

La sostenibilidad y competitividad del sector forestal en el Perú dependen de las concesiones forestales

César Sabogal (Consultor FAO)

con aportes de *Elena Rubio* (SERFOR), *Erick Fischer* (ADEX) y *Olga Ríos* (GOREU)

Foro Forestal: Generando Valor Forestal en la Amazonía Peruana
Expo Amazónica 2018 / Pucallpa - 10 de agosto de 2018



ESQUEMA DE LA PRESENTACIÓN

1. Concesiones forestales tropicales y las Directrices Voluntarias
 2. Autoevaluación del proceso de concesiones forestales en el Perú
 3. Reflexiones y recomendaciones
- Mensajes

1. CONCESIONES FORESTALES TROPICALES

- **Modalidad** dominante para otorgar derechos en los bosques públicos tropicales (unos 122 millones de hectáreas)
- Han perdido popularidad. **No han logrado entregar los beneficios esperados!**
- Cuando están bien gestionadas, las concesiones pueden ser instrumentos efectivos para **avanzar en la implementación del MFS**, reducir la deforestación y degradación del bosque y aumentar los beneficios socioeconómicos del bosque
 - un medio efectivo para abordar los **ODS** y también las **NDC** - Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
- Revisión y análisis de experiencias y lecciones → **“Iniciativa para las Concesiones Forestales”** (FAO – ITTO – CIFOR – CIRAD – SFB)

Directrices voluntarias para concesiones forestales



Directrices voluntarias para el manejo sostenible de los bosques naturales de producción de carácter público en países tropicales mediante concesiones forestales en el marco de la Agenda 2030

- **Orientación para la planificación, implementación y revisión de concesiones** en países tropicales como vehículo para la gestión forestal sostenible
- Resalta las **potenciales contribuciones de las concesiones gestionadas de forma sostenible** a los ODS y la mitigación al cambio climático
- Basadas en el **enfoque de cadena de valor**
- Busca contribuir a hacer de las concesiones una **fuentes confiable de productos sostenibles** de madera tropical
- **Orientación integral** que incluye sostenibilidad social, ambiental y económica



Contribución a ODSs

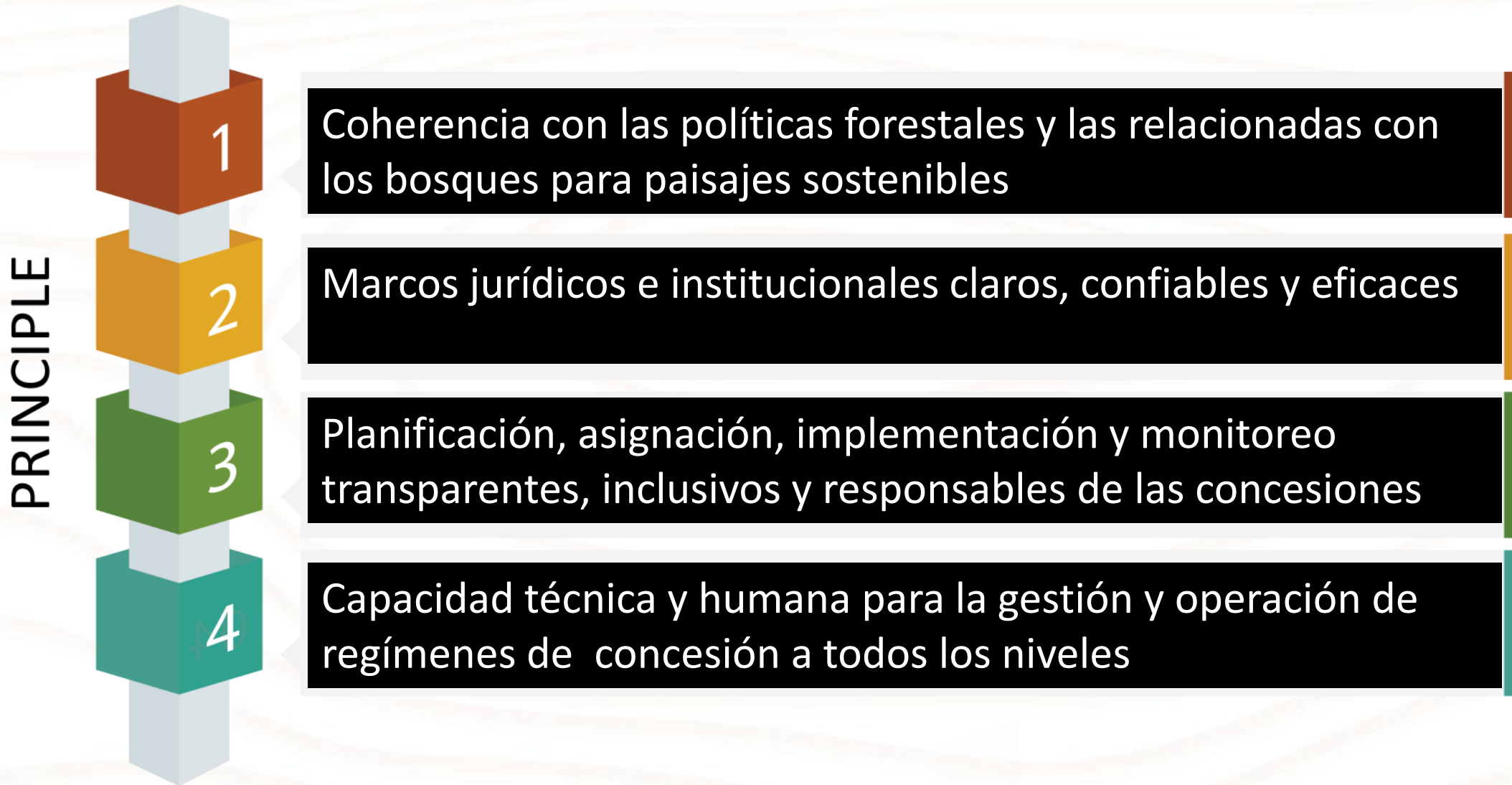
Concesiones manejadas sosteniblemente pueden contribuir directamente al logro de los **ODS 1, 5, 7, 8, 12, 13 y 15**



... Directrices voluntarias

- **Cuatro dimensiones** en la gestión de concesiones:
 - mejor gobernanza
 - viabilidad económica
 - inclusión social
 - integridad ambiental
- **Ocho principios y 29 directrices**, cada una con varias recomendaciones para las partes interesadas
 - organismos gubernamentales
 - concesionarios
 - sociedad civil, organizaciones internacionales y otros usuarios pertinentes
- + **Ejemplos de buenas prácticas**

DIRECTRICES VOLUNTARIAS: PRINCIPIOS



DIRECTRICES VOLUNTARIAS: PRINCIPIOS

Sostenibilidad económica y financiera a largo plazo

Claridad y seguridad de los derechos de tenencia

Participación comunitaria y beneficios sociales para todos

Integridad ambiental y uso sostenible de los recursos forestales

5

6

7

8

PRINCIPLE

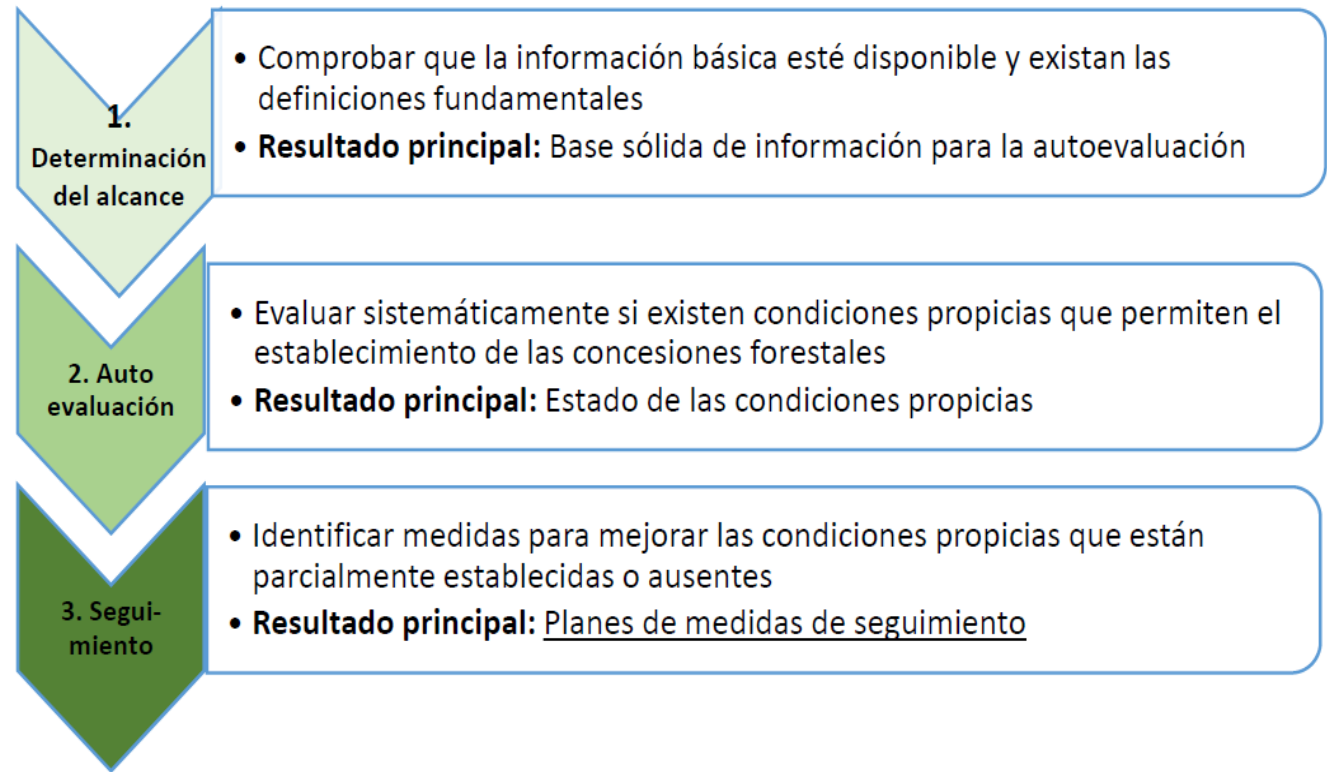


2. AUTOEVALUACIÓN DEL PROCESO DE CONCESIONES FORESTALES EN EL PERÚ

- **Herramienta de Autoevaluación** para el análisis de las condiciones propicias para las concesiones forestales - Pasos >>

- **Validación en Perú**

→ Taller, Reuniones y entrevistas (Pucallpa, Puerto Maldonado, Lima), Intercambio de experiencias (Petén)



Reflexionar sobre condiciones propicias –
Priorizar – Recomendar intervenciones concretas

Ejercicio de aplicación de la Herramienta de Autoevaluación

Condiciones propicias

1. Objetivos de uso de la tierra y política forestal
2. Marcos jurídicos e institucionales
3. Planificación y asignación de concesiones forestales
4. Implementación, monitoreo y aplicación del contrato
5. Planes de producción sostenible y otras operaciones
6. Sostenibilidad ambiental
7. Sostenibilidad social
8. Actividades forestales ilegales
9. Monitoreo y evaluación
10. Aplicación de sanciones
11. Seguimiento posterior al contrato

Preguntas clave

Herramienta de autoevaluación para el análisis de las condiciones propicias en las concesiones forestales del Perú

Orientación para elegir un puntaje apropiado para los resultados de la autoevaluación

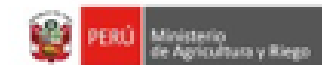
Puntuación	Guía para escoger una categoría apropiada
0 = ausente	No hay legislación o mecanismos / directrices / procedimientos relevantes, ni suficientes capacidades o recursos de organizaciones, o implementación en el terreno
1 = parcialmente en su lugar (inadecuado)	Insuficiencias detectadas en uno o más de los siguientes aspectos: legislación, mecanismos / directrices / procedimientos, capacidades o recursos de organizaciones o implementación sobre el terreno
2 = en su lugar (adecuado, pero necesita mejorar)	Legislación desarrollada, mecanismos / lineamientos / procedimientos necesarios se han preparado y se vienen aplicando, pero con necesidades evidentes de mejoras; organizaciones capacitadas y con recursos, y evidencia suficiente a la implementación, pero no disponible para una implementación a gran escala
3 = adecuado y funcionando bien	Legislación desarrollada, mecanismos / lineamientos / procedimientos necesarios se han preparado y se vienen aplicando; organizaciones debidamente capacitadas y con los recursos, y evidencia disponible a gran escala de implementación en el terreno

Realidad de las concesiones forestales

- **Enorme brecha** entre la magnitud del recurso forestal y su escasa contribución al desarrollo económico del país

- Modelo de concesiones en **peligro** !

- Se conoce la **problemática** (las deficiencias y lo que está por detrás)

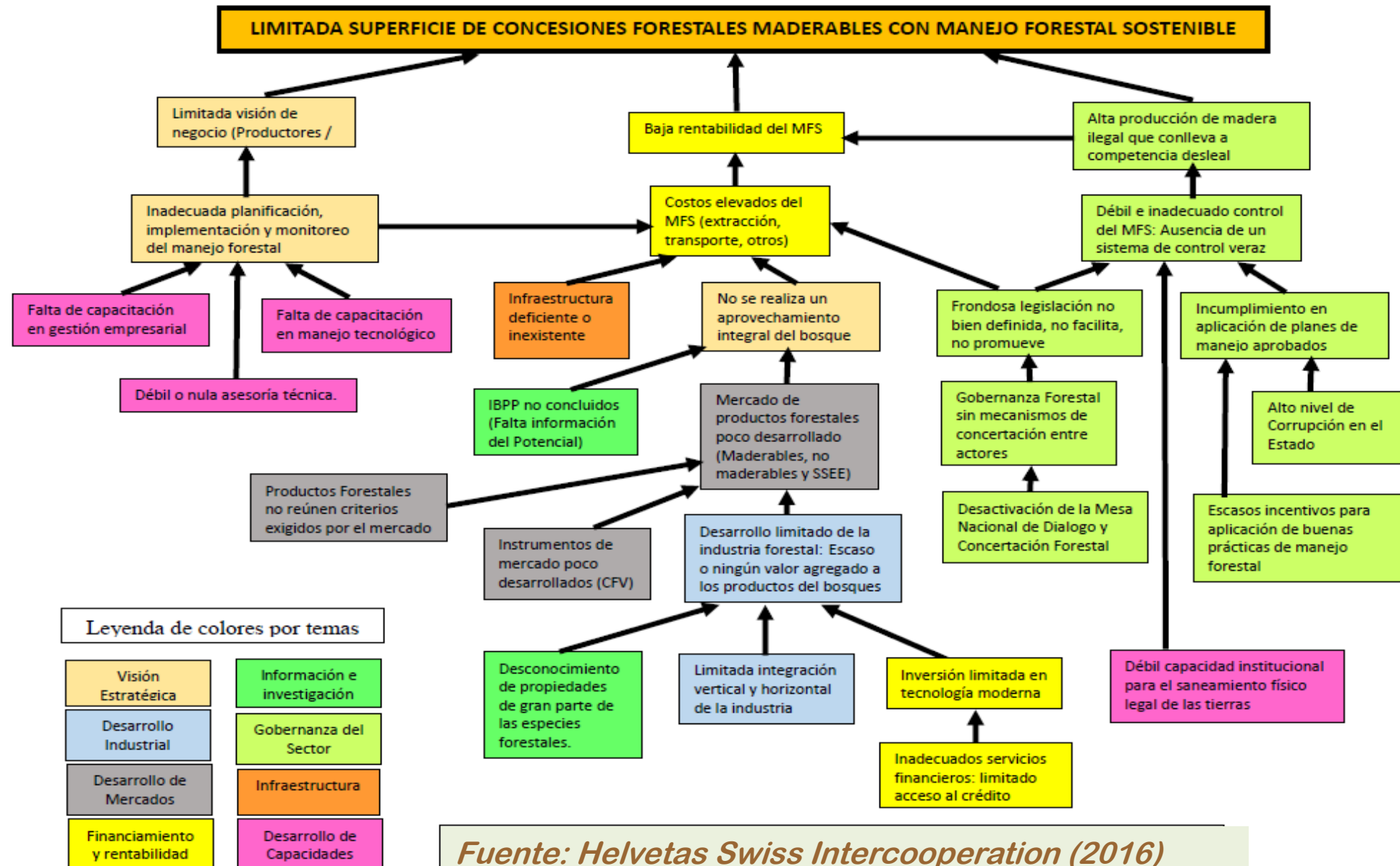


SITUACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN

Detalle	N° contratos		
	Contratos suscritos	Contratos vigentes	Contratos operativos
Total	663	369	115
% / suscritos	100%	56%	17%

Detalle	Superficie (ha)		
	Superficie otorgada (ha)	Superficie vigente (ha)	Superficie operativa (ha)
Total	8,893,225	5,025,189	1,847,230
% / suscritos	100%	57%	21%

Barreras al manejo en concesiones forestales maderables



Problemática captada en las reuniones y entrevistas

(febrero a mayo 2018)

- **Falta de protección** gubernamental
- **Conflictos por sobreposición** de áreas concesionadas
- Bajo costo y alto volumen de **madera de origen ilegal** o informal
- **Debilidad de las autoridades** (nacionales y regionales)
- **Poca claridad en las competencias institucionales**
- **Control** prácticamente **ausente**
- **Corrupción** bastante arraigada
- **Sobrerregulación y excesiva fiscalización**
- **Información desactualizada y poco confiable**
- **Capacidad técnica insuficiente** sobre el terreno
- **Baja productividad** y falta de condiciones para la diversificación productiva
- **Falta de acceso a créditos** de la banca
- **Escasa participación** de las partes interesadas a nivel regional
- **Imagen y percepción negativas** de las concesiones

Propuestas recogidas en las reuniones y entrevistas

(Febrero a mayo 2018)

ENFOQUE DE GESTIÓN	Punt. prom	PROPUESTAS PRIORITARIAS
1. Objetivos de uso de la tierra y política forestal	1.25	<ul style="list-style-type: none"> ○ Enfoque más articulado y claro de las políticas de uso de la tierra y su implementación teniendo en cuenta los BPP y las concesiones en particular ○ Mayor coordinación del Gobierno con la Defensoría del Pueblo ○ Articulación de políticas e instrumentos del sector agrario y ambiental
2. Marcos jurídicos e institucionales	1.36	<ul style="list-style-type: none"> ○ Alineamiento de las políticas de uso de la tierra y una mejor articulación entre los sectores ○ Definición clara de las competencias y mayor articulación entre las agencias gubernamentales ○ Mejora de las tasas que se recaudan de las concesiones (DAF) ○ Mayor presupuesto, mayor capacitación y mejores condiciones de trabajo para el personal de las ARFFS ○ Modificación de la distribución de la recaudación (Ley del Canon) a fin de que las autoridades regionales reciban más de 25% ○ Compromiso de los GORE para que sean parte de los esfuerzos para fortalecer capacidades para la supervisión y control

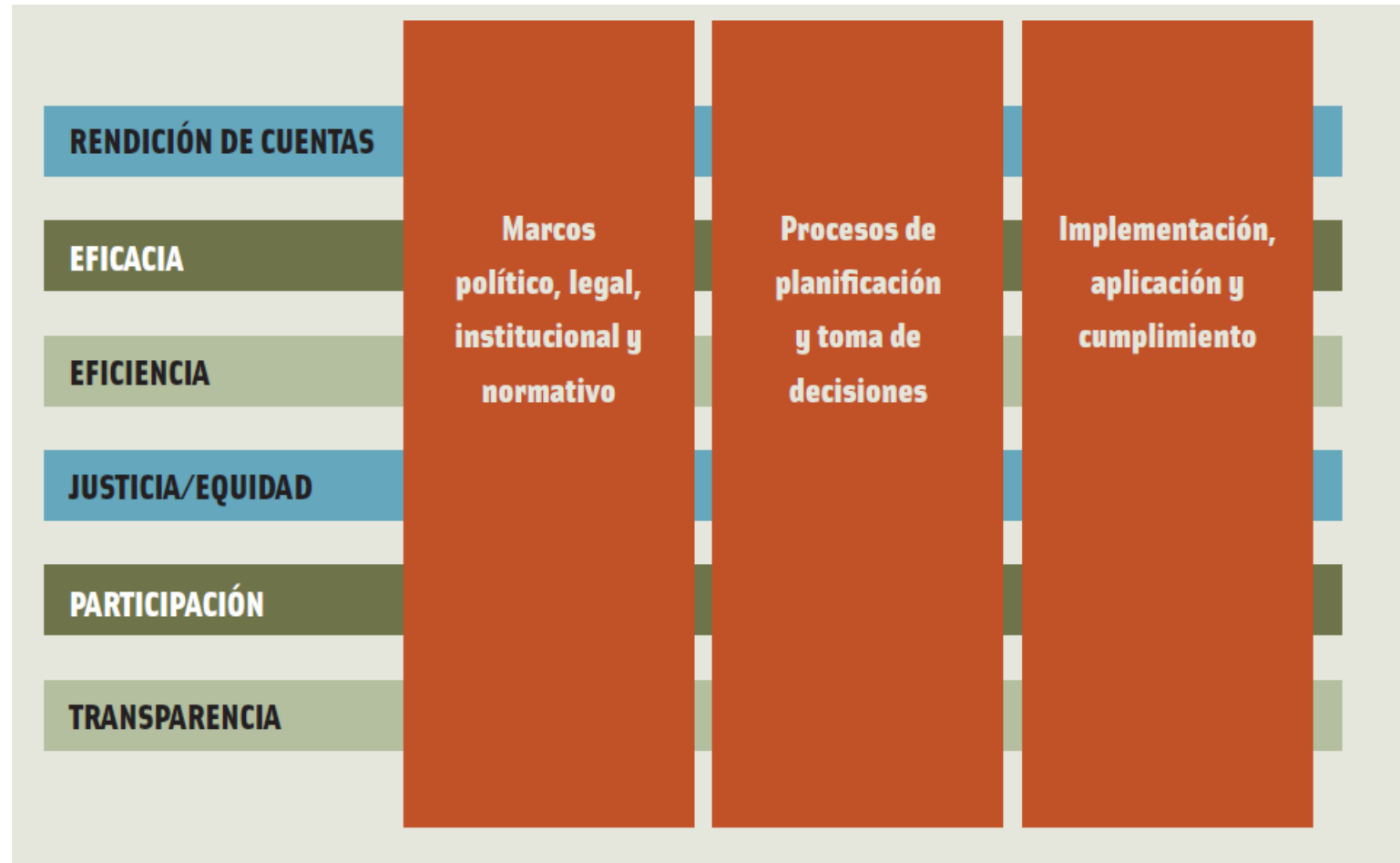
ENFOQUE DE GESTIÓN	Punt. prom	PROPUESTAS PRIORITARIAS
3. Planificación y asignación de concesiones forestales	1.00	<ul style="list-style-type: none"> ○ Participación efectiva y bien informada de todos ○ Criterios de calificación de postores que consideren capacidad técnica, financiera y antecedentes ○ Adjudicación competitiva, transparente e inclusiva de los contratos ○ Fomento de la certificación forestal independiente y voluntaria ○ Evaluaciones quinquenales de las concesiones
4. Implementación, seguimiento y aplicación del contrato	1.83	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mejora sustancial del control: a) trabajo articulado y coordinado de los GORE, SERFOR y OSINFOR; b) mayor asignación presupuestal para operar; c) desarrollo de plan de capacitación para las instituciones que actúan en promoción, supervisión y control ○ Incentivo a los concesionarios que quedan, dándoles señales de apoyo por el Estado, a ser acordado a través de una articulación entre los GORES, SERFOR y OSINFOR ○ Involucramiento más efectivo de la sociedad civil para exponer las irregularidades detectadas y empezar a cambiar la imagen tan negativa
5. Planes, producción sostenible y otras operaciones	1.75	<ul style="list-style-type: none"> ○ Elaboración, actualización y difusión de un protocolo-guía para la identificación de las especies forestales con listados a nivel regional ○ Mejora de la capacitación de los regentes forestales en cada una de sus obligaciones ○ Acceso a mejores condiciones de financiación para los concesionarios

ENFOQUE DE GESTIÓN	Punt. Prom.	PROPUESTAS PRIORITARIAS
6. Sostenibilidad ambiental	1.17	
7. Sostenibilidad social	1.40	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mecanismos claros para resolver diferencias y conflictos ○ Mecanismos bien definidos para compartir beneficios y contribuir al desarrollo de la economía local
8. Actividades forestales ilegales	0.33	<ul style="list-style-type: none"> ○ Formalización de los extractores forestales ○ Mejora de los sistemas de vigilancia de las áreas concesionadas ○ Fomento de la figura de “custodio de bosques” en los GORE ○ Apoyo del Gobierno para evidenciar actividades ilegales a través de innovaciones tecnológicas como el uso de drones
9. Monitoreo y evaluación	1.00	<ul style="list-style-type: none"> ○ Adecuación e institucionalización del monitoreo de las áreas de concesión ○ Acuerdos con entidades científicas y universidades para el establecimiento y monitoreo de parcelas permanentes
10. Aplicación de sanciones	1.33	<ul style="list-style-type: none"> ○ Procedimiento más simplificado del cobro de las penalidades ○ Proceso de gradualidad de multas
11. Seguimiento posterior al contrato	1.40	<ul style="list-style-type: none"> ○ Proceso legítimo y eficiente para transferir concesiones expiradas o caducadas a inversionistas con el perfil adecuado, implementando debidamente el procedimiento abreviado para otorgar concesiones

Marco PROFOR – FAO para el análisis de la gobernanza forestal

PILARES ó elementos centrales de la gobernanza

PRINCIPIOS de la buena gobernanza



3. REFLEXIONES Y RECOMENDACIONES

- 13 años de implementación del modelo de CF en el Perú
- Errores y algunos aciertos en enmiendas
- No hubo un proceso de reflexión crítica y aprendizaje
- Se nota una falta de voluntad de aplicar las lecciones
- Los cambios estructurales necesarios no se han dado!

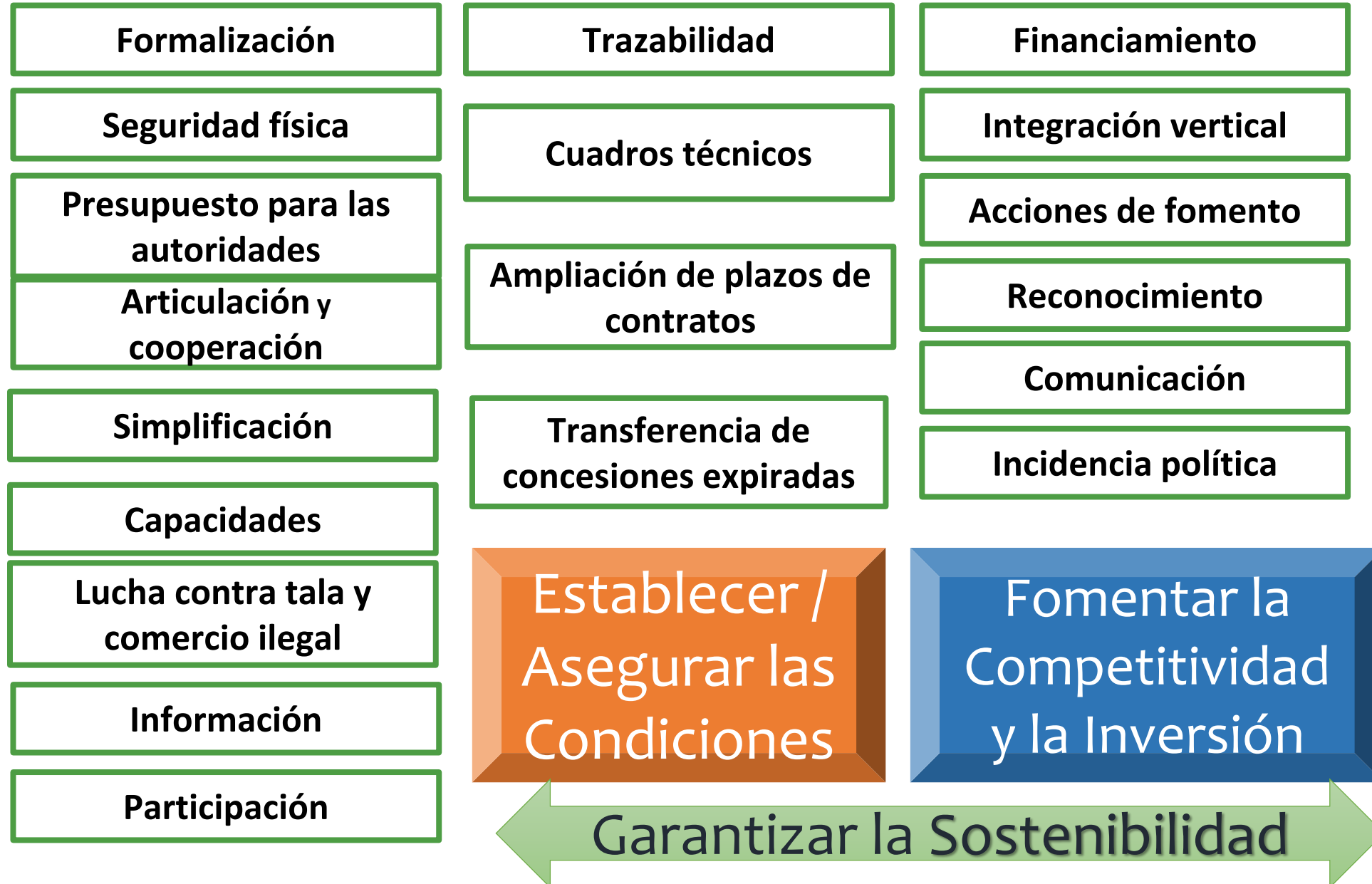


Se evidencia

- **Poco interés político por la actividad forestal productiva basada en los bosques naturales.** Las concesiones están cayendo fuera de la agenda del Gobierno y son reemplazadas por el interés en plantaciones (cultivos agrícolas y “madereros”)
- **Poca discusión sobre cómo las concesiones pueden contribuir** al desarrollo social y económico de la Amazonía, el cambio climático (NDC, DCI), las iniciativas de planificación regional y otras (ej.. FLEGT, Ley Lacey...)
- **Escasa evidencia sobre los beneficios e impactos** de las concesiones, lo que no ayuda a los planes de reactivar el interés político por las concesiones y mucho menos para proyectar escenarios de inversión en el modelo
- **No existe un sistema de monitoreo** para las concesiones y lo poco que se registra no está organizado o es información disponible
- **No hay conexión con ni se valora la investigación e innovación tecnológica** existentes procesos de transferencia a los usuarios del recurso

Círculo vicioso!!

RECOMENDACIONES



Recomendaciones

- 1. Cambiar el enfoque hacia la promoción del MFS** y en ese contexto tomar acción sobre la tala ilegal de madera y su comercio asociado
- 2. Fortalecer la gobernabilidad de las instituciones** (competencias, articulación, capacidad, estabilidad, infraestructura)
- 3. Ajustar el marco normativo** para generar un clima atractivo para operadores e inversionistas con capacidades necesarias para el MFS
- 4. Poner en valor los BPP**, si el objetivo es conservar el recurso forestal, seguir generando beneficios y aumentarlos
- 5. Cerrar las brechas que afectan la competitividad** de los bosques (infraestructura básica, puertos, carretera, etc.)
- 6. Desarrollar de capacidades y habilidades locales** en el manejo de bosques y la transformación de los productos
- 7. Diseñar y aplicar incentivos financieros y fiscales** que hacen que la producción de madera legal y sostenible sea más rentable que la producción ilegal e insostenible

MENSAJES

1. Las concesiones, cuando están bien gestionadas, pueden ser instrumentos efectivos para avanzar en la implementación del MFS



*Las concesiones forestales son de gran importancia para **garantizar que las cadenas de valor de la madera sean sostenibles***

Mensajes

2. La visión del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre para el sector al 2030 depende de cómo se gestionen los bosques de producción a través de las concesiones forestales

VISIÓN PARA EL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE AL 2030

(Formulada en el Taller Estratégico, Octubre de 2017)

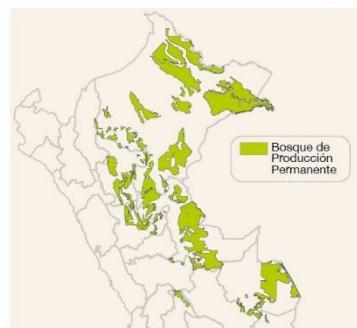
Al 2030, el sector forestal y de fauna silvestre se ha consolidado como un **sector competitivo** en la producción sostenible de bienes y servicios, en el marco de la **legalidad**, atractivo a la inversión pública y privada, que **genera beneficios económicos, sociales, culturales y ambientales** significativos a la población peruana, en función de las potencialidades y oportunidades de sus diferentes recursos

Mensajes

3. El Estado tiene un rol importante para asegurar las condiciones y promover los beneficios del modelo de concesiones

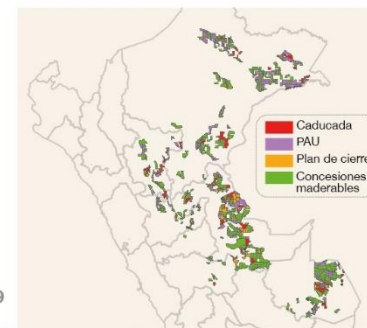
Concesiones forestales maderables con gran potencial

por la magnitud del recurso, sin embargo el desarrollo forestal del Perú no se condice con este potencial y se requiere acciones estratégicas y agresivas para aprovechar los recursos forestales de manera sostenible y que generen beneficios económicos, sociales y ambientales para todo el país.



18 millones de Ha de Bosques de Producción Permanente (BPP)

607 Concesiones Forestales Maderables: 7.9 millones de Ha concesionadas



PROYECTO PLANCC
PLANIFICACIÓN ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

Sólo 339 concesiones legalmente vigentes (4 418,890 Ha), 25% de la superficie disponible.

En la práctica solo están operativas (produciendo) un 10%



Potencial de una concesión forestal maderable

El potencial comercial de una concesión forestal en promedio es de



Sin embargo actualmente sólo se extrae



Dentro de los BPP, se podría aprovechar anualmente 600 mil Ha (ciclo de corta de 25 años), lo que produciría 12 millones de m³ de madera, pero actualmente solo se produce 1.6 millones de m³ en bosques naturales a nivel nacional.

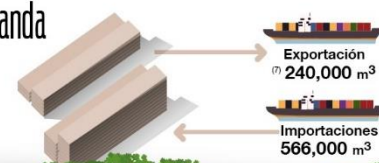
Hay un gran potencial, pero existen algunas barreras que limitan el desarrollo forestal.

Las principales barreras son:

- Débil visión de negocio en productores y en el Estado.
- Baja rentabilidad del Manejo Forestal Sostenible.
- Alta producción de madera ilegal que es competencia desleal.

Creciente demanda de la madera

a nivel nacional e internacional, pero la producción nacional permanece constante, por lo que ha crecido la importación.



Producción nacional de madera aserrada 667,000 m³

Consumo nacional 993,000 m³

¿Cuáles son los modelos de emprendimiento?

El negocio del Manejo Forestal en Concesiones Forestales Maderables se puede emprender dentro de los BPP, en Unidades de Aprovechamiento de 5,000 a 10,000 ha o en Unidades de Aprovechamiento de 10,000 a 40,000 ha. Durante 40 años renovables.

En los BPP, el otorgamiento de concesiones forestales maderables, se realiza de manera competitiva, equitativa y transparente, evitando prácticas monopólicas.

Inversión requerida

Concesión grande 7.3 millones de dólares (50 mil Ha)

Concesión pequeña 1.6 millones de dólares (10 mil Ha)

Actores

- Concesionarios
- Compradores
- Empresas privadas

Financiamiento

- COFIDE
- Agrobanco
- Habilitadores
- Compradores

Ciclo productivo



Fuente: FAO, 2015. Informe Nacional Perú. Evaluación de los Recursos Forestales Maderables 2015. <http://www.fao.org/3/a-x2305a.pdf> © SERFOR 2015. Mapa de Concesiones Forestales Maderables en el Perú y la Participación de los Productores. <http://www.mdeforestal.gob.pe/>

Fuente: Helvetas Swiss Intercooperation (2016)