

PERFIL DE PRÉSTAMO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. INFORMACIÓN BÁSICA

País/Región:	Perú
Título/Número del proyecto:	Programa Apoyo a Concesiones Forestales (PE-0251)
Jefe/Miembros de equipo:	Jefe: Javier Cuervo (RE3/EN3). Equipo: Geoffrey Cannock (RE3/EN3); Ancile Brewster (COF/CPE); Bernadete Buchsbaum (LEG/OPR); Fernando Gherzi (Consultor); y Gisella Barreda (RE3/EN3).
Fecha de solicitud:	Definida en Misión de Programación de marzo 2003.
Prestatario/Beneficiario:	República del Perú
Organismo ejecutor:	Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)
Plan de financiamiento:	IDB: US\$2,00 millones Local: <u>US\$0,86 millones</u> Total: US\$2,86 millones
Responsabilidad:	Técnica: RE3/EN3 Básica: COF/CPE
Revision ambiental:	El CESI revisó este Perfil el 9 de Julio del 2004. Los comentarios han sido incorporados.
Fechas tentativas:	Misión Principal: Octubre 2004 Aprobación: Febrero 2005

II. ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

- 2.1 La República de Perú cuenta con un patrimonio forestal significativo. Aproximadamente 103 millones de hectáreas —80% del territorio continental— es de aptitud forestal. De éstas, 78 millones son bosques naturales con 14 millones bajo jurisdicción del Sistema de Áreas Protegidas y 9 millones bajo jurisdicción de comunidades nativas¹. La tasa de deforestación anual para el período 1990-2000 fue 0,4%².

¹ Cifras año 2000. Fuente: Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal. Proyecto apoyado por FAO y el Gobierno del Reino de los Países Bajos.

² The Little Green Data Book (2003). The World Bank.

- 2.2 La contribución de los productos forestales al PIB en Perú es de 1%, cifra muy baja comparada con otros países tropicales como Ecuador (6%) o Brasil (4%). Esta deficiencia se explica en parte por un mecanismo inadecuado de utilización del recurso forestal. Los recursos forestales son de propiedad del Estado y hasta hace poco su aprovechamiento se hacía bajo la modalidad de contratos de extracción en áreas menores a 1,000 hectáreas que no requieren la presentación de planes de manejo o estudios de factibilidad técnico-económica. Esta práctica resultó en un sistema perverso ya que empresarios o intermediarios responsables del abastecimiento de materia prima de aserraderos y otras plantas de transformación hacen un pago directo a pequeños extractores en un proceso conocido como “habilitación”. Este sistema ha llevado a crear relaciones de dependencia perversa entre los “habilitadores” y los pobladores locales y pueblos indígenas, quienes reciben dinero adelantado por su trabajo o madera a un alto costo financiero; esto, combinado con el pago de precios muy bajos por la madera extraída, hace prácticamente imposible que el “adelanto” pueda ser pagado, perpetuando la relación de dependencia desfavorable al pequeño productor. Igualmente se incentiva la extracción no controlada de madera ya que los extractores proceden a cambiar de parcela cuando agotan los recursos sin tener un claro incentivo de mantener un acervo forestal sostenible.
- 2.3 Para corregir estas deficiencias y lograr un mejor aprovechamiento de su riqueza forestal, maderera y no maderera, Perú se embarcó en una serie de reformas estructurales. El eje central de estos cambios es la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (LFFS), promulgada el 15 de julio del 2000 (Ley 27308), que tiene por objeto normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país. La LFFS designa al Ministerio de Agricultura como órgano formativo y promotor del uso sostenible y conservación de dichos recursos. Adicionalmente, asigna al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) la responsabilidad por la gestión y administración de esos recursos a nivel nacional. La LFFS señala el ordenamiento de la superficie forestal del país que comprende, entre otros, los Bosques de Producción Permanente (BPP), áreas forestales naturales primarias que se ponen a disposición de los particulares para el aprovechamiento de la madera y de otros recursos forestales y de fauna silvestre mediante diversas modalidades³.
- 2.4 Adicionalmente, con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y del Gobierno del Reino de los Países Bajos, Perú proclamó a finales del 2002 su Estrategia Nacional Forestal, con la cual se busca “la identificación de las principales acciones tendientes a mostrar que Perú es un país forestal”. En dicha estrategia se esbozan los principios sobre los cuales se fundamenta la gestión forestal y se aboga, entre otros, por el fortalecimiento de la institucionalidad democrática para lograr la adecuada participación de los actores forestales. Se identifica además la necesidad de fortalecer un marco jurídico y reglamentario que regule el uso del recurso bajo criterios de desarrollo sostenible y

³ En la actualidad, se han definido un total de BPP sobre una superficie aproximada de 24,6 millones de hectáreas.

se propone la consolidación del proceso de concesiones como parte del conjunto de acciones para implementar la estrategia.

- 2.5 Hace parte de las modalidades de aprovechamiento de la LFFS, un sistema de concesiones forestales con fines maderables a otorgarse en subasta pública para unidades de aprovechamiento de 10,000 a 40,000 hectáreas, con plazos de 40 años ó en concurso público para unidades de aprovechamiento de 5,000 a 10,000 hectáreas, a favor de pequeños y medianos empresarios también con plazos de 40 años. La LFFS también señala modalidades para concesiones forestales con fines no maderables. Es importante resaltar que la legislación establece revisiones quinquenales de los contratos de concesión como un mecanismo de control y seguimiento a la concesión y el cumplimiento de los Planes de Manejo autorizados.
- 2.6 Según la LFFS, corresponde al INRENA otorgar las concesiones forestales con base en planes de manejo que garanticen condiciones de sustentabilidad ecológica y económica. El 2 de abril de 2001, se promulgó el Reglamento de la LFFS, el cual detalla las acciones de promoción y gestión de los recursos forestales y dicta las disposiciones relevantes en cuanto al proceso de concesión, los contenidos de los planes de manejo y aprovechamiento. También elabora sobre las acciones de supervisión, control y sanción. A la fecha se han llevado a cabo concursos públicos para concesiones forestales en los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, Huánuco, San Martín y Loreto. Como resultado se han entregado en concesión aproximadamente 6 millones de hectáreas. Sin embargo, con base en la experiencia a la fecha, varios temas del reglamento forestal requieren el desarrollo de formativa complementaria de competencia de INRENA para dar mayor claridad a los concesionarios.
- 2.7 Merece destacarse, dentro de este proceso, un mecanismo de participación y consenso que ha demostrado resultados y que requiere continuo apoyo. Para acompañar a los procesos de concesión se crearon Mesas de Diálogo y Concertación Forestal con participación de ONG, sector maderero, y el gobierno para discutir en foro las temáticas relevantes a la concesión y adoptar decisiones concertadas sobre acciones a seguir para resolver los varios conflictos de interés que se generaron con el sistema de concesiones —por ejemplo, al amparo de las mesas se crearon comisiones ad-hoc para conducir los concursos públicos.
- 2.8 Complementando los temas de participación, se ha trabajado también en el tema de información como elemento central de eficiencia en el proceso de concesiones. Con apoyo de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT), INRENA ha elaborado un sistema de información de estadísticas forestales (SIEF), el cual es útil para hacer seguimiento macro al sector. Sin embargo se requieren esfuerzos complementarios de información estratégica directamente relacionada con las concesiones y su funcionamiento. Es decir información detallada a nivel de concesiones que sirva de insumo a la oficina central y las oficinas descentralizadas para efectuar la supervisión de las concesiones.
- 2.9 A pesar de los avances logrados hasta el momento, el esquema de concesiones para administrar de forma sostenible el recurso forestal se ve amenazado principalmente

por: i) la tala ilegal de madera, la cual genera una competencia desleal para los concesionarios, afectando el precio que estos pueden obtener por su producto, lo cual pone en entredicho la viabilidad financiera de las concesiones; y ii) el hecho que el INRENA, debido a un manejo marcadamente centralista, se ha visto desbordado en su capacidad para atender oportunamente los requisitos del esquema de concesiones forestales y sus actores. Las limitaciones del esquema de concesiones se manifiestan en tres temáticas: inadecuada información, limitaciones en el acompañamiento de los actores al proceso de concesiones y limitaciones en la capacidad de supervisión y control de INRENA.

- 2.10 Estrategia del Banco y del país: El documento de Estrategia del Banco (GN-2205-2) para Perú identifica como objetivo el incremento de la competitividad y la productividad señalando un mejor uso de los factores de producción, de lo cual hace parte un manejo sostenible de los recursos naturales⁴. En particular, este programa se ajusta a las siguientes dos directrices expuestas en la Estrategia: i) “reglamentar con la participación informada de la comunidad, el marco legal y regulador sobre los recursos forestales”⁵; y ii) “con relación al recurso forestal, el Banco apoyará el desarrollo de la formativa y el proceso de concesiones forestales (par 3.19)”⁶. Igualmente, el Programa responde a los retos señalados por el estado peruano en la Estrategia Nacional Forestal. En adición, el concepto del Programa se ajusta a las lecciones aprendidas contenidas en la Estrategia del Banco en Medio Ambiente (GN-2208-4), en particular en lo referente a dar fortaleza a los mecanismos de control y conservación de los recursos para la gestión forestal.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivos

- 3.1 La presente CT tiene como objetivo general consolidar el sistema de concesiones forestales en Perú contemplado en la LFFS. Este objetivo se consigue mediante dos objetivos específicos: i) fortalecimiento de las instituciones gubernamentales encargadas de regir la gestión forestal para velar por el cumplimiento de los contratos de concesión y planes de manejo; y ii) fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil para asumir sus funciones de custodios del patrimonio forestal del país. Adicionalmente, en la medida que estos objetivos se alcancen se espera contribuir a la reducción de la tala ilegal ya que los costos de oportunidad de la

⁴ Dentro del esquema de escenarios del Documento de País, esta operación clasifica en el escenario bajo como parte de los Programa de apoyo a la gestión ambiental.

⁵ Ver ¶ 3.12 de GN-2205-2 (Documento de País).

⁶ Ver ¶ 3.19 de GN-2205-2. La presente Cooperación Técnica esta identificada explícitamente en dicho documento.

extracción ilegal de madera aumentarán debido a que una mejor supervisión del uso legal del recurso forestal facilita una mejor detección y sanción de la tala ilegal.

B. Descripción

1. Componente I – Estructura de la Supervisión Forestal

- 3.2 Este componente busca corregir las deficiencias presentes en el esquema de supervisión que opera bajo la responsabilidad de INRENA y sus oficinas descentralizadas. Se brindará asistencia técnica para optimizar sistemas de gestión incluyendo procedimientos administrativos y se pondrán en marcha sistemas automatizados de trámites documentarios. Para este fin, por ejemplo se trabajará en el perfeccionamiento de los términos de referencia de los Planes de Manejo, las guías para la evaluación quinquenal descrita en el párrafo anterior, guías para la presentación de planes anuales de poda. Adicionalmente, se apoyará la acción de la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal⁷, cuyo decreto de creación requiere reglamentación, y de otros organismos vinculados a la supervisión como puede ser el caso del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales Maderables (OSINFOR), organismo creado por la LFFS pero que no es operativo. Este componente también incluye la adquisición de equipos de geoposicionamiento, cómputo y software con aplicativos.

2. Componente II – Instancias de Participación y Consenso

- 3.3 Para promover la continuidad de mecanismos de participación que le dan legitimidad al sistema de concesiones forestales, con este componente se dará apoyo a las mesas de diálogo y concertación forestal mediante asistencia técnica y soporte logístico para dar solidez al trabajo iniciado por las Mesas de Diálogo Forestal. Este apoyo incluye gastos asociados a visitas técnicas a las áreas de concesión, análisis técnicos y/o legales de problemáticas particulares que sena sometidas a consideración de la mesa, programa de difusión entre la comunidad, gobiernos locales y otros sobre el funcionamiento de la mesa. Se llevarán a cabo también programas de sensibilización y capacitación mediante cursos cortos y elaboración de material didáctico. Habrá un especial esfuerzo en el personal de INRENA, la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre (IFFS) y sus oficinas descentralizadas —Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS). En un marco participativo, se financiará el desarrollo de instrumentos de planificación que sean aplicables a diferentes niveles de gestión —nacional, regional y local.

3. Componente III – Información

- 3.4 Con el fin de dar mayor capacidad a INRENA y sus oficinas descentralizadas para la toma de decisiones y procesamiento de documentos que requieren la atención de INRENA, este componente comprende asistencia técnica para: i) el mejoramiento

⁷ Creada mediante Decreto Supremo No. 019-2004-AG, donde el Poder Ejecutivo declaró de interés nacional la “Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal”.

de los módulos de captura de datos y reporte de información del SIEF; ii) la incorporación del Sistema de Información Estratégica Forestal (SIEF) en los procedimientos institucionales de INRENA; iii) la difusión del SIEF entre ATFFS y otros actores de la gestión forestal; iv) la adecuación de un portal Internet; y v) la habilitación operativa de nodos descentralizados del SIEF de acuerdo a la estructura descentralizada del INRENA.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 La CT tiene un costo de US\$2,86 millones, de los cuales US\$2 millones provendrán de recursos de préstamo de Capital Ordinario (CO) del Banco y US\$0,86 millones serán aporte de contrapartida provenientes del presupuesto de INRENA.

V. AGENCIA EJECUTORA Y ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 5.1 El programa será ejecutado directamente por INRENA, mediante el establecimiento de una unidad especializada de ejecución que estará bajo la coordinación de la IFFS. INRENA es un organismo público descentralizado del Ministerio de Agricultura, creado mediante Decreto ley. Durante la preparación del plan de operaciones de la CT, se definirán los mecanismos de ejecución con base en la capacidad que INRENA posea en lo referente a sistemas de seguimiento de proyectos, sistemas de recolección de datos, estadísticas para el desarrollo de línea de base, y capacidades presupuestales de las oficinas descentralizadas (Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre). Además se definirán los procedimientos de coordinación con otras instancias de INRENA (Oficina de Planificación, Intendencia de Áreas Protegidas, e Intendencia de Recursos Hídricos), y otros organismos como Ministerio de Agricultura. El tiempo previsto de desembolsos es tres (3) años.

VI. CONSIDERACIONES ESPECIALES

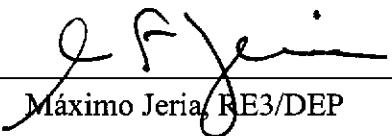
- 6.1 Consideraciones ambientales y sociales: La CT por diseño tiene fundamentalmente impactos ambientales positivos ya que busca garantizar el cumplimiento de planes de manejo formulados bajo criterios de sostenibilidad ambiental. Sobre esta tesis, no se propone un análisis ambiental separado de la CT ya que el Plan de Operaciones constituye integralmente el documento de factibilidad ambiental que justifica la operación.

- 6.2 Adicionalmente, se anticipan impactos sociales positivos ya que el nuevo ordenamiento forestal busca promover un esquema de trabajo que resulta más favorable al pequeño productor al facilitar el acceso de los pequeños productores, tanto al esquema de concesiones como al financiamiento formal. Por ejemplo, entidades como FONDEBOSQUE están patrocinando esquemas de crédito a los concesionarios con base en la certidumbre de retorno asociada a la concesión. Sin embargo, estas expectativas sólo podrán concretarse en la medida que se enfrente la tala ilegal, mediante sistemas más efectivos de supervisión y control, la coordinación y cooperación intersectorial y la participación activa de la sociedad civil organizada. Adicionalmente, el mejor funcionamiento del sistema de concesiones forestales permitirá mayor claridad para el marco de relaciones con las comunidades indígenas aledañas.
- 6.3 Riesgos: La coordinación institucional, especialmente entre el Ministerio de Agricultura y el INRENA es crítica para el desarrollo de la operación ya que el Ministerio es la cabeza del sector y constituye el filtro técnico y presupuestal (en lo que respecta a endeudamiento del sector). Por esta razón, el concepto de la operación se ha trabajado en forma conjunta con técnicos de la oficina de Planificación del Ministerio. Un segundo riesgo se deriva del respaldo que la población otorgue al sistema de concesiones ya que la opinión pública puede alterar el desarrollo de las actividades. Para atender este riesgo es que se incluye el fortalecimiento a las Mesas de concertación forestal.

VII. PLAN DE TRABAJO

- 7.1 El Banco ha contratado servicios de consultoría local para apoyar la preparación del Programa con participación de un equipo técnico de INRENA. Durante el desarrollo de la consultoría, el diseño del programa se ha alimentado de diálogos constructivos con el sector privado (Cámara Nacional Forestal), organizaciones no gubernamentales y agencias bilaterales. El plan de trabajo previsto contempla aprobación en Febrero del 2005.

Aprobado por:


Máximo Jeria RE3/DEP

10/7/04
Fecha