

## SÍNTESIS GERENCIAL

INFORME N° 313-2012-CG/MAC-AG

AUDITORIA DE GESTIÓN AMBIENTAL AL MINISTERIO DE AGRICULTURA – MINAG

“CONTROL SOBRE LA CONSERVACIÓN Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE”

## I. INTRODUCCIÓN.

La presente Auditoría de Gestión Ambiental al Ministerio de Agricultura – Minag, corresponde a una acción de control programada en el Plan Anual de Control 2012 de la Contraloría General de la República y tuvo como objetivo determinar la eficacia de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre - DGFFS, respecto a la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre; a fin de emitir recomendaciones que coadyuven a fortalecer su gestión.

El alcance de la presente auditoría comprendió del 01 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2011, ampliándose según las circunstancias. La comisión de auditoría fue acreditada con los oficios N°s 151 y 355-2012-CG/DC.

## II. HECHOS OBSERVADOS.

1. Se ha acreditado que si bien el Instituto Nacional de Recursos Naturales, formuló y aprobó normativa dirigida a regular las modalidades de aprovechamiento de concesiones, autorizaciones y permisos forestales, desde el año 2009, que el Ministerio de Agricultura, asumió esta función a través de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, no ha emitido normativa adicional; por lo que se ha venido otorgando derechos de aprovechamiento forestal en las modalidades antes descritas, sin que se encuentren establecidas la totalidad de directrices básicas específicas para cada modalidad de aprovechamiento forestal; es decir, sin establecer los lineamientos para la elaboración de documentos de gestión (planes operativos anuales y planes generales de manejo forestal), hechos que contravienen lo establecido en el Decreto Supremo n.º 014-2001-AG que aprueba el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre; dicha situación se ha originado debido a que no han incluido en sus planes operativos anuales actividades para la elaboración de lineamientos técnicos relacionados con el aprovechamiento forestal; siendo estos instrumentos necesarios, a fin de que guíen el manejo sostenible de los recursos de acuerdo a la naturaleza del aprovechamiento a realizarse y las particularidades ecológicas de la zona donde se implementarán.
2. Se ha determinado que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre no ha formulado el inventario de los recursos forestales y fauna silvestre ni la clasificación de especies de flora y fauna silvestre en función a su estado de conservación; asimismo, los listados de especies forestales y fauna silvestres amenazadas que fueron elaborados durante los años 2006 y 2004, respectivamente, se encuentran desactualizados; aspectos que transgreden lo establecido en el Decreto Supremo n.º 014-2001-AG que aprueba el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Hechos que se deben a la no inclusión de actividades y proyectos en sus documentos



de planificación, dicha situación impide conocer cualitativa y cuantitativamente las especies forestales y de fauna silvestre que integran el patrimonio natural; asimismo, incide en la planificación de las políticas normativas y acciones a mediano y largo plazo que contribuyan a desarrollar estrategias para un eficiente manejo de los recursos de flora y fauna silvestre; finalmente, la ausencia de información relacionada con la clasificación de especies según el grado de conservación y amenaza de fauna silvestre, podría conllevar a la extinción de determinadas especies, más aún si se vienen emitiendo autorizaciones de aprovechamiento y comercializando especies, utilizando información que no es confiable; como es el caso de los calendarios de caza comercial de especies no amenazadas que están sustentados en estudios poblacionales desactualizados.

3. Se ha determinado que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre no ha implementado un plan de ordenamiento forestal; solo ha definido parcialmente las categorías de bosques de producción y locales, encontrándose pendiente la delimitación de aprovechamiento futuro y tierras de protección, en comunidades nativas y campesinas, así como, las áreas de recuperación forestal, incumpliendo lo establecido en la Ley n.º 27308 Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Dicha situación se debe a la no actualización del mapa forestal y de suelos, principales insumos para el ordenamiento forestal, generando un riesgo potencial sobre el aprovechamiento de los recursos forestales, debido a que podrían estarse extrayendo especies forestales de bosques que deberían mantenerse en reserva para su futura habilitación o de superficies que deberían estar destinadas para la protección; asimismo, la carencia del ordenamiento forestal impide que el Ministerio de Agricultura, defina las competencias de las diferentes entidades que son responsables de la administración y manejo del uso de tierras; así como, armonizar las normas sectoriales, regionales y locales relacionados con la temática forestal.
4. La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre no ha implementado los compromisos asumidos por el Perú en el Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con Estados Unidos relacionados con diseñar sistemas para verificar el origen legal y la cadena de custodia para las especies de árboles considerados por la CITES, toda vez que sólo se han aprobado los términos de referencia del proyecto de inversión "Implementación de Módulo de Control del Sistema Nacional de Información y Control Forestal". Dicha situación se debe a que en el presupuesto institucional no se ha priorizado la formulación del mencionado proyecto, la carencia de este sistema impide determinar el origen legal de la madera, desde su extracción hasta la exportación (trazabilidad), debido a que las entidades públicas con competencias en el control de las especies forestales no comparten documentación que permita acreditar la veracidad de la información que contiene las guías de transporte forestal, respecto a los volúmenes, tipo de especie y lugar de origen de la madera que se transportan.
5. Se ha determinado que la Administración Técnica Forestal y Fauna Silvestre - Selva Central, a través de la emisión de resoluciones administrativas y otorgamiento de autorizaciones, en el caso de los permisos en comunidades nativas y autorizaciones para el cambio de uso, ha aprobado para el aprovechamiento, especies forestales que no consignan su nombre científico, así como ha aprobado la extracción de especies no autorizadas en los planes operativos anuales. Dicha situación contraviene lo establecido en la Ley n.º 27308 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y obedece a la carencia de un inventario forestal nacional que permita identificar nuevas especies forestales para su aprovechamiento y comercialización, lo cual puede afectar las poblaciones de especies forestales sin identificar, toda vez que al desconocerse las características de estas especies, tales como: distribución, regeneración y densidad poblacional, es imposible determinar cuáles deberían ser las características apropiadas para su aprovechamiento y manejo, así como las condiciones y magnitud para su extracción.



6. Los puestos de control bajo el ámbito de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, a nivel nacional, presentan limitaciones para el ejercicio del control del transporte de los recursos forestales y de fauna silvestre, referidas principalmente a la carencia de una base de datos actualizada e interconectada, lo cual se agrava por el insuficiente acceso a medios de comunicación como teléfonos e internet (de un total de cuarentaicinco (45) puestos de control existentes a nivel nacional, treintauno (31) no cuentan con estos servicios). Asimismo, producto de las inspecciones llevadas a cabo a los puestos de control de Mazamari, ubicado en el distrito de Mazamari, provincia de Satipo y El Pedregal, situado en el distrito de San Ramón, provincia de Chanchamayo, se han identificado otras limitaciones logísticas como carencia de GPS, cámara digital, cuchillas, ganchos y transportes adecuados para las labores cotidianas de control, transgrediéndose lo establecido en la Ley n.º 27308 Ley Forestal y de Fauna Silvestre; situación que no ha permitido un eficaz control y vigilancia del transporte forestal y de fauna silvestre, lo cual facilita el desarrollo de actividades ilegales, que vienen causando un grave daño al ecosistema, entre las cuales se resaltan la pérdida de hábitat para la fauna silvestre.
7. El Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre fue aprobado el 14 de julio de 2011 mediante Decreto Supremo n.º 009-2011-AG, en el marco de los compromisos adoptados en el acuerdo de Promoción Comercial (APC) suscrito con los Estados Unidos y de los objetivos plasmados en el "Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción"; al respecto, se ha identificado que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, encargada del seguimiento de su implementación y de ejecutar ciertas acciones directamente, solo ha realizado un taller de difusión; además, el cronograma aprobado por el citado plan requiere ser actualizado, debido al limitado avance de su implementación.
8. La Ley n.º 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada en julio de 2011, estableció como plazo máximo para la aprobación de su reglamento, un año contado desde su promulgación; sin embargo, se ha identificado que la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre - DGFFS, inició las reuniones intersectoriales y participativas para la formulación del reglamento el 10 de enero de 2012; asimismo, se encuentra pendiente la elaboración de una metodología y un cronograma de trabajo para la formulación del reglamento, que incluya el proceso participativo y de consulta previa libre e informada, lo cual genera el riesgo de que la mencionada norma (reglamento de la Ley n.º 29763), no se apruebe dentro de los plazos establecidos.
9. Desde el año 2001 está pendiente que se emita la norma legal que regule las características del manejo y aprovechamiento de flora ornamental (bromelias, orquídeas, cactus, entre otras.) con fines de comercialización, no obstante que se vienen otorgando permisos para su exportación; normativa de suma importancia para controlar la exportación de estas especies, de manera que se asegure su manejo sostenible y el beneficio económico de las poblaciones locales asociadas.

### III. RECOMENDACIONES PRINCIPALES.

1. Que el Director General Forestal y de Fauna Silvestre, implemente las recomendaciones contenidas en el presente informe, a fin de contribuir con la gestión que viene desempeñando.
2. Que se priorice y programe la elaboración y aprobación de los lineamientos, manuales y formatos, que regulen la formulación y aprobación de documentos de gestión (Planes Operativos Anuales y Planes de Manejo Forestal), para las diferentes modalidades de aprovechamiento forestal pendientes de elaboración; y que su desarrollo se efectúe en coordinación con las entidades competentes en materia forestal, como son los Gobiernos Regionales, el Organismo



de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre, entre otros.

3. Que se implemente como un procedimiento, previo a la aprobación de los planes operativos anuales, indistintamente de las especies maderables a ser aprovechadas, la obligatoriedad de la realización de las inspecciones oculares, con la finalidad de verificar la veracidad de la información que contiene los mencionados documentos de gestión (planes operativos).
4. Que durante la formulación de los Planes Operativos Institucionales y Presupuestos Institucionales Anuales, se priorice la incorporación de las actividades relacionadas a la actualización y formulación de lineamientos, manuales, formatos que regulen las actividades forestales y de fauna silvestre; así como, la elaboración de los inventarios de flora y fauna silvestre, de manera que el aprovechamiento de los recursos naturales se realice de manera sostenible.
5. Que a partir de la información que se ha elaborado durante los años 2004 y 2006, se designen a los funcionarios responsables de realizar los inventarios y los listados de especies categorizadas de flora y fauna silvestre de acuerdo al grado de amenaza, así como, se establezca un cronograma para su implementación; instrumentos de gestión que contribuirán a la protección, conservación y de ser el caso, el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, lo cual se encuentran en riesgo debido al desarrollo de actividades antrópicas (agricultura migratoria, caza y tala ilegal, actividades extractivas y proyectos de infraestructura vial, entre otros).
6. Que se elabore una propuesta y tramite la aprobación de un plan integral que permita la actualización de los mapas forestal y de suelos que fueron elaborados durante los años de 1995 y 1996, respectivamente, por el Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA; documentos que contribuirán a realizar la zonificación forestal, de manera que se identifique la vocación natural de las áreas y la ocupación actual de las mismas, a fin de realizar la delimitación de los bosques de aprovechamiento futuro y tierras de protección en comunidades nativas y campesinas, así como, las áreas de recuperación forestal, toda vez que solamente se ha definido parcialmente la categoría de bosque de producción.
7. Que se efectúen las acciones tendientes a elaborar una metodología o documento similar que permita inventariar los recursos de flora y de fauna silvestre que constituyen patrimonio natural de la nación; asimismo, realizar la delimitación de las categorías de bosques y áreas de protección forestal. Dicho instrumento de gestión deberá contar con manuales, formatos de campo y mecanismos que uniformicen el procesamiento de la información, a fin de asegurar el aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica; así como, coadyuvar al proceso de ordenamiento forestal.
8. Que se formule un plan integral, y se tramite su aprobación por la alta dirección del Ministerio de Agricultura, de manera que le permita al Estado Peruano cumplir con el Acuerdo de Promoción Comercial suscrito con Estados Unidos, en relación a los compromisos asumidos en el anexo forestal, relacionados con diseñar sistemas para verificar el origen legal y la cadena de custodia para las especies de árboles considerados por la CITES.
9. Que se efectúe las coordinaciones con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de manera que durante la formulación del presupuesto institucional anual, se incluya en la escala de prioridades el proyecto "Implementación de Módulo de Control del Sistema Nacional de Información y Control Forestal"; a fin de implementar un sistema nacional de información forestal



y fauna silvestre que garantice la integración, sistematización, análisis y la oportuna disposición de datos e información nacional respecto a los recursos forestales y de fauna silvestre.

10. Que se realicen las investigaciones científicas relacionadas a los recursos forestales, a fin de tener el sustento técnico para asignar el nombre científico y conocer las características de distribución, fenología y regeneración de las especies forestales que a la fecha sólo se les identifica por su nombre local; como es el caso de palo zanahoria, roble blanco, pochotaroque, palo agua, palo colorado, entre otras; toda vez que la Administración Técnica Forestal y Fauna Silvestre – Selva Central viene autorizando la extracción de dichas especies forestales desconociendo su nombre científico.

En tanto, se realicen las investigaciones para asignar los nombres científicos a las especies forestales que se vienen extrayendo sin conocerse su identificación, se evalúe la continuidad del otorgamiento de autorizaciones de su extracción, bajo responsabilidad, de manera que el aprovechamiento de especies forestales sea sostenible.

11. Que se supervise a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre, bajo su ámbito, a fin de determinar entre otros, que el aprovechamiento de las especies forestales se efectúe respetando los volúmenes establecidos en las resoluciones administrativas o documentos similares que aprueban los planes operativos anuales; así como, las especies a ser extraídas deberán ser identificadas con su nombre científico en los mencionados documentos, bajo responsabilidad.

12. Que se fortalezca a las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre, bajo su ámbito, respecto a su capacidad operativa y logística de los puestos de control; estableciendo la presentación de informes de gestión para el conocimiento de la Dirección General Forestal y Fauna Silvestre, a fin de adoptar los correctivos necesarios.

13. Que se establezcan y definan expresamente las funciones a ser realizadas por las Administraciones Técnicas, incluyendo las correspondientes a los puestos de control, las cuales deberán estar claramente señaladas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura.

14. Que se elaboren estudios o diagnósticos, previos a la instalación de los diferentes puestos de control, de manera que cumplan con los fines para los cuales fueron creados; así como, se evalúe la infraestructura (obras inconclusas) que están en proceso, de manera que se adopten las medidas necesarias para que entren en funcionamiento.

15. Que se gestione una modificatoria del Decreto Supremo n.° 009-2011-AG que aprobó el Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, de manera que se actualice el cronograma de las actividades que incluyen el mencionado documento, a fin de asegurar su implementación; asimismo, se adopten las acciones que permitan cumplir con el nuevo cronograma y medir el seguimiento de las metas establecidas en el mencionado documento.

16. Que se formule y apruebe una metodología y un cronograma de trabajo para la formulación del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, procurando incluir el proceso participativo y de consulta previa.

17. Que se establezcan plazos, responsables y se asignen recursos para la aprobación de una norma que regule la comercialización de especies ornamentales, a fin de asegurar la sostenibilidad en el comercio de estas especies.

Jesús María, 13 JUN. 2012