquema FSC (*Forest Stewardship Council*), por cuanto ya han avanzado en el cumplimiento de estándares que son más exigentes que la normativa forestal nacional.

En términos generales, si bien ha mejorado y está mejorando la gobernanza forestal en Ecuador, aún existen deficiencias para asegurar la legitimidad de la trazabilidad de la madera en toda la cadena productiva. Esto puede superarse si hay la voluntad de los actores que intervienen en dicha cadena.

Existe la voluntad política para posicionar el sector forestal en el país, para mejorar la gobernanza a través de la implementación de una política para tal fin, y para mejorar la legalidad forestal a través del fortalecimiento del SAF.

Conclusiones

1. Ecuador ha venido implementando acciones que le han permitido mejorar su gobernanza forestal en los últimos seis años, basándose en el Plan del Buen Vivir. El modelo de gobernanza forestal ecuatoriano tiene cinco ejes de acción: incentivos forestales, generación de información forestal, control forestal, fomento forestal, e investigación, capacitación y difusión. El país ha generado y continúa generando información muy valiosa que le está permitiendo desarrollar y efectuar acciones dirigidas a un buen manejo y gestión de sus bosques.
2. Ejemplos relevantes de una buena gobernanza forestal son los incentivos económicos para la conservación de bosque natural del Programa Socio Bosque (pago por conservar); el apoyo técnico gratuito para que el pequeño productor forestal obtenga su licencia de aprovechamiento; la elaboración del mapa histórico de deforestación con el uso de sensores remotos de alta tecnología; y los nuevos incentivos económicos y tributarios para la reforestación con fines comerciales. A pesar de estos esfuerzos, todavía se presentan problemas en el control de los aprovechamientos y la comercialización de los productos forestales de origen ilegal, especialmente los que provienen de los bosques nativos. De acuerdo con las estadísticas los volúmenes aún son altos en el país.
3. El MAE es la entidad nacional que autoriza el aprovechamiento de los ecosistemas forestales mediante la expedición de licencias de aprovechamiento, previa la presentación de planes y programas, la mayoría elaborados por un regente forestal avalado por esta misma institución. Este profesional debe cumplir con los procedimientos administrativos y técnicos dictados en las normas de aprovechamiento forestal. Las regulaciones fueron establecidas en 2004 con una visión extractivista, lo que está ocasionado el deterioro y degradación de los recursos forestales del país. Es imperioso, por lo tanto, reformar el marco jurídico forestal del país.

4. Las principales causas que inciden en la adopción de prácticas ilegales en el aprovechamiento y comercio de la madera son: trámites demorados y tediosos para la obtención de licencias de aprovechamiento forestal; actos de corrupción y soborno por parte de algunos funcionarios de las oficinas técnicas y controles forestales del MAE, y de los policías que colaboran con el control en puestos fijos y móviles; predominio de los intermediarios de la madera, quienes imponen las reglas en la cadena productiva (prefieren comprar la madera ilegal para aumentar su margen de utilidad); dificultad económica de los pequeños productores para cumplir con el pago por pie de monte; también con el pago excesivo a los regentes forestales para poder tramitar los permisos de aprovechamiento; deficiente control, por parte de la autoridad, de operaciones o prácticas forestales ilegales.
5. La cadena productiva de la madera en Ecuador está conformada por actores directos e indirectos. Directos son los propietarios de los bosques y plantaciones (comunidades indígenas, colonos, empresas forestales), intermediarios o comerciantes de la madera, ejecutores de programas de aprovechamiento, motosierristas compradores de árboles, propietarios de aserraderos, depósitos de madera, empresas de contrachapados y tableros de fibras, fábricas de *pallets*, procesadoras de balsa, grupos exportadores, carpinterías, y el MAE. Entre los actores indirectos, o prestadores de servicios, se destacan los regentes forestales, los funcionarios técnicos del MAE, el SRI, el SENAE, motosierristas y transportistas. El actor predominante de toda esta cadena productiva es el intermediario que, a su vez, puede ser ejecutor, delegado o transportista. Es quien domina todo el proceso y el que fomenta los actos ilegales y la corrupción.
6. A lo largo de la cadena de valor de la madera hay también actores informales e ilegales. Por lo general se mantienen en el anonimato; perjudican al Estado al no pagar los valores correspondientes a las tasas por derecho de aprovechamiento en las operaciones forestales no reportadas; también porque no declaran los impuestos que generan estas actividades, sin contar los demás perjuicios que causan al bosque (pérdida de biodiversidad, degradación de los recursos, mal uso del suelo, entre otros).
7. En el Ecuador, el sistema de monitoreo y control forestal se basa en el SAF, cuya puesta en marcha ha significado un paso enorme en la gestión de los bosques. Esta herramienta ha permitido al MAE tener un conocimiento real de las operaciones forestales ejecutadas legalmente a nivel nacional; en ciertos casos ha sido la base para tomar medidas correctivas inmediatas. En el SAF confluyen todos los actores de la cadena de valor forestal mencionados anteriormente.
8. El MAE sostiene que, recientemente, ha autorizado el aprovechamiento de un promedio anual de 2,9 millones de metros cúbicos sólidos en bosques naturales y plantaciones. De este volumen, el 60 % de la madera proviene de plantaciones forestales, el 26% de sistemas agroforestales y formaciones pioneras, mientras que el restante 14% se extrae de los bosques naturales. Se estima que en el país se consumen alrededor de 5 millones de metros cúbicos de madera al año. Por lo tanto, entre el 40% y el 50 % de

la madera que circula y se comercializa proviene de fuentes no registradas. Las zonas de mayor deforestación se concentran en las provincias de Sucumbíos y Orellana, en la Amazonía; en la provincia de Zamora, localizada en la vertiente oriental de los Andes; y en Esmeraldas, provincia localizada en la Costa norte.

9. Si bien actualmente las exportaciones de productos forestales del Ecuador hacia la UE son relativamente bajas (1,3% del volumen total exportado), tienden a aumentar (41% entre el 2010 y 2012). En este escenario, la iniciativa FLEGT estimularía al país para que mejore su gobernanza y eleve los controles de los productos forestales ilegales y poder, así, cumplir con los requerimientos específicos de los importadores de los países de Europa.
10. En algunas oficinas técnicas del MAE se solicitan documentos adicionales que no están incluidos en la normativa vigente, lo cual se presta a que aparezcan actos de corrupción.
11. De todos los actores forestales consultados, quienes más conocen el Plan de Acción FLEGT son los del sector privado. Los actores dan significados diversos a los conceptos de gobernanza forestal, ilegalidad y trazabilidad de la madera. La mayoría considera que las normas para el control de la madera ilegal que existen son insuficientes.
12. La posibilidad de mejorar la gobernanza forestal en Ecuador está supeditada a la decisión política del gobierno del Ecuador, para lo cual este ha iniciado algunas acciones críticas, dentro de la cadena productiva y de trazabilidad de la madera, para mejorar la gobernanza forestal en el país.

Recomendaciones

Para el Gobierno

1. Implementar un sistema intensivo de difusión y capacitación de la legislación y la normatividad forestal vigentes, dirigido en especial a los propietarios y poseedores pequeños de los bosques, entre ellos a las comunidades indígenas, los colonos y también a ejecutores e intermediarios. Esto permitirá elevar el nivel de concientización de los productores y comercializadores primarios de la madera, con el propósito de que practiquen un aprovechamiento sustentable y ventas forestales responsables.
2. Crear un sistema de incentivos que motive la correcta ejecución de los programas y planes de aprovechamiento forestal. Estos incentivos pueden estar enfocados a propietarios o ejecutores. Consistirían en la exoneración o reducción del pago de pie de monte, la devolución de impuestos, exoneraciones tributarias, reconocimiento de méritos, etc. Esto permitirá mejorar la aceptación social para que se observen prácticas legales en la madera aprovechada y comercializada.
3. Crear alianzas estratégicas con el SRI, SENAE y las Fuerzas Armadas (en las zonas fronterizas) para ejecutar operativos de control a todos los actores del negocio forestal, especialmente a los intermediarios y en los destinos finales (depósitos y fábricas).

4. Capacitar a todos los actores de la cadena productiva sobre el funcionamiento del SAF. A pesar de ser un *software* amigable, algunos productores y funcionarios del MAE tienen dificultades en aplicarlo y manejarlo. Integrar al SAF, módulos de conexión directa a las bases de datos del SRI y SENAE, para poder cruzar información y comprobar el pago de los tributos.
5. Fomentar la creación de microcréditos forestales para pequeños productores por parte del Ministerio de la Producción (MIPRO), orientados a financiar equipos y herramientas para las operaciones de aprovechamiento y comercialización. Caso contrario, esos productores seguirán en la informalidad y a merced de los intermediarios.
6. Para disminuir los grados de ilegalidad en el negocio forestal es necesario simplificar y unificar los procedimientos y tiempos para la obtención de licencias de aprovechamiento.
7. Fortalecer el programa de asesoría forestal implementado por el MAE. Sería conveniente que se incorporen a este programa los regentes forestales independientes, para que dependan, económicamente, de ese Ministerio y no de los intermediarios.
8. Robustecer el sistema de control forestal estableciendo puestos fijos de control forestal en las localidades fronterizas donde se han identificado focos de salida de madera ilegal. Estos puestos deberían tener conexiones directas con el SRI y el SENAE. Adicionalmente se puede coordinar con la agencia que controla la salida de combustibles y que tiene todas las herramientas y apoyo de las Fuerzas Armadas para hacerlo.
9. La contratación de ingenieros forestales para que trabajen en puestos fijos y móviles de control forestal debe ser lo más eficiente posible. Deben ser profesionales con un grado alto de formación moral y ética. La duración de sus contratos no debería ser mayor de dos años. El salario de estos profesionales debe ser muy competitivo y debe ser cancelado sin contratiempos, caso contrario son presa fácil de los ilegales. Una alternativa más económica es, también, la contratación de peritos o técnicos de nivel medio con autoridad, bien equipados, capacitados en labores de control (identificación de maderas, cubicación, SAF, etc.) y cuya contratación sea transparente.
10. Mejorar la infraestructura y condiciones de los controles fijos y móviles. Estos deben estar conectados en línea con el SAF y el SENAE, poseer equipos con señal adecuada y funcionar las 24 horas.
11. Capacitación permanente a los funcionarios a cargo del control forestal, especialmente en la identificación de las especies maderables, la cubicación de madera, la normativa forestal vigente y su aplicación en diferentes situaciones.
12. Diseñar e implementar un sistema de monitoreo satelital para identificar los puntos claves donde se está deforestando y degradando y priorizar, allí, las acciones de control. Existen avances como el mapa histórico de la deforestación, pero se requiere tomar acciones puntuales de control en los “puntos calientes”.

13. Las acciones de control forestal del MAE deben priorizar las operaciones forestales sobre el bosque nativo. El manejo de las plantaciones debe ser más flexible, por tratarse de un cultivo productivo más; su administración se la debe trasladar al MAGAP.
14. La labor de las verificaciones forestales *in situ* utilizando auditores forestales contratados debe estar enfocada a las operaciones no registradas o ilegales. La experiencia indica que más de las dos terceras partes de las licencias de aprovechamiento forestal, expedidas por el MAE en Orellana, ha cumplido con los parámetros técnicos en campo. Sin embargo la percepción de ilegalidad en esta zona es alta. Implementar controles permanentes a las industrias, los depósitos/aserraderos, que debe realizarse con funcionarios del SRI y los municipios. Exigir el cumplimiento de la trazabilidad de la madera (cadena de custodia) a las empresas.
15. Fortalecer el reglamento del sistema de compras públicas, especialmente dirigido a los GAD, para filtrar el uso de madera ilegal en obras públicas.
16. Actualizar la normativa forestal, especialmente la relacionada con el bosque natural tratando de que sea más eficiente, menos complicada, fácil de aplicar para los pequeños productores y con menos requisitos. La regla universal indica que a mayor grado de complejidad de cualquier norma, mayor es el riesgo de corrupción, fraude y actos de soborno.
17. Endurecer las sanciones que castigan el aprovechamiento y comercialización de madera ilegal. Se requieren sanciones económicas y penales, sobre todo para los que facilitan y financian la ilegalidad, de tal manera que la sanción no recaiga únicamente sobre el productor, que es el eslabón más débil. Crear veedurías para exigir al sistema judicial el cumplimiento de lo estipulado en las leyes forestales.
18. Propender para que el Estado se encargue de prestar los servicios y funciones básicas insatisfechas a nivel local, mediante la presencia de los ministerios del ramo en el ámbito local. Los propietarios de bosques, en especial los pueblos indígenas de la Amazonía, lo talan o lo degradan para cubrir los gastos de educación, salud, vestimenta y comida. Esta estrategia evitaría el uso de los recursos del bosque como medio de sobrevivencia y satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades. Usualmente, los proyectos de intervención se ubican en las comunidades o llegan a los actores que están alejados del bosque, al borde de la carretera, mientras quienes están en el límite del bosque no reciben ni se benefician de ningún tipo de apoyo.
19. Fortalecer a las organizaciones comunitarias, propietarias de grandes extensiones de bosques naturales, tanto su estructura organizativa como sus sistemas de contabilidad, censo, delegaciones, etc., para que puedan implementar modelos de manejo forestal sostenible, como un medio de sobrevivencia.
20. Mejorar el conocimiento de los reglamentos de la madera a escala mundial, en la UE, en Australia, en EEUU entre otros. Asimismo es conveniente compartir los conceptos indagados en el capítulo 3 del presente documento entre una gama amplia de actores sociales.

Referencias citadas en el texto

- Añazco, M., M. Morales, W. Palacios, E. Vega y A. Cuesta. 2010. *Sector Forestal Ecuatoriano: propuestas para una gestión forestal sostenible*. Quito: ECOBONA-INTERCOOPERATION, Serie Investigación y Sistematización No. 8. Programa Regional, 213 p.
- Blandinières, P., L. Betancur, D. Maradei y G. Penno. 2013. *Flujos de la madera en, hacia y desde América del Sur*. Informe final. Polonia: Documento auspiciado por la Unión Europea y EPRD Consortium.
- Cárdenas, C y M. Puente. 2012. *La Institucionalidad Forestal en América del Sur*. Quito: Sociedad Ecuatoriana de Derecho Forestal y la Red Latinoamericana de Derecho Forestal y Ambiental, 56 p.
- FAO. 2012. *Evaluación del impacto del cobro por derechos de aprovechamiento de "madera en pie" y otras tasas (mapots) sobre el manejo forestal*. Estudios de Caso, vol. I de VI. Quito. 44 p.
- MAE (Ministerio del Ambiente), COMAFORS y Unión Europea. 2008. *Guía para la implementación de incentivos para el desarrollo forestal sustentable del Ecuador*. Quito: MAE, Subsecretaría de Patrimonio Forestal, Dirección Nacional Forestal, 102 p.
- MAE (Ministerio del Ambiente). 2010. *Socio Bosque: conceptualización y avances al segundo año de implementación*. Quito: Programa Socio Bosque, 40 p.
- MAE (Ministerio del Ambiente) e ITTO. 2010. *Aprovechamiento de recursos forestales en el Ecuador 2007-2009*. Quito: Subsecretaría de Patrimonio Forestal, Dirección Nacional Forestal, 14 p.
- _____. 2011a. *Gobernanza Forestal en el Ecuador*. Quito: Subsecretaría de Patrimonio Forestal, Dirección Nacional Forestal, 15 p.
- _____. 2011b. *Aprovechamiento de recursos forestales en el Ecuador (periodo 2010) y decomisos e infracciones*. Quito: Subsecretaría de Patrimonio Forestal, Dirección Nacional Forestal, 24 p.
- _____. 2011c. *Descripción de las cadenas productivas de la madera en el Ecuador*. Quito: Subsecretaría de Patrimonio Forestal, Dirección Nacional Forestal, 98 p.
- MAE (Ministerio del Ambiente). 2012a. *Línea Base de Deforestación del Ecuador Continental*. Quito: MAE, 32 p.
- _____. 2012b. *Cifras Forestales (enero-mayo 2012)* Quito: Subsecretaría de Patrimonio Forestal, Dirección Nacional Forestal, 15 p.
- _____. 2012c. *Fortalecimiento a la ejecución de la estrategia de asesoría forestal en zonas rurales del país, como parte del sistema de incentivos forestales implementados por el Ministerio del Ambiente*. Bases de licitación local de consultoría (TRF). Quito: Programa Socio Bosque, 37 p.
- MAE (Ministerio del Ambiente) y Cooperación Alemana. 2013. *Bases de licitación consultoría Desarrollo de las capacidades locales en la provincia de Zamora Chinchipe para la sostenibilidad de conservación de bosques*. Quito: MAE.
- Malessa, U. y W. Palacios. 2011. *Situación de las comunidades productoras forestales de la Amazonía ecuatoriana: obstáculos y oportunidades para comercializar madera legal*. Quito: TRAFFIC, 16 p.
- Palacios, W. y N. Revelo. 2005. *Avances silviculturales en la Amazonía ecuatoriana: Ensayos en la estación biológica Jatun Sacha*. Quito. Fundación Jatun Sacha (Proyecto Conservación de Áreas Indígenas Manejadas), 172 p.
- Palacios, W. 2008. *Análisis de la situación de la gobernabilidad y del cumplimiento de la legislación en el sector forestal en el Ecuador*. Quito: Report to the Forest Law Enforcement Initiative (ALFA) by Amazon Cooperation Treaty Organization.
- Peralta, N. 2009. *La industria maderera nacional, incidencia tributaria en su proceso productivo y de comercialización hasta el año 2009*. Tesis para optar por el título de Magister en la Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador. Quito: UASB sede Ecuador.
- PROFAFOR S.A. 2011. *Identificación de las causas de la deforestación y degradación en la provincia de Napo*. Quito: Trabajo para GTZ, 86 p.
- Romero, M, J. León, U. Malessa, B.Ortiz, A. Puyol y F. Gatto. 2009. *Construcción de un sistema viable y gobernable para el buen manejo del bosque y de vigilancia en la extracción, transporte y destinos de la madera*. Quito: Informe para TRAFFIC-América del Sur, 81 p.
- TRAFFIC. 2009. *Construcción de un sistema viable y gobernable para el buen manejo del bosque y de vigilancia en la extracción, transporte y destinos de la madera*. Quito: TRAFFIC-América del Sur. Inédito, 79 p.
- USAID. 2011. *Sondeo sobre la percepción de la rentabilidad del aprovechamiento de la madera por parte de pequeños productores en Ecuador*. Quito: USAID, 24 p.
- Vásquez, E. 2006. *La Industria Forestal del Ecuador*. Quito. Inédito. 13p.

Referencias en la red

Banco Central del Ecuador. Estadísticas de comercio exterior: www.bce.fin.ec

Ecuador Forestal: <http://ecuadorforestal.org>

Ministerio del Ambiente: www.ambiente.gob.ec

Programa Socio Bosque: www.sociobosque.ambiente.gob.ec

Siglas y acrónimos

AM	
Acuerdo Ministerial	
Autoridad Nacional de REDD	AN-REDD
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	CMNUCC
Código Orgánico de Ordenamiento Territorial, Autonomía y Descentralización	COOTAD
Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	COPCI
Evaluación Nacional Forestal	ENF
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Food and Agriculture Organization, NNUU)	FAO
Forest Stewardship Council	FSC
Forest Law Enforcement, Governance and Trade. (Cumplimiento de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal)	FLEGT
Gobiernos Autónomos Descentralizados	GAD
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	IESS
Instituto de Compras Públicas	INCOP
Organización Internacional de las Maderas Tropicales	ITTO
Ministerio del Ambiente del Ecuador	MAE
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca	MAGAP
Ministerios de la Producción	MIPRO
Organizaciones no Gubernamentales	ONG
Oriente Strand Borde	OSB
Programa de Aprovechamiento Forestal	PAF
Programa de Aprovechamiento Forestal Simplificado	PAFSi
Programa de Aprovechamiento Forestal Sustentable	PAFSu
Programa de Corta de Árboles Relictos	PCAR
Programa de Corta para Zonas de Conversión Legal	PCZCL
Programa Socio Bosque	PSB
Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación	REDD
Sistema de Administración Forestal	SAF
Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador	SENAE
Servicio de Rentas Internas	SRI
Texto Unificado de la Legislación Secundaria	TULAS
Unión Europea	UE



3 EL MERCADO DE LA MADERA EN PERÚ

Braulio Buendía Buendía y Rebeca Dumet

Resumen ejecutivo

Durante los dos últimos años se está efectuando la reforma institucional del sector forestal en Perú: creación del Servicio Nacional Forestal y de Fauna silvestre (SERFOR), normativa de este sector; aprobación de la Política Nacional Forestal en 2013; proceso de reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2011).¹ La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre está promoviendo la participación y desarrollando la consulta previa, con el objetivo de recoger aportes de todos los sectores.

Las exportaciones de maderas contribuyen con menos del 1% al total (USD 35 mil millones de dólares) de las exportaciones del Perú, que en 2010 alcanzaron 167.7 millones de dólares; los principales destinos fueron: México (39%), Estados Unidos (25%) y China (23%). A la Unión Europea apenas se exportó el 6,13%. Sin embargo, el empresariado está interesado en ingresar al mercado europeo de madera, debido a que es mucho mayor que el de Estados Unidos o China, y ofrece más oportunidades ya que utiliza productos de mayor valor agregado.

En Perú existen desafíos comerciales y de gobernanza que están relacionados con: los conflictos por el uso de la tierra; el control de las invasiones y del cambio de uso del suelo; la tala y el tráfico ilegal de la madera; y el uso inapropiado de la biodiversidad (caza y pesca, extracción de flora). No obstante, el Estado trata de mejorar su gestión, lo cual se refleja en la reforma institucional que está realizando y en la construcción de un sistema más eficiente y efectivo de información y control forestal.

Se cuenta también con experiencias locales exitosas de gobernanza forestal, tales como las veedurías forestales comunitarias, la creación de la autoridad regional ambiental en San Martín, que pueden ser replicadas en otras regiones.

Este estudio se desarrolló bajo la perspectiva de catalizar iniciativas para controlar y verificar el origen de la madera en el comercio y apoyar las mejoras en la gobernanza forestal. Este documento ha sido elaborado a partir de información que consta en estudios y diagnósticos sobre la producción, la comercialización y la gobernanza forestal. Además se realizaron reuniones con el coordinador del Proyecto FLEGT en Perú, la delegación de la Unión

¹ La Ley fue aprobada en 2011 y el proceso de reglamento comenzó en 2013, este año se espera hacer la Consulta Libre Previa e informada con los pueblos indígenas.

Europea en Perú, funcionarios del Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, OSINFOR y usuarios del bosque. La finalidad de incluir a estos actores fue informarles sobre los objetivos del estudio, reflexionar conjuntamente sobre los resultados obtenidos e incorporar sus aportes y percepciones en la identificación de las fortalezas y debilidades de la institucionalidad forestal peruana. También se recogieron datos específicos para los estudios de línea base (MINAG-SUNAT-ADUANAS), con en la intención de cruzar información y reducir los márgenes de error en la elaboración de las matrices de producción y exportación (de los productos forestales).

Summary, conclusions and recommendations

Summary

During, the last two years, Peru undertook an institutional reform of the forest sector through: the creation of National Forest Service and Forest Wildlife (SERFOR), regulation of the sector; the approval of the National Forest Policy in 2013; and the implementation of the Forestry and Wildlife Act (2011).² The Directorate General of Forestry and Wildlife is currently encouraging the participation and the development of a consultation, aiming to collect input from all sectors.

Timber exports contribute to less than 1% (USD 35 billion) of Peru's exports, which reached USD 167.7 million in 2010. The main destinations were Mexico (39%), the United States (25%) and China (23%), only 6% were exported to the European Union. However, Peruvian entrepreneurs are interested in entering the European timber market, as it is greater in size to the market of the United States or China and has greater demand for higher added value products.

In Peru there are numerous commercial and governance challenges including: conflicts over land use, including human invasion and changes in land use; illegal logging and trade of timber; and inappropriate extraction of biodiversity (such as hunting and fishing, and plant collection). However, the state is making efforts to improve its management, which is reflected in the institutional reform underway, and construction of more efficient and effective forestry information and control systems.

The state has also established improved governance through community forestry oversight committees and the creation of the regional environmental authority in San Martin, both of which examples can be replicated in other regions in Peru.

This study was conducted to support and catalyse initiatives to control and verify the origin of the timber on the market and support improvements in forest governance.

² The Act was approved in 2011 and the regulation process started in 2013, the Prior Free and Informed Consultation with Indigenous Communities is planned to be carried out this year.

This chapter is based on information from studies and analyses made on national production, trade and forest governance. In addition, meetings were held with key stakeholders, including the delegation of the EU in Peru, Ministry of Agriculture (MINAG), Ministry of Foreign Trade and Tourism (MINCETUR), Forestry Directorate (OSINFOR) and forest users. The purpose of including these actors was to inform them about the study objectives, jointly reflect on the results and incorporate their input and insights in identifying the strengths and weaknesses of the Peruvian forest institutions. Specific data were also collected for baseline studies (MINAG - National Customs and Tax Administration (SUNAT) - CUSTOMS), with the intention of cross referencing information and reducing margins for error in the preparation of production and export matrices for timber products.

Conclusions

1. In quantitative terms, current timber trade between Peru and the EU is not significant: 32,852 m³ of timber products valued at 30.6 million euros, corresponding to 6.3 % of total exports during the period 2007-2012. However there is great potential for increased timber and timber products' export in the medium and long term. This trade could not only become a productive line of high quality and specialization, but also a priority area of mitigation and adaptation policies.
2. The public policy's approach is negatively affecting multisectoral participation in forest management issues. Currently MINAG and OSINFOR are responsible for forest policy, but in practice 75 % of the ministries are involved in the management of the forestry sector. This situation reduces the effectiveness and transparency of forest management.
3. The country's political situation is favourable to improving forest law enforcement, governance and trade. Among other elements, recent improvements include: a new Forestry and Wildlife Act (2011); an institutional framework that has been created through implementation of this Act; good leadership from the technical cooperation and specialized organizations; an openness to broad stakeholder participation; and the signing of international trade agreements.
4. Ongoing initiatives, including the Forest Anti-corruption Plan and the Forest and Wildlife Control Module from the National Forest and Wildlife Information System (SNIFFS) require a real commitment from the authorities, including the allocation of sufficient financial and human resources for implementing these initiatives in order to ensure effective forest control and monitoring.
5. There are innovative initiatives led by indigenous organizations, such as Forests Oversight (Veeduría Forestales) that are successful social control mechanisms that improve forest governance and transparency in the sector, and that make it possible to verify the legal origin of forest products.
6. The elements of the FLEGT Action Plan represent an opportunity for Peru in the short and medium term in the sense that the country is making progress in improving its forest governance with a new legal framework and through political will.

7. Key stakeholders in the forestry chain need to further their understanding of forest governance, illegal timber trade and forest control and surveillance systems.
8. The VPA and the signed FTA between the EU and Peru seek common objectives to promote mechanisms and control systems that allow verifying whether the origin of timber and timber trade are legal.

Recommendations

To the Government

1. Implement an effective system of information, updated and standardized, for the planning and coordinated action of sustainable management of forest resources.
2. Generate human and institutional capacities which institutions for forest management
3. Encourage technological innovations for the sustainable management of forest resources.
4. Support the implementation of incentives aimed at reducing illegality in the areas of production.
5. Educate and train indigenous people in forest law enforcement, governance and trade.
6. Establish practical synergies between initiatives whose objectives aim at improving forest governance, reducing illegality, regulating domestic timber trade and improving compliance with legislation.

To the Government and Private Sector

7. Strengthen production and commercialization lines with a view towards a productive specialization of non-timber forest resources, including the establishment of fast-growing species in the buffer zones of the National Protected Areas and communal forests, as a means for encouraging improved forest governance.
8. Strengthen the diversification of production lines and technological innovation for non-traditional products incorporating new agents in the supply chain, such as subnational governments and universities.

To the Government and Civil Society

9. Strengthen and encourage indigenous entities such as Forest Oversight. Such entities can support improved forest governance through their high territorial representation, including within forested areas.
10. Design and implement a communications strategy on the scope, benefits and opportunities of good forest governance and legal and responsible trade, incorporating appropriate cultural approaches.

Introducción

Según Maravi, Kometter y González (2008), se calcula que los costos de la extracción ilegal de productos maderables representan pérdidas económicas superiores a los 5 billones de dólares anuales. Otros 10 billones de dólares anuales dejan de percibir los países productores debido a los crímenes forestales relacionados con la extracción ilegal de madera. La actividad maderera ilegal afecta a más de 70 países, principalmente a Brasil, Bolivia, Canadá, Camerún, Indonesia, Filipinas, Rusia y Perú. En Perú el porcentaje de ilegalidad va desde el 50% de la producción total y la comercialización, hasta el 70% de los volúmenes e ingresos provenientes de la venta de productos forestales (EIA 2012).³ Por este motivo, coinciden las posiciones de iniciativas locales como el Plan Anticorrupción del Sector Forestal, los acuerdos internacionales como el Tratado de Libre Comercio entre Perú y EEUU, el Plan de Acción de la Unión Europea (UE), en la necesidad de implementar acciones de carácter integral para revertir esta problemática.

La tala clandestina y el comercio asociado socavan la competitividad de las operaciones legales de la industria maderera, tanto en los países exportadores como en los importadores. Es así como se limita la capacidad de esta industria de realizar operaciones que impulsen la gestión sostenible de los bosques. La raíz de la tala ilegal y la comercialización de productos de origen controversial es la oferta de los países productores. Sin embargo, la fuerte demanda selectiva de madera en el mercado internacional fomenta el círculo vicioso. Siendo la UE una de las fuentes de esta demanda, se trata de dimensionar las causas y raíces de la problemática para poder tomar medidas efectivas que impulsen el comercio de madera de origen legal. Así se podrá contribuir con el desarrollo humano conciliando las dimensiones de lo global y lo local a corto, mediano y largo plazo.

Este texto consta de cuatro secciones. La primera está dedicada a analizar la gobernanza forestal y la gestión de los bosques; se describe su estado en Perú, se presenta el mapeo político con los actores más importantes en la cadena de la madera, y se identifican los aspectos críticos de la legalidad; también se describen los sistemas de verificación de origen y las experiencias relevantes de gobernanza forestal. En la segunda sección se aborda el tema de la tala ilegal y el comercio de la madera identificando las áreas geográficas donde es mayor la extracción, las tendencias de este mercado, las rutas internas de movilización – legal e ilegal– y el comercio fronterizo. También se reflexiona sobre la informalidad versus la ilegalidad identificando las iniciativas para controlar la tala y el comercio ilegal, así como los incentivos y desincentivos para comerciar legalmente la madera. En la tercera sección se describe el conocimiento que tienen algunos actores sobre el Plan de Acción FLEGT (por sus siglas en inglés) una iniciativa de la UE. En la última sección se presentan las conclusiones y recomendaciones.

³ Según la misma fuente, entre el 70% y el 90 % serían de origen controversial para las especies de caoba y cedro. EIA (2012) calculó que el 30% de la madera importada por los Estados Unidos durante 2009 y 2010 era ilegal.

Gobernanza forestal y gestión de los bosques

Perú es un país megadiverso, que cuenta con más de 72 millones de hectáreas de cobertura forestal. De la superficie total (128,5 millones de ha) se calcula que el 60% son bosques amazónicos, lo que ubica al país en el segundo lugar en cuanto a la extensión cubierta por bosques naturales en Sudamérica y en el noveno lugar a nivel mundial⁴. Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO 2010), alrededor del 89% de los bosques de Perú es primario y el país ocupa el cuarto lugar a nivel mundial con respecto a la extensión de sus bosques tropicales.

Según la clasificación de suelos por la capacidad de uso mayor, el 80,14% del territorio nacional corresponde a tierras aptas para la producción forestal y a tierras de protección.⁵ Hay más de 800.000 hectáreas de plantaciones forestales y unos 10 millones de hectáreas de tierras aptas para la reforestación.⁶ Pese a su gran potencial, la contribución del sector forestal a la economía nacional es muy reducida: aproximadamente el 1% del PIB nacional (Marc Dourojeanni, Barandiarán y Diego Dourojeanni, 2009).

De acuerdo con la Constitución Política de Perú promulgada en 1993, los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. En 2013, el ordenamiento de los bosques así como su gestión están a cargo del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAG) a través de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS). La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, cuya reglamentación está en proceso de elaboración y aprobación, crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como la autoridad nacional en la materia. Continuando con el proceso de regionalización y descentralización, hasta 2013 se han transferido esas competencias a ocho gobiernos regionales: San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, La Libertad, Tumbes y Ayacucho. Desde 2008, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) es la institución responsable de otorgar títulos de propiedad. En el caso de la amazonia, los criterios, procedimientos e indicadores de regularización utilizados constituyen un factor crítico para la gestión forestal, ya que indirectamente se promueve la conversión del bosque en cultivos para obtener un título de propiedad. Si bien más de 10 millones de hectáreas han sido tituladas a comunidades nativas, muchas aún no poseen títulos, pese a que viven en los bosques amazónicos y de estos bosques. De acuerdo con la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), tienen una demanda territorial pendiente por atender de ocho millones de hectáreas aproximadamente.

⁴ MINAG, DGFFS, Ministerio de Agricultura, Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. “Riquezas y biodiversidad de especies”. <http://dgffs.minag.gob.pe/index.php/riqueza-y-biodiversidad-de-especies>

⁵ Plan de Involucramiento y Participación de Actores, PIA para la Estrategia de inversión del FIP en el Perú. <http://es.scribd.com/doc/119928072/Plan-de-Involucramiento-y-participacion-de-Actores-PIA-para-la-Estrategia-de-INversion-del-FIP-en-el-Peru>

⁶ MINAG, DGFFS. Riquezas y biodiversidad de especies. <http://dgffs.minag.gob.pe/index.php/riqueza-y-biodiversidad-de-especies>

En Perú se ha desarrollado un marco normativo institucional y algunas iniciativas que promocionan la valoración y el pago por mejorar, producir o conservar los servicios que prestan los bosques y otros ecosistemas. En 2013 los servicios ambientales más promocionados son aquellos relacionados con la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+), y con la provisión de agua de calidad, principalmente para consumo humano.

Actores importantes en la cadena forestal

Existen diversas propuestas para evaluar a los actores de la cadena forestal. Una es la de *Consulting Services in Sustainable Forestry and Environment* para el Programa de Inversión Forestal (FIP).⁷ Allí se definen cinco niveles de participación: 1) los que tienen derechos sobre el bosque; 2) los que tienen competencias específicas en gobernanza y control sobre los bosques, bienes y servicios; 3) los agentes impulsores de la deforestación de bosques (directos e indirectos o subyacentes); 4) los espacios y mecanismos de diálogo y concertación existentes; y 5) los actores involucrados en iniciativas de programas y proyectos forestales y de REDD+. Desde una perspectiva complementaria, en el cuadro 1 se presenta a los actores que participan en la cadena forestal y los roles que cumplen en la gobernanza forestal.

⁷ Plan de Involucramiento y Participación de Actores PIA para la Estrategia de Inversión del FIP en el Perú.
<http://es.scribd.com/doc/119928072/Plan-de-Involucramiento-y-participacion-de-Actores-PIA-para-la-Estrategia-de-Inversion-del-FIP-en-el-Peru>

Cuadro 1. Rol de los actores en la cadena forestal

Etapas en la cadena forestal	Actores Involucrados	Competencias y/o intereses
1. Saneamiento Territorial	Direcciones Regionales Agrarias	Otorgamientos de certificados de posesión, ampliación de la frontera agrícola.
	COFOPRI	Titulación, diferencia de bases catastrales.
	Autoridad Forestal	Emite opinión, no necesariamente vinculante.
	Comunidades indígenas	Demandan titulación, ampliación de territorio, problemas de superposición, redimensionamiento de límites.
2. Ordenamiento forestal	MINAG (DGFFS), Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP)	Categorización de los bosques, inscripción de las unidades de aprovechamiento.
3. Otorgamiento del título habilitante	MINAG (DGFFS), gobiernos regionales (autoridad forestal regional)	Verificación de expediente, inspección ocular, elaboración de informe y resolución administrativa.
4. Planificación del bosque	Titulares de títulos habilitantes	Censo forestal, busca rebajar los costos o acudir a lo más fácil.
	"Materos"	Identifican especies sin acreditación, problemas en la identificación (disparidad).
	Consultores forestales	Suscriben instrumentos de gestión, subestiman sus costos, buscan mayores clientes, problemas en la calidad de su trabajo, sin sanción de su colegio profesional.
5. Gestión del bosque	Titulares de títulos habilitantes	Aprovechamiento forestal, no necesariamente cumplen lo planificado, su interés es el incremento de volúmenes y especies.
	Empresas de servicios de aprovechamiento	Cobran por producción, no importa cómo y de dónde.
	"Habilitadores"	Agentes de financiamiento informal que no necesariamente apoyan actividades lícitas, su interés es la propiedad de los productos forestales.
	Organismo de Supervisión de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)	Organismo supervisor de los títulos habilitantes, su actuación es posterior al otorgamiento de los derechos, no necesariamente evita la ilegalidad.
6. Transporte primario	Despachador de madera	Es quien elabora la lista de trozas, sin que necesariamente conozca los saldos disponibles de madera.
	Encargado del transporte, "fleteo"	Su interés es trasladar la madera, sin que necesariamente le interese el estado legal de su origen.
	Personal en garitas de control de la autoridad forestal y de fauna silvestre	En casos excepcionales tiene presencia, controlan la madera principalmente en estado natural, tiene limitaciones logísticas.
	Brigadas de patrullaje de la Policía Nacional del Perú (PNP) y la Fuerza Aérea Peruana.	Su rol es custodiar y velar por el cumplimiento de la ley, entre ello la legalidad de la madera.
	Comprador de la madera	No en todos los casos es el poseedor del título habilitante sino quien compró en la boca de los ríos o las carreteras sin documentos legales que amparen su movilización.

7. Transformación	Propietario de la planta de transformación	Encargado de brindar el servicio de transformación, manejo del libro de operaciones, debe contar con la Guía de Transporte (GTF) de los productos que acrediten su origen.
	Estibadores	Cargan y descargan la madera, tanto de origen lícito como ilícito, su interés es el cobro por el servicio.
	Autoridad forestal regional (control)	Inspecciona y verifica el cumplimiento del libro de operaciones y procedencia legal del producto.
8. Transporte secundario	Autoridad forestal que emite las GTF	Son los responsables de la administración de los balances de extracción (saldos), descargo del volumen del sistema, emiten las GTF.
	Chofer	Traslada los productos, cobra por pie tablar según la distancia, lleva consigo los documentos que amparan la legalidad de los productos, es sancionado por las infracciones.
	Propietario del producto	No necesariamente viaja con los productos.
	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT)	Su interés es la verificación de guías de remisión de los productos que se transportan; no necesariamente su intervención en campo es coordinada con la autoridad forestal local, menos aún el seguimiento tributario de los titulares de los títulos habilitantes.
9. Comercialización de productos	Propietario del producto	Puede ser el segundo o tercer dueño del producto, generalmente está en los centros de venta nacionales aguardando el producto trasladado.
	Exportador	No siempre es el último actor en la cadena, en muchos casos es quien hace inversiones locales para contar con el producto, y es el interlocutor de los productores ante las autoridades nacionales.
	Municipalidad	Es quien emite las licencias de funcionamiento de los centros de transformación y comercialización; sus requisitos no contemplan la autorización previa de la autoridad forestal.
	Autoridad forestal (control)	Verifica la documentación que sustenta la legalidad de los productos (GTF) y el funcionamiento del comerciante en planta.
	Autoridad nacional forestal (CITES)	En caso de especies incluidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) verifica y cruza información, inspecciona y emite el permiso de exportación.
	Aduanas	Son quienes finalmente verifican los lotes de exportación de especies CITES y no CITES, clasifican la información por partidas arancelarias.
10. Renovación o término del título habilitante	OSINFOR	Dependiendo del resultado de las supervisiones a los títulos habilitantes, inicia el Procedimiento Único Administrativo (PAU), emite medidas cautelares, sanciona y/o absuelve, y notifica a la autoridad forestal para iniciar el plan de cierre del título habilitante.
	Autoridad Forestal	Emite el cierre del título habilitante o renueva el derecho.
	Titulares de títulos habilitantes	Son los sujetos de sanción o los interesados en la renovación.
	Consultores forestales	De decidirse la renovación, elaboran y suscriben instrumentos de gestión para solicitar o renovar el título habilitante.

Fuente: los autores.

Problemas de la gobernanza en el sector forestal

Existe plena coincidencia, a nivel nacional e internacional, sobre la principal debilidad del sistema de gestión forestal. Se trata de una inestable institucionalidad gubernamental (alta rotación del personal e inexistencia de la carrera pública), la sectorialización (bienes y servicios) y la desarticulación entre las instancias de gobierno central, regional y local. Pese a los recientes esfuerzos por mejorar la institucionalidad, la coordinación continúa siendo débil, bajos los niveles de incidencia política, persiste la inestabilidad jurídico-normativa y son altos los niveles de desconfianza. Adicionalmente, existen fuertes presiones de otros sectores para que se desarrollen proyectos que tengan impacto en el sector forestal, como los de agroindustria, de transporte y de energía.

Otro problema es que la burocracia tiene un limitado acceso a información actualizada para la planificación, el manejo y la gestión forestal. El enfoque usado en la actividad es rentista, ya que la gestión de los permisos de extracción es un medio para captar recursos; los procedimientos administrativos son demasiado largos y engorrosos, ha habido casos en que la aprobación de planes de manejo forestal y planes operativos anuales ha tardado de seis meses a un año, y hasta dos para emitir resoluciones sancionadoras. Mientras está en marcha este proceso burocrático no se puede operar en el bosque. La normativa no siempre se adecúa a la realidad, presenta graves contradicciones y limitadas capacidades de control, mientras que las instancias de administración tienen escasas capacidades técnicas y operativas.

En la planificación intervienen numerosos actores públicos cuyas funciones se superponen. Frente a ello lo pertinente es fortalecer los procesos e integrar los instrumentos de planificación y programación presupuestal. Se requiere un enfoque unitario enmarcado por una política nacional forestal y con planes de acción en los que se incluyan indicadores de resultados. En la actualidad la gestión es discrecional y poco efectiva, los presupuestos son escasos, y débiles los sistemas de coordinación y comunicación para la acción gubernamental. El proceso de descentralización es aún inconcluso, en el nivel central hay limitaciones para transferir funciones y competencias con los recursos necesarios, lo cual se genera nuevas formas de centralismo en el interior de las regiones. Los mecanismos de control y seguimiento son escasos y débiles, la percepción de los actores locales es que los niveles de corrupción son altos, hay poca transparencia y ningún sistema de rendición de cuentas, ausencia de políticas y protocolos que aseguren el acceso a la información, desconocimiento de la normativa y procedimientos, multiplicidad de fuentes de información y debilidades tecnológicas para el manejo y la gestión.

Finalmente, está en proceso la implementación de los mecanismos de participación, son bajas las capacidades operativas de los comités de gestión de los bosques, no se ha conformado la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), los procesos de ordenamiento y zonificación forestal son poco participativos, falta información sobre las actividades de administración y control y se inician esfuerzos para aumentar espacios que tornen factible la participación, activa e informada, de los actores públicos y privados.

Aspectos críticos de la legalidad de los bosques

Desde que está en marcha el proceso de descentralización en materia forestal hay un nuevo escenario para la gestión que afectará los compromisos asumidos con el Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos (2007). En el Anexo 18.3.4 sobre el manejo del sector forestal, y en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, aprobada en 2011, se norma la creación de la autoridad denominada “Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre”, que remplazará a la Dirección General Forestal y de Fauna, y que dependerá del MINAG. Las actividades de supervisión quedan a cargo del OSINFOR, organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Simultáneamente, se ha formulado la propuesta de Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Tanto en esta política como en la nueva ley se destacan principios tales como: la gobernanza forestal, el enfoque ecosistémico, la importancia de la interculturalidad, la equidad e inclusión social, la competitividad y la productividad, pero sobre todo la sostenibilidad en el aprovechamiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación. La nueva ley y la mencionada política plantean medidas para la descentralización, participación, transparencia, cambio climático e institucionalidad forestal. Adicionalmente se establece la creación del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, SINAFOR, para promover e integrar la participación de todos los actores.

La gobernanza forestal en Perú enfrenta muchos desafíos que están relacionados con: los conflictos por el uso de la tierra; el control de las invasiones y del cambio de uso del suelo; la tala y el tráfico ilegal de la madera, y el uso inapropiado de la biodiversidad (caza y pesca, extracción de flora). En el cuadro 2 se caracterizan estos aspectos críticos. Por lo tanto, se deben considerar normas de otros sectores, por ejemplo las tributarias, las relacionadas con la inversión extranjera directa, la regulación financiera y de seguros, así como las de infraestructura, saneamiento legal y titulación, agricultura, turismo y energía. Una atención particular habrá que dar a las normas que pueden generar incentivos perversos, como se sostiene en la propuesta FIP-INDUFOR (BID 2012a).

Cuadro 2. Aspectos críticos de la legalidad de los bosques

ASPECTO CRÍTICO	CARACTERIZACIÓN
Tenencia y saneamiento territorial	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva Ley Forestal 29763 contiene excepciones y permite formalizar el cambio de uso del suelo. Falta el reglamento que regule esta salvedad. • Aplicación inadecuada del Decreto Legislativo 667; Ley de Registro de Predios Rurales (legalización de la propiedad/certificados de posesión). • Creación de comunidades cuya motivación muchas veces viene de terceros. • Manipulación de la información dirigida a los pueblos indígenas para conseguir la extracción ilegal de la madera; fragmentación territorial. • Presión de colonos para cambios de usos y regularización de la actividad agrícola sobre el área de bosques de producción; apertura de mercados de tierras.
Otorgamiento de título habilitante (acceso al bosque)	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgos de corrupción dado que el marco legal permite el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal a las comunidades en proceso de reconocimiento (subsistencia). Este beneficio sin regulación y salvaguardas puede tener resultados adversos. • Información falsa en los planes de manejo forestal y planes operativos anuales: ubicación de las parcelas de corta, señalización de fajas, número y ubicación de árboles aprovechables, estimaciones de volúmenes, especies, árboles semilleros. • Débil información, actualizada y sincronizada, sobre los títulos habilitantes otorgados por autoridades regionales para su monitoreo y transparencia. • No hay incentivos tangibles ni trato diferenciado para quienes cumplen la ley y el debido procedimiento. • Lentitud en la aprobación de planes de manejo forestal y otorgamiento de títulos habilitantes; problemas de transparencia en el trámite y resolución final.
Aprovechamiento forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones de OSINFOR y los gobiernos subnacionales (personal y presupuesto) les impide dar seguimiento al aprovechamiento forestal de todos los títulos habilitantes y otros. • Legalización de la madera de origen controversial al amparo de los títulos habilitantes. • Auditorías pendientes a las concesiones forestales generan problemas para su implementación y manejo transparente. • Venta y clonación de guías de transporte forestal (corrupción e ilegalidad). • Concesiones forestales vigentes (operando) con actividades paralizadas formalmente. • Las comunidades no conocen ni manejan el balance de extracción de sus permisos forestales; son totalmente dependientes de terceros que no tienen responsabilidad solidaria. • No se respetan los árboles semilleros ni se controlan los impactos de la tala. • Evaluaciones no vinculantes de los Planes Operativos Anuales, POA.
Movilización y transporte locales	<ul style="list-style-type: none"> • No hay estudios de rendimiento, confiables y aprobados legalmente. • No se usa la regla o método oficial de cubicación. • La comunidad nativa no tiene conocimiento de la movilización de madera al amparo de su título habilitante • Falsificación y adulteración de las GTF.
Industrialización y transformación	<ul style="list-style-type: none"> • Impunidad de las plantas de transformación. No tienen libros de operaciones ni información actualizada (registrada), no se fijan auditorías ni se tipifican sanciones efectivas. • El manejar cadenas de custodia en una planta de transformación aún es un tema voluntario (estímulo a la ilegalidad). • Limitaciones presupuestales de la autoridad forestal para verificar el uso de la motosierra con equipos y accesorios en el campo y centros de transformación clandestinos. • Carencia de estándares de rendimientos específicos en el paso de madera rolliza a madera aserrada; carencia de clasificación de las especies maderables aprovechadas.

Despacho y movilización externa (tránsito)	<ul style="list-style-type: none"> • No hay claridad sobre el requerimiento de las GTF para productos de transformación secundaria. • Debilidad en los sistemas de control y fiscalización; falta ubicación y actuación oportuna. • Reutilización de las GTF para amparar la movilización de madera de origen controversial. • Falsificación y clonado de las GTF para amparar el transporte de madera extraída ilegalmente. • Debilidades en el sistema de información forestal (nodos): vulnerable a manipulaciones, la información local no necesariamente coincide con la nacional, desactualizada en muchos casos y sin interconexión en los puestos de control. • Problemas de corrupción, debilidades logísticas y falta de apoyo transparente de las fuerzas del orden y de los órganos de regulación tributaria.
Comercialización interna	<ul style="list-style-type: none"> • Comercialización de madera extraída ilegalmente dentro de los terrenos comunales (Artículo 379 del DS Nro. 014-2001 lo permite). • Precios y mercado alterado por el comercio ilegal de la madera. • Escasos incentivos para cumplir con la norma. • Autoridades permisivas.
Exportación	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de la exigencia de permisos de exportación de especies NO CITES. • Se desconocen los volúmenes de exportaciones por modalidades de otorgamiento, regiones, especies, etc. • No está estandarizada la información entre otorgamiento, producción, movilización, exportaciones, que permita hacer cruces con las importaciones y determinación del consumo nacional; hay diferentes unidades: número de árboles, m³, kg, m², monedas, partidas arancelarias que no necesariamente concuerdan con las unidades de producción, códigos de tributación, etc.

El mercado global de la madera está cambiando. Cada vez más los países compradores exigen a sus importadores demuestren la legalidad de origen de la madera y la sostenibilidad de los bosques, a través de reglamentaciones como las de la UE, Australia y EEUU. Además de las reglamentaciones de la madera, existen estrategias complementarias que buscan mejorar la gobernanza forestal y combatir la tala ilegal, como los Acuerdos de Asociación Voluntaria (AVA o VPA por sus siglas en inglés) incluidos dentro del Plan de Acción FLEGT de la UE.

A manera de ejemplo, si un país quisiera desarrollar un proceso de suscripción de un AVA con la UE, para obtener un documento de licencia que asegure que los productos han sido obtenidos conforme a las leyes del país de origen, tendría que analizar algunos elementos que se encuentran descritos en el cuadro 3. Dichos elementos trascienden el tema comercial ya que persiguen la mejora de la gobernanza forestal del país, y podrían ser utilizados para cumplir los requisitos de otros países importadores de madera. Los términos de suscripción de un AVA los definen los actores del país socio.

Al conversar sobre los Acuerdos Voluntarios de Asociación las personas entrevistadas opinaron que, en caso de que se estableciera este tipo de acuerdo, sería necesario unificar criterios en torno a las políticas sectoriales: sistema de inversión pública, promoción de la inversión, producción y manejo sostenible de los bosques, gestión de bienes y servicios forestales, mecanismos de certificación, estrategias de comercialización y mecanismos de participación. A nivel subnacional existen avances gracias a que las autoridades mantienen una relación directa con los actores del territorio, así como por la creciente institucionalización de las políticas integradas en los gobiernos locales. De acuerdo con la percepción de las personas entrevistadas ya estarían exportando en condiciones de legalidad, por lo que los ajustes al sistema de verificación y control corresponderían exclusivamente al sector público.

Cuadro 3. Análisis comparativo y posibles cuellos de botella para la suscripción de los Acuerdos de Asociación Voluntaria con la Unión Europea

ASPECTO CRÍTICO	ACCIONES CORRECTIVAS	ELEMENTOS CLAVES A CONSIDERAR
Tenencia de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Reglamentación de la nueva Ley Forestal 29763 para la restricción de los cambios de uso. • Aplicación adecuada del Decreto Legislativo 667; Ley de Registro de Predios Rurales (legalización de la propiedad/certificados de posesión). • Verificación y control de la creación de comunidades cuya motivación es contraria al manejo forestal y la sostenibilidad. • Fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones indígenas para el manejo sostenible de sus bosques y la extracción legal de madera y servicios ambientales. • Políticas de prohibición y reducción de los cambios de usos sobre las áreas de los bosques de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción clara de los requisitos legales (definición de legalidad). • Si bien en la nueva Ley y la propuesta de Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre se destacan principios tales como gobernanza forestal, enfoque ecosistémico, importancia de la interculturalidad, equidad e inclusión social, competitividad y productividad, y sobre todo la sostenibilidad en el aprovechamiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, hasta 2013 no se ha reglamentado, motivo por el cual los requisitos de legalidad no están claramente definidos. • Las organizaciones indígenas consideran que deben participar en cualquier política y/o estrategia de manejo sostenible de los bosques en sus territorios. La Ley de consulta previa se encuentra aún en proceso de institucionalización y compatibilización con la estrategia nacional de desarrollo del gobierno en 2013. En ambos casos se trataría de garantizar el respeto a sus derechos y al cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Otorgamiento de título habilitante (acceso al bosque)	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las capacidades institucionales para el otorgamiento y verificación de permisos de aprovechamiento forestal a las comunidades en proceso de reconocimiento (subsistencia). • Mejorar los sistemas de verificación y control de la información en los instrumentos de gestión forestal; estandarizar metodologías; acreditar a los “materos”; evitar estimaciones visuales en la determinación de alturas comerciales, cantidad, calidad y dispersión de árboles semilleros, diámetros mínimos de corta, reposición de especies, etc. • Sistemas de información actualizada, de los títulos habilitantes otorgados por las autoridades regionales para su monitoreo y transparencia. • Sanción efectiva de los consultores o regentes forestales por la suscripción de documentos con información irreal. • Celeridad administrativa y mejorar sistemas de monitoreo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Explicación de los procedimientos de concesión de licencias y de auditoría independiente • Es imprescindible compatibilizar los procesos de ordenamiento territorial con los de zonificación económica ecológica a nivel nacional y subnacional; también regularizar la tenencia y propiedad para otorgar los títulos habilitantes. Esto requiere integrar las políticas en cada uno de los ámbitos de producción. • En la actualidad no hay una ley de ordenamiento territorial aprobada; existen capacidades y marcos de gestión diferenciados en las diversas áreas de administración. Para garantizar la eficiencia, eficacia y legalidad de los procedimientos se requiere fortalecer los procesos de descentralización y a las autoridades subnacionales ambientales otorgándoles los recursos necesarios para que sus procedimientos sean auditables.

Aprovechamiento forestal

- Fortalecimiento de OSINFOR y los gobiernos subnacionales (personal y presupuesto) que le permita hacer el seguimiento del aprovechamiento forestal de todos los títulos habilitantes y aquella tala sin autorización.
- Mejorar los sistemas de alerta temprana para identificar e inmovilizar la madera de origen controversial.
- Realizar las auditorías a concesiones forestales.
- Contar con sistemas seguros de emisión y verificación de guías de transporte forestal que ofrezcan la base legal para las listas de trozas.
- Celeridad administrativa de los PAU del OSINFOR; descentralizar funciones.
- Mayor control y sanción para actividades detenidas legalmente, pero que siguen operando en el campo.
- Capacitación a las comunidades para el manejo de sus permisos forestales y fortalecimiento de las veedurías forestales comunitarias.
- Sustentación y aprobación pública de los POA con participación de los miembros de las comunidades; notificaciones periódicas de los saldos de movilización.
- Verificación de sistemas de protección de árboles semilleros y control de impactos.
- Evaluaciones vinculantes de los POA (aprobación sujeta a cumplimiento del plan anterior).
- Acreditación de marcas de origen por título habilitante.
- Que las libretas de campo de los censos formen parte de los expedientes de solicitud de los títulos habilitantes.
- Comprobación sistemática del cumplimiento de las leyes en origen
- El módulo de control del Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre (SNIFFS) permitirá asegurar un eficaz cumplimiento de los mecanismos de control por parte de las entidades públicas involucradas en la gestión de los recursos forestales; esto fortalecerá los mecanismos de articulación intersectorial. Si bien la implementación del módulo será un avance significativo (está previsto que opere en 2014) será necesario garantizar la calidad de la información y las capacidades e idoneidad de sus operadores.
- El compromiso con la trazabilidad de la madera y productos derivados, a través de la cadena de suministro
- El módulo de control del SNIFFS será aplicado por las entidades del gobierno nacional y los gobiernos locales involucrados en las actividades de administración, control, supervisión y fiscalización de los recursos forestales a nivel nacional, así como de los agentes que participan en la cadena productiva.
- La dimensión de la actividad forestal y su localización en el territorio demandan capacidades operativas en el campo, que permitan obtener y verificar la información de calidad que alimentará el sistema en cada una de las áreas de planificación, gestión y manejo forestal, con cada uno de los actores y modalidades de operación.

<p>Mobilización y transporte local</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de estudios vinculantes del rendimiento. • Uso obligatorio de la regla o método oficial de cubicación. • Comunicación e información permanente a los titulares sobre la movilización de madera al amparo de su título habilitante. • Verificación de las GTF en tiempo real. 	<ul style="list-style-type: none"> • El desarrollo de instrumentos y mecanismos de control y fiscalización, planificación y gestión requiere la integración de actores hasta ahora excluidos en la cadena, tales como los gobiernos locales, las universidades, los colegios profesionales y otros ministerios.
<p>Industrialización y transformación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de verificación y control de los libros de operaciones en las plantas de transformación. • Obligar a que se establezca la cadena de custodia en las plantas de transformación y ejecución de auditorías. • Asignar presupuestos adecuados por parte de la autoridad forestal para verificar el uso de equipos y accesorios permitidos. • Establecer estándares de rendimientos de madera rolliza a madera aserrada que permitan clasificarlas con miras a la exportación. 	<p>En la actualidad los principales productos de exportación son madera en estado natural y madera poco procesada. La posibilidad de que las exportaciones peruanas a la UE se incrementen depende de: el grado de innovación tecnológica en los sistemas de producción y transformación; los incentivos arancelarios a la importación; la celeridad administrativa; los mecanismos financieros e incentivos para implementar plantaciones hasta los periodos de cosecha, entre otros aspectos.</p>
<p>Despacho y movilización externa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer protocolos, claros y precisos, sobre el requerimiento de las GTF para productos de transformación secundaria. • Fortalecer los sistemas de control y fiscalización. • Verificar en tiempo real el uso de las GTF para el transporte de madera extraída legalmente. • Actualizar los mecanismos de inteligencia y alerta temprana. 	<p>Para otorgar la licencia de conformidad de cumplimiento de la ley será necesario contar con las capacidades técnicas e instrumentos operativos que garanticen confiabilidad y transparencia.</p>
<p>Comercialización interna</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Precios y mercado definidos por el comercio legal de la madera. • Establecer incentivos para cumplir con la norma y los procedimientos. • Autoridades capacitadas y estrictas. 	<p>Creación de la autoridad nacional o delegación de funciones al sector correspondiente para que no estén compartidas entre el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el MINAG.</p>
<p>Exportación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Exigir el permiso de exportación de los productos forestales de especies NO CITES. • Conocer los volúmenes de exportaciones por modalidades de otorgamiento, regiones y especies. • Estandarizar los sistemas de información (unidades, productos, montos, cifras) de la autoridad forestal (SUNAT). 	<p>Con respecto al ente de verificación externa será necesario evaluar posibles alternativas con base en las experiencias desarrolladas en países con AVA firmados e implementados.</p>

Sistemas de verificación de origen

Los sistemas operativos de información más relevantes para el monitoreo de la gobernanza forestal en el Perú son tres: el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), el SNIFFS y el Sistema de Información de la Diversidad Biológica y Ambiental de la Amazonía (SIAMAZONIA). Ello en función de la cobertura temática (ambiental/forestal), la cobertura geográfica (nacional, subnacional) y de la estrecha interrelación existente entre los sistemas.

Hay puntos críticos a lo largo de la cadena forestal: la capacidad de control es débil por causas estructurales; las estrategias efectivas son inaplicables; falta logística y capacidades en las zonas productivas; los sistemas de verificación de información y productos son poco efectivos y no integrales; los sustentos técnicos y legales son débiles; y se ha enquistado en el sector una cultura de la informalidad.

Formalmente, la actividad forestal está a cargo de dos ministerios del poder ejecutivo, mientras que en las operaciones forestales intervienen 15 sectores estatales. Por lo tanto, el 80% de estos sectores no está, actualmente, involucrado en el control de las actividades y prácticas ilícitas (recuadro 1).

Hacia un modelo de gobernanza forestal en Perú

Cada proceso responde a las particulares características de los territorios donde se desarrolla y su avance es diferente. Por lo tanto, evaluarlos en términos de resultados e impactos es aún prematuro. Sin embargo, analizar algunos casos permitiría identificar los elementos básicos que se deben considerar en el diseño e implementación de una estrategia de gobernanza forestal adecuada para Perú. A continuación se presentan algunas experiencias relevantes.

Recuadro 1. Actividades durante la extracción forestal y las instituciones responsables

Apertura de trochas, carreteras y uso de radiocomunicación: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
Mano de obra y condiciones laborales: Ministerio de Trabajo.
Trata de personas (esclavismo, trabajo forzoso a menores de edad): Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
Uso de armas: Ministerio del Interior.
Tributación y manejo de comprobantes de pago, exportaciones: SUNAT.
Navegación ilegal: Ministerio de Defensa.
Prevención y comisión de delitos: Ministerio Público y Ministerio de Justicia.
Vulneración de derechos de los pueblos indígenas: Ministerio de Cultura.
Transporte y uso ilegal de insumos: Ministerio de la Producción.
Cumplimiento de acuerdos internacionales: Ministerio de Relaciones Exteriores.
Promoción de aprovechamiento sostenible de recursos naturales y ambientales: MINAM.
Licencia de centros de transformación y comercialización: Municipalidades.
Otorgamiento de títulos habilitantes: MINAG.
Supervisión de títulos habilitantes, plan anticorrupción: Presidencia del Consejo de Ministros.

Experiencias relevantes de gobernanza forestal

Creación de la autoridad regional ambiental del gobierno de San Martín

Esta es la experiencia más avanzada en cuanto al diseño e implementación de una estructura orgánica y funcional para la gestión ambiental y el manejo sostenible de los bosques. Está convirtiéndose en un modelo para el resto de regiones, ya que trata de uniformizar el enfoque de políticas, estrategias de gestión, ordenamiento territorial, entre otros temas. Si se la replicara en otras regiones sería necesario adaptarla a las características y prioridades de cada región. Esta experiencia incluye: instrumentos técnicos normativos, la política territorial, la creación de las Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (ZOCRES) y los planes para la gestión y el desarrollo de actividades orientadas a la protección, conservación e investigación de los recursos naturales renovables en el predio.

Modelo de gestión interinstitucional de la Selva Central

Con una gran complejidad administrativa y de gestión territorial, esta zona presenta un caso particular de gestión que conserva una estructura descentralizada de la DGFFS: la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre (ATFFS). Se suma a ello la presencia del MINAM a través del Programa Nacional de Conservación de Bosques para el Cambio Climático (PNCB) como el articulador, ya que las funciones forestales no han sido transferidas a los gobiernos de Junín y Pasco. Un punto a favor de este modelo son las iniciativas de los gobiernos locales que han creado unidades relacionadas con el tratamiento de los asuntos indígenas y los recursos naturales, y han integrado la participación del sector público y las organizaciones comunitarias en el diseño e implementación de modelos territoriales de gestión municipal. De manera complementaria, el PNCB financia acciones de conservación de los bosques mediante transferencias condicionadas por un monto aproximado de 4 millones de soles para 400.000 hectáreas.

Consejo Interregional Amazónico (CIAM), Mesa REDD+, Gobierno Regional de Madre de Dios (GOREMAD) y Proyectos REDD

Esta experiencia ofrece avances tecnológicos en el manejo de la información y la elaboración de estudios de línea base: mapas de carbono, mapas históricos de deforestación y tasas de deforestación, niveles de emisiones. Participan activamente varias entidades públicas y privadas en la implementación del mecanismo REDD+. La implementación de proyectos denominados iniciativas tempranas (enfoque anidado) permite contar con el financiamiento de la cooperación técnica internacional y desarrollar experiencias demostrativas en Áreas Naturales Protegidas (ANP), comunidades indígenas y concesiones forestales en una de las regiones con mayores niveles de deforestación y degradación. Esta podría ser una experiencia interesante donde la sociedad civil organizada participaría e incidiría en una gestión inclusiva para la gobernanza de los bosques.

Veedurías Forestales Indígenas

Esta es una experiencia innovadora de administración y control forestal comunitario que se está implementando en Perú desde 2008. Constituye un mecanismo de control social y empoderamiento de las capacidades de las comunidades indígenas. Estas veedurías son grupos de técnicos indígenas creados para la gestión de sus bosques, que son reconocidos y funcionan en las organizaciones indígenas y en las comunidades. Tres son sus roles principales: promover la transparencia en las relaciones comerciales que suscriban las comunidades con terceros, para el uso adecuado de los bienes y servicios del bosque; mejorar los niveles de participación comunitaria; y alertar y reportar daños ambientales en sus comunidades.

Tala ilegal y comercio de la madera

Hasta 2012 se han catalogado como Bosques de Producción Permanente (BPP) 16.864.557 hectáreas⁸, de las cuales se habían concesionado hasta 2009 alrededor de 9,54 millones: 7,5 millones de hectáreas (82%) para fines maderables y 1,6 millones de hectáreas (18%) para fines no maderables. Las regiones que representan el 94% de la superficie de BPP son: Loreto, Ucayali, Madre de Dios y San Martín. Asimismo, los departamentos con la mayor producción son Loreto, Ucayali y Madre de Dios, que aportaron con un 61,46% de la producción total de madera rolliza, y con el 67,21% del total de la madera aserrada en el período 2003-2012. A los tres primeros departamentos, ubicados en la Amazonía, los siguen los departamentos de la zona andina: Junín, La Libertad y Cusco.

Las áreas con las mayores tasas de deforestación al año 2009 (MINAM 2010a) se ubican en los departamentos de: San Martín (19%), Loreto (13%), Amazonas (12%), Cusco (11%) y Huánuco, Junín y Ucayali con una tasa de 9%. De acuerdo con estudios de INDUFOR para la elaboración del Plan de Inversión Forestal la cifra de deforestación podría llegar a 267.233 ha por año (BID 2012a).

La producción de madera en Perú, en el período 2003-2012, ascendió a 19.358.642 m³ de madera rolliza y 7.214.513 m³ de madera aserrada, que representan un valor aproximado de USD 2.338.534.960 y USD 2.543.917.989 de madera rolliza y aserrada respectivamente (cuadro 5). El año 2008 fue el de mayor producción de madera rolliza y el año 2007 de madera aserrada. Las especies con mayor producción en ese período fueron: eucalipto, cumala, tornillo, lupuna y shihuahuaco (cuadro 6). Los principales departamentos de procedencia son: La Libertad, Loreto, Ucayali y Madre de Dios, respectivamente.

⁸ Para el análisis de producción/extracción se utilizaron los datos de los anuarios Perú Forestal desde 2003 hasta 2012 elaborados por la DGFFS, disponibles en <http://dgffs.minag.gob.pe/index.php/produccion-y-comercio/estadistica-forestal>; acceso 25 de mayo de 2013. Para el análisis de las exportaciones se utilizaron los datos de Aduanas desde 2007 hasta 2012, información detallada por partida en: <http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/aepartmen.htm>; acceso 28 de mayo de 2013.

Cuadro 4: Producción de madera rolliza y aserrada (m³) de 2003 a 2012 en Perú

Producción	Rolliza (m ³)	Aserrada (m ³)
2003	1.384.840,24	528.291,97
2004	1.213.663,47	671.229,06
2005	1.488.461,86	743.428,21
2006	1.862.794,44	856.338,84
2007	2.086.522,90	936.666,80
2008	2.470.171,35	807.834,00
2009	2.048.718,14	625.769,33
2010	2.156.690,34	627.880,43
2011	2.170.261,07	711.627,37
2012	2.476.518,26	705.447,28
Total general	19.358.642,05	7.214.513,29

Fuente: MINAG, DGFFS, Anuarios 2003-2012.

Cuadro 5: Producción de madera rolliza y aserrada (m³) de los últimos 10 años en Perú, por especie más aprovechada

Producción de madera Especie	Madera Rolliza		Madera Aserrada	
	m ³	%	m ³	%
Eucalipto	3.325.938,33	17,18%	494.843,69	6,86%
Cumala	1.886.914,67	9,75%	992.007,02	13,75%
Tornillo	1.752.110,75	9,05%	980.323,04	13,59%
Lupuna	1.320.377,30	6,82%	120.046,10	1,66%
Shihuahuaco	1.072.025,73	5,54%	322.495,55	4,47%
Capirona	856.572,21	4,42%	346.048,56	4,80%
Cedro	691.899,18	3,57%	459.286,94	6,37%
Cachimbo	522.503,26	2,70%	226.107,71	3,13%
Copaiba	492.871,58	2,55%	212.179,74	2,94%
Catahua	471.681,71	2,44%	248.578,82	3,45%

Fuente: MINAG, DGFFS, Anuarios 2003-2012.

Tendencias del mercado de la madera

El análisis de la producción y exportación de madera se basa en tres fuentes: los anuarios forestales elaborados por la DGFFS⁹, los documentos de Aduanas¹⁰ y las estadísticas del *International Trade Centre* (ITC)¹¹. Las limitaciones son las siguientes:

⁹ <http://dgffs.minag.gob.pe/index.php/produccion-y-comercio/estadistica-forestal>; acceso 25 de mayo de 2013.

¹⁰ <http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/aepartmen.htm>; acceso 28 de mayo de 2013.

¹¹ http://www.amazoniamagica.com/images/pdf/Amazonia_peruana_2021.pdf

1. Cada fuente cubre periodos diferentes. Así, la primera cubre de 2003 a 2012, la segunda de 2007 a 2012 y la última desde 2001 hasta 2011.
2. Cada fuente utiliza diversas categorías, variables, unidades e indicadores para contabilizar la producción y las exportaciones.
3. El sector público (MINAG-SUNAT y Aduanas) y el privado (Asociación de Exportadores, ADEX) utilizan diferentes sistemas de contabilidad para evaluar las dimensiones de producción y comercialización (exportación): volumen (m³ vs. kg), partida arancelaria vs. producto y/o valores o monedas (FOB).

Entre 2003 y 2012 la producción total de maderas y productos derivados fue de 80.408.990,11 m³, de los cuales 71.357.236,4 m³ (88%) corresponden a leña, el principal producto de consumo interno. Apenas el 9% (7.214.684,32m³) fue madera aserrada. Otros productos principales son el triplay¹² y el carbón. En el período 2007-2012 la madera aserrada fue el producto más exportado (73,25%), seguido de las tablillas y frisos para parquet, madera moldurada y perfilada (16,23%), según las partidas arancelarias de Aduana.

En el periodo 2001-2010, Perú exportó entre 80 y 160 millones de euros en madera y productos derivados.¹³ La madera bruta y los productos de primera transformación representaron el 80% del volumen total. Los destinos predominantes de esas exportaciones fueron los países de Norteamérica y Asia. Durante este mismo periodo, las exportaciones peruanas de papel y cartón pasaron de 30 millones de euros a más de 100 millones de euros. Estos últimos dos productos no constan en los anuarios estadísticos de producción del MINAG, lo cual presenta una primera disyuntiva para la conciliación de la información proveniente de otros sectores.

En el período 2007-2012 la madera representó el más alto valor de las exportaciones de productos maderables (323.692.566 euros). El segundo lugar corresponde a las tablillas y frisos para parquet, junto con la madera para molduras y perfilada (82.128.251 euros). El tercer lugar corresponde a la suma de madera manufacturada y los muebles (71.405.430 euros), tal como aparece en el cuadro 7. En el mismo cuadro se observa que han disminuido las exportaciones de madera aserrada. La cifra más alta fue la de 2008, que alcanzó los 78.416.967 euros; desde entonces se ha reducido hasta llegar a los 41.804.738 euros en 2012. Al contrario, ha habido un incremento de la partida correspondiente a tablillas y frisos, cuyo monto total fue de 35.600.715 euros en 2012. Ha habido también un incremento gradual promedio de los valores de dichas exportaciones; el más alto fue en 2011, cuando superaron los 109 millones de euros.

¹² Tablero elaborado mediante un proceso de laminado y pegado de chapas de madera blanda.

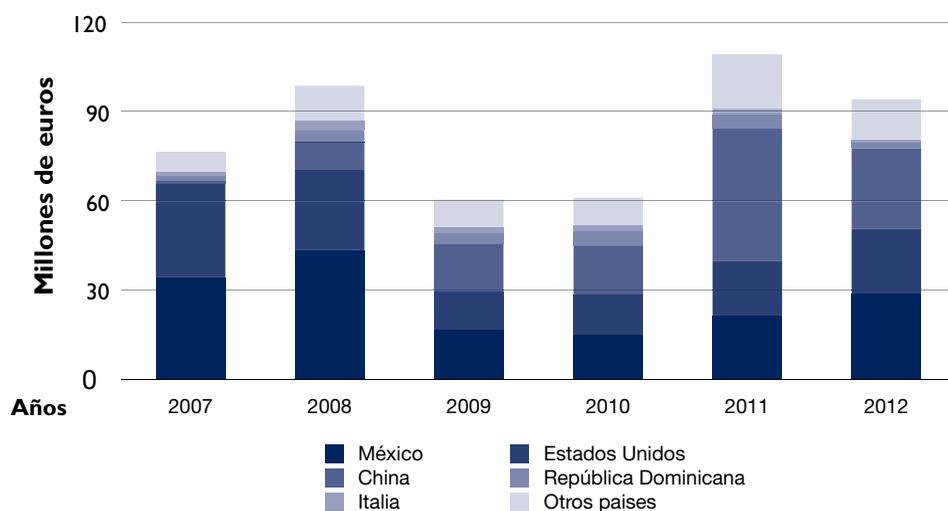
¹³ MINAG, DGFFS. Estadística Forestal del Perú 2000 – 2010. http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/estadistica_forestal/estadistica-2000-2010-.pdf

Cuadro 6. Exportaciones de productos maderables 2007-2012 (euros)

PRODUCTOS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Carbón	1.011	1.993	2.917	12.366	58.382	117	76.786
Chapas de madera	280.373	1.957.972	292.302	648.701	559.972	1.635.317	5.374.636
Durmientes	0	23.511	1.385.390	236.193	133.584	0	1.778.678
Madera aserrada	65.206.897	78.416.967	46.411.150	46.109.389	45.743.425	41.804.738	323.692.566
Madera contrachapada (triplay)	782.810	1.222.373	275.195	217.558	188.488	212.378	2.898.803
Madera densificada	622.216	233.648	221.514	568.059	1.319.559	3.632.608	6.597.604
Madera en bruto	0	8.216	0	0	55	0	8.271
Madera manufacturada	4.822.843	7.985.910	6.003.949	6.406.413	7.540.951	6.677.764	39.437.830
Muebles	3.656.028	8.699.104	5.275.904	4.286.458	5.445.864	4.604.242	31.967.600
Tableros	63.074	2.861	491.344	2.484.917	2.801.244	17.599	5.861.039
Tablillas y frisos para parquet, madera moldurada, perfilada	825.222	152.883	5.628	77.968	45.465.834	35.600.715	82.128.251

Fuente: Aduanas.

Gráfico 1. Principales destinos de las exportaciones forestales 2007-2012 (millones de euros)



Fuente: Aduanas.

Los principales destinos de los productos maderables fueron México (39%), Estados Unidos (25%) y China (23%). Los países de la UE como Italia (2,25%), España (1,23%), Francia (0,72%) y Suecia (0,60%) están ubicados dentro de los 15 principales destinos de la exportación de los productos forestales maderables (gráfico 1).

De acuerdo con los volúmenes de exportación, la UE se ubica debajo de los principales destinos de los productos forestales maderables de Perú: representa el 6,13% de las exportaciones totales. Dentro de la UE, los principales países a los que se exportó la producción forestal del país fueron: Italia (36,6 %), España (20 %), Francia (11,8 %), Suecia (9,8 %), Países Bajos (7,3 %) y Reino Unido (5,6 %). Juntos superaron el 91% de las exportaciones de productos maderables desde Perú a la UE. Se calcula que el volumen total de estas exportaciones alcanza 38,7 millones FOB y 30,6 millones de euros.

En el periodo 2007-2012 los principales productos exportados a la UE fueron: madera aserrada (30,16 %), tableros (27%), tablillas y frisos (22%) y madera manufacturada (20,5%). En cuanto a los volúmenes y valores de las exportaciones por país de destino el primer lugar lo ocupó Italia con 3.878 m³, 14,2 millones de USD FOB y 11.2 millones de euros. El shihuahuaco fue la especie más exportada (17.236 m³) seguido del cedro sp. (3.984 m³), la capirona (2.578 m³) y el ishpingo (1.462 m³), entre las más importantes.

Según el Fondo Mundial para la Naturaleza, WWF- Perú, en 2012 el país consumía, aproximadamente, el 95% de la producción total de maderas. Los principales mercados están localizados en los grandes puertos de las regiones y en los centros de transformación industrial: Iquitos, Pucallpa y Puerto Maldonado en las principales regiones de la Amazonía; Arequipa, Trujillo y Lima para las regiones de la costa.

Rutas internas, legales e ilegales, de movilización de la madera

Las exportaciones de la madera contribuyen con menos del 1% (USD 35 mil millones) al total de las exportaciones de productos forestales de Perú, que en 2010 alcanzaron 167,7 millones de dólares. Las 25 empresas exportadoras, calificadas por ADEX como las de mayor éxito, contribuyeron con USD 112 millones.¹⁴

No se cuenta con registros oficiales de acceso público a la movilización ilegal de madera. Los actores entrevistados indicaron que se han detectado prácticas ilícitas en:

- La zona del río Putumayo, en Loreto, donde la madera es extraída y comercializada ilegalmente en Colombia.
- La zona colindante con el Brasil en la parte nororiental (Yavarí); los peruanos extraen ilegalmente madera del Brasil y la legalizan en Perú usando documentos de títulos habilitantes; ha habido casos similares en la zona colindante del río Breu y Yurúa (Ucayali).
- Del lado fronterizo de Perú y Bolivia, específicamente en la frontera de Madre de Dios y Cobija, se conoce del tráfico de madera, principalmente de la especie cedro, frecuentemente legalizada y comercializada del lado peruano. Este tráfico se ha facilitado con la construcción de la carretera interoceánica.

Brasil y Bolivia reconocen a los bosques fronterizos con Perú como áreas naturales protegidas, mientras Perú considera a sus bosques fronterizos como de producción permanente. Esto

¹⁴ Boletín informativo del Comité Forestal de ADEX, abril de 2013.

genera desbalances en las regulaciones de uso. A decir de muchos, los volúmenes de madera traficada en las fronteras son poco representativos.

Uno de los principales problemas del sector forestal peruano es la mala infraestructura vial, lo cual encarece el producto. Este sector paga 21,9 dólares por m³ por transporte, es decir, dos veces más de lo que se paga en Brasil y en Bolivia (12,7 y 9 dólares por m³, respectivamente). Los costos del transporte de madera de Pucallpa a Lima son 69% más altos que transportarla a China.¹⁵

Las autoridades ambientales y aduaneras controlan e intervienen a través de procedimientos establecidos y estandarizados. El servicio de Aduanas, que es público y fiscal, está situado en puntos estratégicos, por lo general en las costas y las fronteras. Se encarga de controlar las operaciones de comercio exterior, con el objetivo de registrar el tráfico internacional de mercancías que se importan y exportan, y de cobrar los impuestos. Así, la SUNAT es responsable en todo el país de:

- Administrar, recaudar y fiscalizar los tributos.
- Controlar y fiscalizar el tráfico de mercancías, cualquiera sea su origen.
- Prevenir, perseguir y denunciar el contrabando y la defraudación de rentas de Aduanas.
- Denunciar la defraudación tributaria y el tráfico ilícito de mercancías.
- Aplicar medidas en resguardo del interés fiscal.
- Desarrollar y aplicar sistemas de verificación y control de calidad, cantidad, especie, clase y valor de las mercancías.

A lo largo de la frontera hay un déficit de articulación y complementariedad institucional con los mecanismos de control forestal y con los sistemas de seguridad y defensa nacional. Los siguientes ejemplos ilustran la situación. En la región Loreto existe un puesto de control para cubrir 30.735,66 km²; en la región Ucayali otro para cubrir 9.310,05 km² y para Madre de Dios un puesto para 10.666,57 km². La PNP tiene puestos de control en las ciudades principales, pero como el personal es insuficiente y enfrenta limitaciones logísticas tiene dificultades para desplazarse a las zonas de tala ilegal. Las FFAA tienen competencia para resguardar únicamente 50 km desde la línea de frontera; después de este espacio la responsabilidad recae en los gobiernos locales. La transferencia de funciones a los gobiernos locales, entre las que se encuentran el control y vigilancia forestal, es asumida por instancias que no están ubicadas en los altos niveles donde se toman las decisiones.

Informalidad versus ilegalidad

Un alto porcentaje de la producción forestal ha sido legalizado, ya sea a partir de la falsificación de documentos o la regularización de procedimientos. Sin embargo, persiste una serie de

¹⁵ La información fue proporcionada por funcionarios de la Unidad de Política Sectorial, Oficina de Planeamiento y Presupuesto del MINAG.

deficiencias estructurales que permite la informalidad y la ilegalidad. Uno de los estudios que describen esta situación es el informe de la Environmental Investigation Agency (EIA 2012). A lo largo de la cadena forestal se identifican actores informales como los habilitadores de fondos, los acopiadores de madera, los transportistas, los extractores y estibadores, entre otros. Asimismo, existen acciones ilegales como la extracción en zonas no autorizadas, la transgresión de la legislación laboral, la falsificación y adulteración de documentos, el uso de maquinarias e insumos no registrados o prohibidos, entre otras.

Los ingresos recaudados por la SUNAT por concepto del impuesto general a las ventas por la actividad económica de la silvicultura presentaron su pico más alto en 2003 y 2004, para luego disminuir abruptamente en el periodo 2007–2010.¹⁶

Iniciativas para controlar la tala y el comercio ilegal de la madera

En relación con la trazabilidad de la madera, el gobierno peruano está diseñando e implementará el SNIFFS, sistema que se caracterizará por constituir una plataforma que enlazará a todas las regiones y autoridades competentes –regulatorias y de control– bajo un sistema en línea, para contar con información de la extracción de madera del bosque en tiempo real. La base inicial será el inventario de los planes generales de manejo y los datos del censo referido a especies, volumen en pie, en trozas, en patio de trozas, madera aserrada, madera aserrada transportada hacia los puertos para exportación o almacenes de los centros de consumo.

El módulo de control del SNIFFS asegurará un eficaz cumplimiento de los mecanismos de control por parte de las entidades públicas involucradas en la gestión de los recursos forestales, con lo cual se fortalecerán los mecanismos de articulación intersectorial. Dicho módulo será aplicado por las entidades del gobierno nacional y los subnacionales involucrados en las actividades de administración, control, supervisión y fiscalización de los recursos forestales en Perú. También podrá ser usado por los agentes que participan en la cadena productiva. La implementación del módulo se encuentra en la fase III de adecuación informática. Se espera que comience a funcionar en 2014.

Uno de los incentivos para financiar las actividades forestales y de fauna silvestre consta en el Artículo 134 de la nueva ley. Este permitirá que las concesiones, permisos y autorizaciones forestales o de fauna silvestre registradas puedan ser objeto de hipoteca, fideicomiso, o de constitución de otros derechos reales que se inscriban en el registro respectivo. De esta forma se solucionaría uno de los principales cuellos de botella que enfrentan las empresas forestales: el poco acceso a créditos. Anteriormente, las empresas no podían hipotecar los bosques debido a que son propiedad del Estado, y este los entrega en concesión por un periodo de 40 años. Para poder aplicar este incentivo se requiere reglamentar el procedimiento, a fin de que se pueda incluir en los libros de registros públicos a las concesiones, permisos y autorizaciones forestales como títulos de valor.

¹⁶ SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria., s.f. Nota tributaria: búsqueda por actividad económica, cuadro 34. http://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/busqueda_actividad_economica.html.

Si bien es cierto que en la antigua ley ya se definía al Estado como promotor de la certificación forestal, en el Artículo 133 de la nueva ley se reitera que debe brindar facilidades para el aprovechamiento de los recursos forestales, y no solo de la madera, como constaba en la antigua. Además, esta ley mantiene el incentivo de descuento en el pago de derecho de aprovechamiento para las empresas certificadas o en vías de certificación.

Lo que los actores forestales conocen sobre el plan de acción FLEGT de la Unión Europea

A través de una encuesta se recogió información sobre el conocimiento que tienen los actores claves del sector forestal, insertos en la cadena de valor de la madera, con respecto al Plan de Acción FLEGT. Para ello, primero se seleccionaron 39 instituciones que están vinculadas con la aplicación de las leyes, gobernanza y comercio forestal. De estas instituciones se eligió a 58 personas (47 hombres y 11 mujeres) que tienen poder de decisión sobre la gestión forestal en su respectiva organización. Se trata de: funcionarios y funcionarias del sector público; profesionales y representantes de gremios y empresas; representantes de los pueblos indígenas y otros actores de la sociedad civil.

Las características de las personas seleccionadas fueron:

- Que sean poseionarios o título-habientes de los bosques, ya sean empresarios o comunidades indígenas que extraen madera en territorios comunales o concesiones forestales.
- Que otorguen y supervisen los derechos de aprovechamiento y trabajen en DGFFS, u OSINFOR en Lima, así como las autoridades forestales subnacionales de Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.
- Que exporten madera; esto incluye a los gremios empresariales ADEX y la Sociedad de Comercio Exterior del Perú (COMEX-PERÚ) y a empresarios de la industria de la madera.
- Que trabajen como promotores del manejo forestal sostenible de los bosques y del comercio responsable de la madera.

A continuación se presentan los principales resultados de la aplicación de la encuesta según los siguientes temas: gobernanza forestal, tala ilegal, madera legal, trazabilidad de la madera y reglamento sobre madera de la UE.

El 60% de las personas encuestadas conoce el Plan de Acción FLEGT. Quienes más lo conocen son funcionarios y funcionarias del sector público; quienes menos lo conocen son los representantes de los pueblos indígenas. El 44% de quienes lo conocen obtuvo la información en reuniones, charlas y talleres; un porcentaje menor se informó a través de internet, correo electrónico, revistas y videos digitales.

Un poco más de la mitad de las personas asocia el concepto de gobernanza con los procesos institucionales de acceso y uso de los bosques, mientras que cerca de un tercio de aquellas asocia dicho concepto con el proceso de toma de decisiones entre los actores que viven del bosque y para el bosque. Quienes menos familiarizados están son los pueblos indígenas.

Todas las personas entrevistadas tienen un conocimiento parcial sobre los conceptos de tala ilegal y madera legal. Sin embargo, quienes mejor manejan estos conceptos son los representantes de los sectores público y privado; quienes menos lo conocen son los representantes de los pueblos indígenas.

La mitad de las personas conoce las medidas con las que cuenta Perú para controlar el tráfico ilegal de madera. Las principales que mencionaron fueron:

- Guías de transporte forestal.
- Nodos de control forestal.
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Supervisiones de las concesiones y permisos forestales.

Excepto los representantes de los pueblos indígenas, el resto de personas entrevistadas considera que sí cuentan con esas medidas para controlar el tráfico ilegal de madera, pero que son insuficientes para controlar y vigilar los productos forestales.

Con respecto a las debilidades del marco normativo, las personas encuestadas indicaron que:

- Se incumplen las leyes.
- Falta decisión política para implementar las leyes y normas.
- Faltan sistemas de control eficientes para monitorear la cadena de custodia.
- Las autoridades no tienen recursos, capacidades, motivación ni incentivos para implementar el control.
- Las normas legales no se ajustan a la realidad de las regiones y de los pueblos indígenas.
- Los requisitos y los trámites administrativos son muy complejos.
- Hay poco conocimiento o socialización de las normas.

La mayoría de personas considera que es posible implementar un sistema de trazabilidad de la madera en Perú. Quienes representan a los sectores público y privado opinan que con este sistema se podría verificar el origen de la madera. Para ellos es necesario:

- Establecer de manera obligatoria el censo y plaqueo de los árboles que constituyen el inicio de un sistema de trazabilidad.
- Reglamentar los artículos de la nueva ley que obligan a las empresas y al gobierno a contar con un sistema de trazabilidad.
- Terminar el diseño del SNIFFS.
- Diseñar y operar un sistema de trazabilidad en las regiones, lo cual depende de la voluntad política en el nivel nacional y subnacional.
- Diseñar una metodología sencilla y barata para que todos los productores y comercializadores de madera puedan implementarla.
- Implementar la cadena de custodia en cada una de las modalidades de aprovechamiento del recurso forestal.
- Asignar mayores competencias al organismo supervisor de los recursos forestales y de fauna silvestre.

- Asignar presupuesto y personal capacitado para la implementación de los sistemas de trazabilidad.

Con respecto al sistema de control y vigilancia, los pueblos indígenas consideraron que no está funcionando porque:

- Hay desarticulación de los actores públicos que operan las normas para la gestión de bosques.
- No se han transferido todas las competencias a las regiones sobre el manejo y gestión de los bosques.
- Los niveles de corrupción en torno a la gestión de los recursos forestales maderables son muy altos.
- No se cuenta con las herramientas que permitan demostrar el origen de la madera.
- Las concesiones forestales no funcionan como fueron concebidas.

Más de dos tercios de las personas entrevistadas no conocen el Reglamento de Madera de la UE.

Oportunidades para la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal en Perú

En Perú existe un ambiente favorable para mejorar la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal. Las autoridades nacionales y subnacionales han expresado su voluntad de promover el manejo sostenible de los bosques y el aprovechamiento y comercio de madera legal y hay un marco regulatorio. Adicionalmente, los contextos sociales favorables amparados en las políticas de REDD+ (en elaboración) favorecerán la participación de las organizaciones de los pueblos indígenas en las iniciativas forestales.

Si bien las exportaciones a los países de la UE representan el 6% del total de los productos forestales, el mercado europeo sigue siendo atractivo para los exportadores peruanos. Por lo tanto, están dispuestos a incrementar sus ventas a este destino. En el cuadro 7 se presenta una serie de criterios para mejorar la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal del país.

Cuadro 7. Criterios para mejorar la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal en Perú

Criterios	Descripción
Oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> • El gobierno peruano está adoptando acciones destinadas al cumplimiento del acuerdo de la Adenda Forestal del TLC-USA. Se trata de la implementación de un sistema de información y control forestal y del mejoramiento de las capacidades de las autoridades forestales nacionales y regionales para fortalecer la gestión e institucionalidad forestal. • Están disponibles USD 427.789.321 (BID 2012b) para el financiamiento de 46 intervenciones. De este monto total, USD 300 millones se destinarán al fortalecimiento institucional a nivel central; USD 224 millones, aproximadamente, para política, gobernanza e institucionalidad. Los aspectos prioritarios al respecto son: fortalecimiento institucional y generación de capacidades, sobre todo en los niveles sub nacionales.
Limitaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente personal y presupuesto para el control forestal en las regiones productoras de madera. • Poca capacidad de las autoridades nacionales y regionales para hacer aplicar la legislación sobre penalidades por delitos ambientales -tráfico de maderas y tierras. • A excepción del incentivo para la certificación forestal tipificado en la Ley Forestal, no existen otros para el manejo sostenible y el comercio de madera legal. • Sobrecostos para la legalización de la madera, especialmente en el transporte del bosque a las plantas de transformación, puertos y mercados finales. • Retrasos en la aprobación de los instrumentos de gestión, el Plan General de Manejo Forestal (PGMF) y el POA y otros trámites engorrosos que obstaculizan las actividades de aprovechamiento y comercio de madera. • Poca coordinación interinstitucional para la implementación de las políticas forestales y el control de la tala ilegal. • Posición a favor de demostrar la trazabilidad de la madera.
Voluntad política	<ul style="list-style-type: none"> • Tanto la DGFFS como el OSINFOR han manifestado su interés en conocer más sobre el Plan de Acción de FLEGT a fin de aplicar principios de gobernanza en Perú.
Marco regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> • Los artículos relacionados con origen legal y tala ilegal en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre son: Título Preliminar – Principios 10 y 11, Artículos 24, 53, 84, 121, 122, 126, 127 y 147. Deberán reglamentarse para promover el aprovechamiento y comercio de madera legal.
Gestión operativa	<ul style="list-style-type: none"> • La nueva ley considera la creación y funcionamiento del SERFOR como la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre con competencias en la fiscalización y sanción para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley. Asimismo, norma la implementación del SNIFFS, que permitirá el seguimiento de la madera desde el bosque hasta la industria. • El fortalecimiento de las autoridades forestales regionales mejorará la gestión del aprovechamiento y comercio de la madera.
Aspectos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • El volumen de las exportaciones de madera a la UE representa el 6,13% (30.637.304 euros) del total exportado en el período 2007-2012. • Incremento gradual promedio de los volúmenes de exportación; el nivel más alto se alcanzó en 2011, cuando las exportaciones superaron los 9 millones de euros. • La balanza comercial en productos de madera es negativa para Perú. En el período 2007- 2012 el valor de las exportaciones a la UE fue de 30.637.304 euros, mientras que el de las importaciones fue de 61.869.558 euros.

Aspectos sociales	<ul style="list-style-type: none"> • En el análisis efectuado con base en las salvaguardas del Banco Mundial, del BID y la normativa nacional, se mostró que los programas forestales referidos a REDD+ y Manejo Sostenible de los Recursos Forestales no afectan los derechos de los pueblos indígenas ni de las poblaciones vulnerables, principalmente en: i) integridad territorial, ii) cesión en uso de las tierras de aptitud forestal que se encuentren en el territorio de los pueblos indígenas; iii) trato prioritario por parte de los organismos públicos en lo que se refiere a la comercialización de sus productos; iv) prioridad para la obtención de contratos de exploración forestal, extracción forestal y reforestación, y v) la propiedad territorial se considera inalienable, imprescriptible e inembargable. • Presencia de dos organizaciones indígenas con alcance nacional: AIDSESP y Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), y bases en las principales regiones productoras de madera. La AIDSESP está desarrollando una agenda forestal en la cual se destaca la veeduría forestal para el aprovechamiento y control de los bosques en comunidades nativas.
-------------------	--

Cuadro 8. Comparación entre un Acuerdo Voluntario de Asociación y un Tratado de Libre Comercio

AVA EN EL MARCO DEL PLAN DE ACCIÓN FLEGT DE LA UE	TLC con la UE
Promueve el desarrollo y uso de sistemas de monitoreo efectivos para la verificación del origen legal de la madera en la cadena de aprovechamiento y comercio.	Desarrollo de sistemas y mecanismos que permitan la verificación del origen lícito de los productos forestales maderables a lo largo de la cadena de comercialización.
Promueve una mayor transparencia y responsabilidad política; incluye un mecanismo de consulta a nivel nacional sobre la definición de madera legal en cada país.	Busca la transparencia y la promoción de la participación pública en la gestión de los recursos forestales destinados a la producción de madera.
Promueve activamente mejorar la gobernanza forestal en los países productores.	
Institucionaliza la gobernanza mejorada del sector forestal.	
Incentiva la creación de capacidades en países en desarrollo para que produzcan madera legal y sostenible.	Busca el fortalecimiento de mecanismos de control para los productos maderables, inclusive a través de instituciones de supervisión independientes, de conformidad con el marco legal de cada parte.

Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea

El Artículo 273 del Tratado de Libre Comercio suscrito entre Perú y la UE está relacionado con el comercio de productos forestales. Con base en este artículo se busca promover el manejo sostenible de los recursos forestales, reconociendo la importancia de contar con prácticas que mejoren la aplicación de las leyes, la buena gestión forestal, y que promuevan el comercio de productos forestales legales y sostenibles. En el cuadro 8 se sintetiza la relación entre un AVA y el TLC con la Unión Europea.

Conclusiones

1. En términos cuantitativos el comercio actual de la madera entre Perú y la UE es poco significativo: 32.852 m³ de productos maderables valorizados en 30,6 millones de euros que corresponden al 6,3 % de las exportaciones del rubro durante el período 2007-2012¹⁷. Sin embargo, existe un gran potencial a mediano y largo plazo. Este comercio podría convertirse no solo en una línea productiva de alta calidad y especialización, sino en un ámbito prioritario de las políticas de mitigación y adaptación.
2. El enfoque sectorial de la política pública perjudica la participación multisectorial en la problemática de la gestión forestal. En la actualidad las responsabilidades recaen formalmente sobre el MINAG y OSINFOR, pero en la práctica el 75% de los ministerios está involucrado en el manejo integral del sector forestal. Esta situación resta efectividad y transparencia a la gestión.
3. La coyuntura política por la que atraviesa el país es favorable para mejorar la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal. Existe una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre; se ha creado una institucionalidad a partir de esta ley; existe liderazgo de la cooperación técnica y organizaciones especializadas; hay apertura a la participación social; se han suscrito acuerdos comerciales internacionales, entre otros aspectos.
4. Las iniciativas en marcha –el Plan Anticorrupción Forestal y el Módulo de Control Forestal y de Fauna Silvestre del SNIFFS– requieren un compromiso efectivo de las autoridades, así como la asignación de recursos económicos y humanos para poder implementarlos en los plazos establecidos, con el propósito de garantizar el control y la vigilancia forestal.
5. Hay iniciativas innovadoras impulsadas por las organizaciones indígenas, por ejemplo las veedurías forestales, que son mecanismos exitosos de control social ya que mejoran la gobernanza forestal y la transparencia en el sector, y permiten establecer el origen legal de los productos del bosque.
6. Los elementos del Plan de Acción FLEGT se constituyen en una oportunidad para el Perú en el corto y mediano plazo, en el sentido de que el país está avanzando en mejorar su gobernanza forestal con un nuevo marco legal y voluntad política.
7. Las comunidades indígenas, en tanto son actores claves dentro de la cadena forestal, requieren profundizar sus conocimientos sobre gobernanza forestal, tráfico ilegal de madera y sistemas de control y vigilancia forestal.

¹⁷ DGFFS, Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. Anuarios Perú Forestal 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. <http://dgffs.minag.gob.pe/index.php/produccion-y-comercio/estadistica-forestal>; acceso 25.05.2013

Recomendaciones

Para el Gobierno

1. Implementar un sistema efectivo de información, actualizada y estandarizada, para la planificación y acción concertada del manejo sostenible de los recursos forestales.
2. Generar capacidades humanas e institucionales para el manejo y la gestión forestal.
3. Incentivar las innovaciones tecnológicas para el manejo sostenible de los recursos forestales.
4. Apoyar la implementación de incentivos orientados a la reducción de la ilegalidad en las áreas de producción.
5. Capacitar a los pueblos indígenas en la aplicación de las leyes, la gobernanza y el comercio forestal, así como en otros elementos que les sirvan para mejorar sus capacidades de gestión forestal.
6. Establecer sinergias entre iniciativas cuyos objetivos apunten al mejoramiento de la gobernanza forestal, la reducción de la ilegalidad, la regulación del comercio interno de madera y el cumplimiento de la legislación.

Para el Gobierno y el Sector Privado

7. Fortalecer las líneas de producción y comercialización con miras a una especialización productiva de los recursos forestales no maderables, entre ellas la implementación de especies de rápido crecimiento en las zonas de amortiguamiento de las ANP y los bosques comunales, de tal manera que se conviertan en un incentivo para la gobernanza forestal.
8. Fomentar la diversificación de las líneas productivas y la innovación tecnológica para productos no tradicionales incorporando nuevos agentes a la cadena productiva, entre ellos los gobiernos subnacionales y las universidades.

Para el Gobierno y la Sociedad Civil

9. Fortalecer los casos exitosos como el de las veedurías forestales indígenas, porque tienen una alta representatividad territorial; además están lideradas por una población estratégica que no solo vive del bosque sino en el bosque, lo cual la convierte en un aliado importante para mejorar la gobernanza.
10. Diseñar e implementar una estrategia de comunicación sobre los alcances, beneficios y oportunidades de la gobernanza y el comercio forestal incorporando el enfoque de interculturalidad.

Siglas y Acrónimos

ADEX	Asociación de Exportadores
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
ANP	Área Natural Protegida
ATFFS	Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
AVA	Acuerdo Voluntario de Asociación, (Voluntary Partnership Agreement)
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPP	Bosques de Producción Permanente
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
COMEX-PERU	Sociedad de Comercio Exterior del Perú
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
EIA	Environmental Investigation Agency
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FAP	Fuerza Aérea Peruana
FIP	Programa de Inversión Forestal
FLEGT	Forest Law, Enforcement, Governance and Trade
GR	Gobierno Regional
GTF	Guía de Transporte Forestal
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
ITC	International Trade Centre
ITTO	International Tropical Timber Organization
MAE	Ministerio del Ambiente de Ecuador
MINAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MINAM	Ministerio del Ambiente del Perú
OSINFOR	Organismo de Supervisión de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAU	Procedimiento Único Administrativo
PGMF	Plan General de Manejo Forestal
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques para el Cambio Climático
PNP	Policía Nacional del Perú
POA	Plan Operativo Anual
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SIAMAZONIA	Sistema de información de la diversidad biológica y ambiental de la Amazonía
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental del Perú
SNIFFS	Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
ZOCRES	Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas

Referencias citadas en el texto

- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2012a. *Análisis del impacto y la convergencia de las diversas acciones en marcha que inciden en la reducción de la deforestación y degradación forestal*. Componente II, Consultoría FIP. 65 <http://es.scribd.com/doc/119928991/Analisis-del-impacto-y-la-convergencia-potencial-de-las-diversas-acciones-en-marcha-que-inciden-en-la-reduccion-de-la-deforestacion-y-degradacion-fore>.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2012b. *Plan de Inversión Forestal: Componente III, elementos para la identificación de áreas con mayor potencial para reducir emisiones de GEI en el sector forestal*. Perú.
- Dourojeanni, Marc, Alberto Barandiarán y Diego Dourojeanni. 2009. *Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significan para el futuro?* ProNaturaleza. Lima: DAR, SPDA e ICAA, 160 p. http://www.amazoniamagica.com/images/pdf/Amazonia_peruana_2021.pdf.
- EIA, Environmental Investigation Agency. 2012. *La Máquina Lavadora: Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques del Perú*. Perú: EIA Global Org. _____ . s/f. *El Sector Forestal Peruano: ¿Listos para el nuevo Escenario Internacional?, Percepción y Aportes de la Sociedad Civil, TLC PERÚ-EEUU, REDD, CITES, LEY LACEL y similares*.
- FAO. 2010. *Informe Nacional*, Perú. Roma: FAO.
- Maravi, E, R.Kometter y V.Gonzalez. 2008. *Timber extraction and trade in Peru*. Financing Sustainable Forest Management. Septiembre.
- MINAM. 2010a. *El Perú y el Cambio Climático*, Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010. Lima.
- MINAM, 2010b. *Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático*. Lima, 152 p.

TRAFFIC, la red de monitoreo de comercio de vida silvestre, es la organización no gubernamental líder que trabaja a nivel mundial en el comercio de animales y plantas silvestres en el contexto tanto de la conservación de la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

Para mayor información contactar a:

**TRAFFIC
Headquarters Office**

219a Huntingdon Rd
Cambridge CB3 0DL
UK

Tel: +44 1223 277427

Fax: +44 1223 277237

Email: traffic@traffic.org

Website: www.traffic.org

**TRAFFIC
Oficina regional América del Sur**

Calle Quiteño Libre E15-12 y La Cumbre,
Sector Bellavista
Quito, Ecuador

+593 2 226 10 75 Ext.38

+593 2 226 10 75 Ext.99

website: www.traffic.org

TRAFFIC

the wildlife trade monitoring network

is a strategic alliance of

