

Proyecto **Amazonía Viva:**

Sistematización de Experiencias y Contribución
a la Gobernanza Forestal en Perú



Proyecto **Amazonía Viva:** Sistematización de Experiencias y Contribución a la Gobernanza Forestal en Perú

Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR
Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo - SNV PERÚ
TRAFFIC
World Wildlife Fund - WWF Perú

Lima, Enero de 2015

Proyecto Amazonía Viva: Sistematización de experiencias y contribución a la gobernanza forestal en Perú

EDITORES

Hugo Che Piu
Camila Germaná
Ruth Silva
Sébastien Snoeck

Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Jr. Coronel Zegarra 260, Jesús María, Lima - Perú
Teléfonos: (511) 2662063 / (511) 4725357
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo - SNV PERÚ

Jorge Basadre 1120, San Isidro, Lima - Perú
Teléfono: (511) 206 8830
Página web: <http://www.snvworld.org/es/countries/peru>

TRAFFIC

Calle Quiteño Libre E15-12 y la Cumbre, Sector Bellavista, Quito - Ecuador
Teléfono: (593) 2 226 1075
Página web: www.traffic.org

World Wildlife Fund - WWF Perú

Av. Trinidad Morán 853, Lince, Lima - Perú
Teléfono: (511) 440-5550
Página web: <http://peru.panda.org/>

Diseño e impresión:

Realidades S.A.
Calle Los Jazmines # 423, Lince - Lima
Correo electrónico: informes@realidades.pe
Página Web: www.realidades.pe

Fotos de portada

Diego Pérez / WWF Perú
Ruth Silva/WWF Perú (primera fila, primera de izquierda a derecha)
Richard Zumaeta/WWF Perú (tercera fila, tercera foto de izquierda a derecha)

Coordinación de la edición

Israel Gordaliza Carrillo

Cita sugerida:

"Proyecto Amazonía Viva: Sistematización de experiencias y contribución a la gobernanza forestal en Perú". Lima: DAR, SNV Perú, TRAFFIC, WWF Perú 2015. 88 pp.

Primera edición:

Enero 2015, consta de 1500 ejemplares.
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-00716
ISBN: 978-612-4210-20-4

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación es posible gracias al proyecto "Amazonía Viva - Conservación y valorización participativa del bosque y sus servicios ambientales", ejecutado en las regiones de Madre de Dios y Ucayali, y financiado por la Unión Europea y WWF Alemania.

La presente publicación ha sido realizada con la asistencia de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva del proyecto Amazonía Viva, y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Impreso y hecho en el Perú

CONTENIDO

LISTA DE ACRÓNIMOS	06
RECONOCIMIENTOS	09
PRESENTACIÓN	10
1. INTRODUCCIÓN	13
2. RESUMEN DEL PROYECTO AMAZONÍA VIVA	15
3. METODOLOGÍA	17
3.1. Definición de la sistematización	17
3.2. Etapas de la sistematización	17
4. CASOS	23
4.1. Manejo y comercio forestal en la Comunidad Nativa Puerto Esperanza	24
1. Contexto	24
2. Lógica de intervención y recuento del caso	26
3. Reflexión crítica	36
4. Aprendizajes	38
5. Contribución a la gobernanza forestal	41
4.2. Mesas de diálogo y concertación forestal en Ucayali y Madre de Dios	43
1. Lógica de intervención, contextos y recuento de los casos	43
2. Reflexión crítica	52
3. Aprendizajes	54
4. Contribución a la gobernanza forestal	56
4.3. Control social de la gestión forestal a través de las Veedurías Forestales Comunitarias en FECONAPA y FENAMAD	57
1. Contexto, lógica de intervención y recuento de los casos	58
2. Reflexión crítica	66
3. Aprendizajes	67
4. Contribución a la gobernanza forestal	69
4.4. Unidades de Servicios Forestales (UNSEFOR)	71
1. Contexto	72
2. Lógica de intervención y recuento del caso	72
3. Reflexión crítica	76
4. Aprendizajes	77
EPÍLOGO / REFLEXIONES FINALES	81
BIBLIOGRAFÍA	83

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACCA	Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica
ACOFU	Asociación de Concesionarios Forestales de Ucayali
AEMRU	Asociación de Extractores Madereros y Reforestadores de Ucayali
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIDER	Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral
AIR	Aprovechamiento de impacto reducido
AMDU	Asociación de Madereros del Departamento de Ucayali
APEXRU	Asociación de Pequeños Extractores Forestales
APROFORU	Asociación de Profesionales Forestales de Ucayali
CFA	Consorcio Forestal Amazónico
CITEMADERA	Centro de Innovación Tecnológica de la Madera
CN	Comunidad nativa
CNF	Cámara Nacional Forestal
CORPOAMAZONÍA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía (Colombia)
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DEFFS	Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali
DIRCETUR	Dirección Regional de Comercio Exterior y Turismo de Madre de Dios
DRFFS	Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre (Madre de Dios)
ECOSIRA	Ejecutor del Contrato de Administración de la Reserva Comunal El Sira
EIA	Estudios de Impacto Ambiental
FECONAPA	Federación de Comunidades Nativas Ashéninka de la Provincia de Atalaya
FECONAYY	Federación de Comunidades Nativas Yine Yauri
FECONADIS	Federación de Comunidades Nativas del Distrito de Sepahua
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes

FEPROCAMD	Federación de Productores de Castaña de Madre de Dios
FLEGT	<i>Forest Law Enforcement, Governance and Trade (Aplicación de leyes, gobernanza y comercio forestal)</i>
FORIN	Proyecto "Fortalecimiento del Manejo Forestal Sostenible en Territorios Amazónicos de Pueblos Indígenas"
FSC	<i>Forest Stewardship Council (Consejo de Administración Forestal)</i>
GOREMAD	Gobierno Regional de Madre de Dios
GOREU	Gobierno Regional de Ucayali
GORES	Gobiernos Regionales
GRRNYGMA	Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (Madre de Dios)
GFTN	<i>Global Forest Trade Network (Red Global de Comercio Forestal de WWF)</i>
GGF	<i>Green Gold Forestry Limited (Oro Verde Forestal)</i>
Ha	Hectárea y hectáreas
ITM	Inversiones Técnicas Maderables
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú – Ley N° 29763
MFC	Manejo forestal comunitario
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIDIT	Organización Indígena del Distrito de Tahuania
OIRA	Organización Indígena de la Región Atalaya
ONG	Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios
ORAU	Organización Regional de AIDSESEP - Ucayali
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PAU	Proceso administrativo único

PCA	Parcela de corta anual
PGMF	Plan general de manejo forestal
POA	Plan operativo anual
PRONATURALEZA	Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
RA	Rainforest Alliance
RELADEFA	Red Latinoamericano de Derecho Ambiental
RLFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú
RNTAMB	Reserva Nacional Tambopata
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SIG	Sistema de información geográfica
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo)
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UE	Unión Europea
UNAMAD	Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios
UNSEFOR	Unidad de servicios forestales
URPIA	Unión Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía de la Provincia de Atalaya
WWF	World Wildlife Fund

RECONOCIMIENTOS

Agradecemos a todas las personas que participaron en los talleres y los eventos del proceso de sistematización, sin las cuales este documento no hubiera sido posible: a las autoridades y comuneros de la Comunidad Nativa - CN Puerto Esperanza, especialmente a su presidente el señor Germán Dio Amagua y a sus monitores, Mario Muñoz, Francisco Días, Fermín Vásquez, Moisés Sánchez, Grimaldo Ramírez, Federico Vásquez, Ronal Gonzales, Grimaldo Campos, Elmer Guzmán, Raúl Sajami y Gregorio Pérez; a los directivos de la Federación de Comunidades Nativas Ashéninka de la Provincia de Atalaya (FECONAPA), especialmente a su presidente, el señor Carlos Vásquez, a los miembros de la Veeduría Forestal Comunitaria de FECONAPA, a saber el señor Rogelio Cacique Coronado (veedor forestal indígena), al señor Marcial Orite Avenchari (promotor indígena de la Veeduría) y al señor Laster Isminio Rodríguez (asesor técnico forestal local de la Veeduría), a los directivos de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), especialmente a su presidente, el señor Klaus Quicque Bolívar y al equipo técnico de la federación, así como a los miembros de la Veeduría Forestal Comunitaria de FENAMAD, el señor Luis Payaba Pacaya (veedor forestal indígena), la señora María Vásquez Isminio (asesora técnica forestal local de la Veeduría), a los integrantes de la Mesa de Diálogo y Concertación para el Desarrollo Forestal Sostenible de la Región Ucayali, especialmente a su presidente, el señor Juan Urcía y su secretario, señor Rómulo Coronado, y a los integrantes de la Mesa Regional de Diálogo y Concertación Forestal de Madre de

Dios, especialmente al señor Emilio Omar Rengifo Khan, gerente regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente y al señor Mauro Condo, subgerente de la Gerencia de Recursos Naturales del Gobierno Regional de Madre de Dios, y su secretario, el señor Alejandro de la Cruz. Agradecemos la participación y aportes de las autoridades forestales regionales, especialmente al señor Víctor Berrio, Director Regional Forestal y de Fauna Silvestre de Madre de Dios, al señor Pedro H. Díaz Vásquez, Director Ejecutivo de Flora y Fauna Silvestre - Atalaya, así como a los jefes de las oficinas desconcentradas del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, tanto de Atalaya (señor Ciro Mercado Guillén) como de Madre de Dios (señor Erick Marcelo).

Se agradece a todos aquellos que son y han sido miembros de las organizaciones socias del proyecto Amazonía Viva que han contribuido a la redacción de este informe y en las actividades de sistematización: Laura Cancino, Margarita Céspedes, Camila Germaná, Ruth Silva, Alipse Valera, Rafael Venegas y Richard Zumaeta de WWF Perú; Pilar Camero, Hugo Che Piu, Isabel Gonzales, Israel Gordaliza, Carlos Jiménez, Javier Martínez y Sébastien Snoeck de DAR; Manuel López y Rodrigo Vera de SNV, y Braulio Buendía, Laura Dumet y Bernardo Ortiz de TRAFFIC.

Finalmente, agradecemos a los financiadores del proyecto: la Unión Europea y WWF Alemania.

PRESENTACIÓN

Los proyectos y programas de desarrollo son experimentos que promueven cambios (sean de innovación o consolidación) a diversas escalas, y que se basan en ciertas hipótesis sobre cómo debe ocurrir el cambio (la secuencia causal entre las actividades, los resultados y el objetivo específico de la intervención) y sobre la manera en que ese cambio, sumándose a otros esfuerzos, lleva a transformaciones deseables de mayor escala (la visión, o el objetivo general), y sobre la manera en la cual el entorno o contexto evolucionará de manera que coadyuve (por fricción o sinergia) al avance del experimento promovido.

Estos experimentos tienen promotores (financiadores, ejecutores) y actores protagónicos (beneficiarios, destinatarios, aliados), individuales o colectivos, cada uno de los cuales tiene motivaciones personales, colectivas o institucionales para participar del experimento. Para los actores, el proyecto o programa es apenas una fase, un momento, dentro de un proceso propio mucho más largo y en ocasiones menos estructurado (o al menos no explícitamente) porque su horizonte es infinito. Para los promotores, por el contrario, el proyecto o programa suele ser parte de un macro experimento o estrategia muy estructurado, a la cual se debe.

A pesar de su naturaleza experimental, y debido a diversas razones tales como la necesidad de generar nuevos recursos que permitan continuar con el experimento, o simplemente el cuidado de la imagen de los promotores y actores involucrados, en pocas ocasiones el discurso contemporáneo o posterior acerca de los proyectos y programas va más allá de la divulgación del logro de sus resultados y metas (¡siempre se logran!), y de ese recurrente elemento del discurso de desarrollo y conservación: la "historia de éxito".

Sin embargo, como todos los que trabajamos en desarrollo sabemos muy bien y por experiencia propia, en muy raras ocasiones los experimentos funcionan como lo habíamos previsto, y son raras las circunstancias en las cuales las hipótesis se cumplen a cabalidad.

Y eso es lo que sucedió con Amazonía Viva, un proyecto donde cambios del contexto crearon retos y oportunidades inesperados, y donde - cuando el diseño del experimento dejó de ser un vehículo hacia el cambio deseado - los promotores del mismo intentaron repensar críticamente las hipótesis y ajustar la lógica de intervención, de manera que se incrementaran las probabilidades de contribuir de manera eficaz y verificable a la meta de mejorar la gobernanza forestal en la Amazonía.

Un ajuste de esta naturaleza suele ser difícil para los promotores del experimento, para quienes los proyectos y programas frecuentemente son parte de una estrategia mayor a la cual se espera que “contribuyan” con logros frecuentemente muy tangibles (por ejemplo, miles de hectáreas - Ha de bosque certificadas). Ajustar hipótesis y lógica de intervención, requieren entonces de un ejercicio autocrítico y de un cierto grado de valor, para hacer las cosas de una manera diferente a la que uno esperaba, o a la que está acostumbrado (por formación y experiencia). Pero requiere sobre todo de un esfuerzo tanto racional como intuitivo para aprender de los procesos y experiencias previas, partiendo de los datos objetivos de la realidad. Más concretamente, partiendo de los cientos de ensayo-error que transcurren durante la implementación del experimento, recuperando la memoria propia y colectiva sobre lo ocurrido, y planteándose preguntas críticas que permitan entender por qué las cosas ocurrieron como ocurrieron, y repensando sobre esa experiencia la naturaleza de nuestras hipótesis.

Si bien el ajuste al diseño del experimento Amazonía Viva fue un hito importante en su gestión y en nuestra experiencia institucional e individual, lo más valioso fue que este proceso mostró claramente la importancia de aprender de las experiencias, y por eso, la sistematización y el aprendizaje fueron incorporados como un resultado esperado del proyecto.

Entonces, el documento a continuación presenta como “casos” algunos de los procesos apoyados por Amazonía Viva, los cuales han sido sistematizados de manera estructurada y participativa, promoviendo y facilitando el aprendizaje en torno a cada uno de ellos.

Ninguno de nuestros casos es o aspira a ser una “historia de éxito”. De hecho, hemos incluido los aprendizajes referidos a una línea de acción que decidimos abandonar sin que contribuyese como esperábamos al objetivo de fortalecer la gobernanza. Nuestros casos tampoco ofrecen recetas que sean necesariamente relevantes en otros contextos.

Lo que ofrecemos, es un intento explícito y lo más objetivo posible de entender si – y en qué medida – nuestro experimento contribuyó a fortalecer la gobernanza forestal. Y si lo hizo, ¿de qué manera, y con qué limitantes o retos?.

Esperamos entonces que este ejercicio y sus resultados les inspiren a ejercer el aprendizaje crítico basado en la sistematización. Si además alguna de nuestras experiencias concretas y aprendizajes les parecen pertinentes al contexto o estrategias de sus propios proyectos actuales o futuros, les invitamos a ponerlos a prueba, con una muy buena dosis de espíritu crítico.

El camino del aprendizaje está sembrado de fracasos. Les invitamos a acompañarnos en su valioso recorrido.

Ruth Silva
Gerente del Proyecto Amazonia Viva
WWF

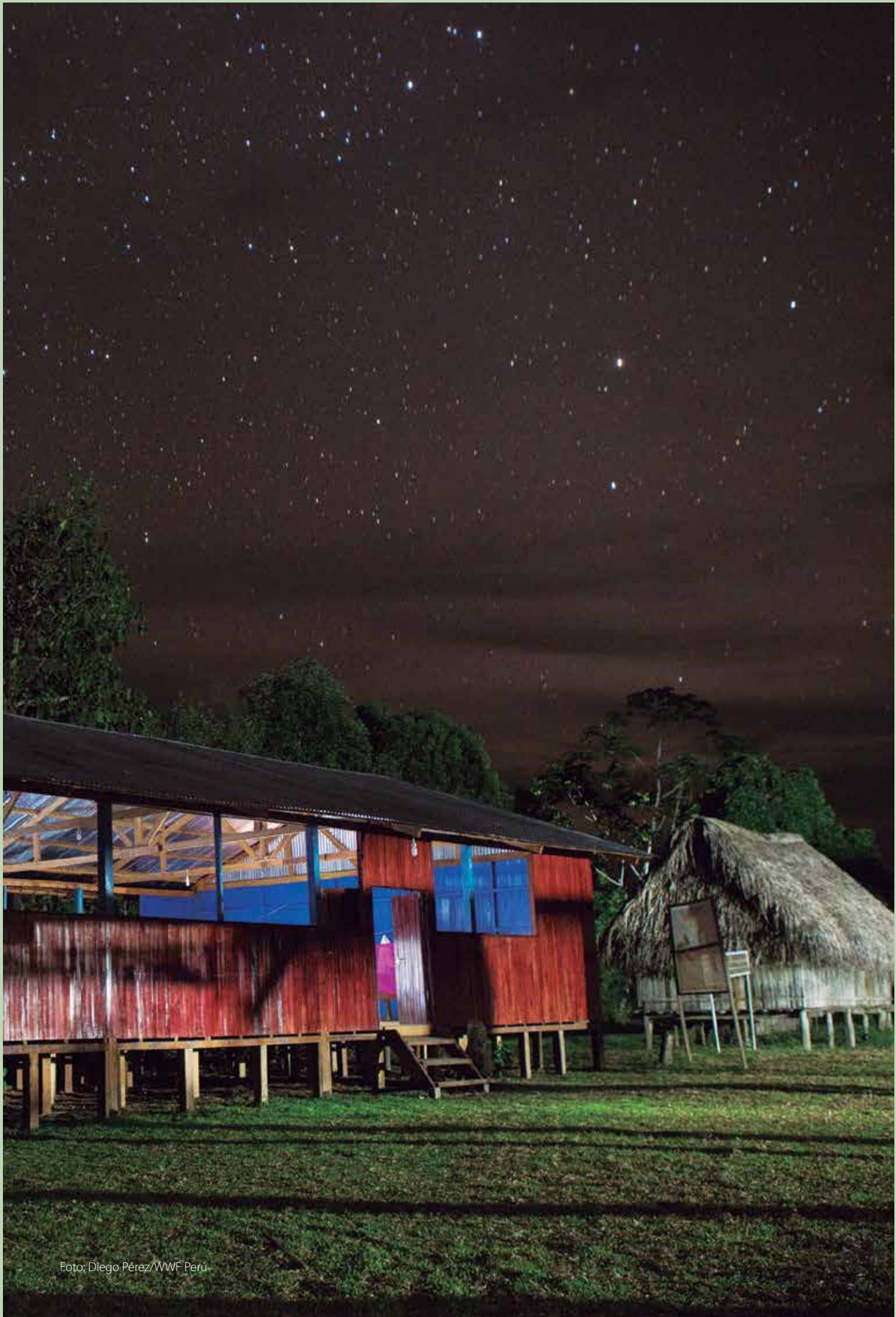


Foto: Diego Pérez/WWF Perú



INTRODUCCIÓN

Amazonía Viva fue un proyecto binacional implementado entre marzo de 2011 y diciembre de 2014 en Colombia y el Perú, cuyo objetivo general era fortalecer mecanismos de gobernanza y marcos políticos que valoran todos los bienes y servicios provenientes de bosques en pie, beneficiando comunidades locales y reduciendo la deforestación y degradación forestal en la región amazónica de Colombia y el Perú. En el Perú, el liderazgo recayó en World Wildlife Fund – WWF Perú, en un trabajo conjunto con Derecho Ambiente y Recursos Naturales – DAR, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo – SNV y TRAFFIC, mientras que en Colombia fue liderado por WWF-Colombia en sociedad con la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía Colombiana (CORPOAMAZONÍA) y el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas Sinchi. El proyecto fue financiado gracias al apoyo de la Unión Europea y de WWF Alemania.

El presente documento tiene el objetivo de presentar los resultados de la sistematización y aprendizajes de cuatro procesos de fortalecimiento de la gobernanza forestal enmarcados en las actividades del proyecto Amazonía Viva en el Perú: (i) el manejo y comercio forestal de la CN Puerto Esperanza (Atalaya); (ii) las Mesas de Diálogo y Concertación Forestal y su articulación con instancias de

gobierno en las regionales de Ucayali y Madre de Dios; (iii) la conformación y el funcionamiento de las Veedurías Forestales Comunitarias en Ucayali (FECONAPA) y Madre de Dios (FENAMAD), y (iv) la creación de las Unidades de Servicios Forestales (UNSEFOR) indígenas en Ucayali.

La sistematización de las experiencias fue realizada por los socios del proyecto con los actores clave de cada caso. Como resultado, se han identificado condiciones habilitantes para la intervención y condiciones propias al proceso. Estas experiencias son contextualizadas, descritas y analizadas por separado. Cada uno de estos análisis presenta los aprendizajes y las contribuciones que dichas experiencias proporcionan para la implementación de la buena gobernanza forestal. Se espera que estos aprendizajes sean útiles, tanto para los protagonistas de los casos como para otras partes interesadas en la gestión y la gobernanza forestal. Dada la gran variedad de factores que influyen en este tipo de experiencias, no se tiene la pretensión de ofrecer recomendaciones que aseguren resultados similares en otras circunstancias —y aún menos historias de éxito—, sino presentar la experiencia vivida y resaltar cuestiones clave que puedan inspirar iniciativas similares.



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

RESUMEN DEL PROYECTO AMAZONÍA VIVA

El objetivo general del proyecto fue fortalecer los mecanismos de gobernanza y marcos políticos que valoran todos los bienes y servicios provenientes de bosques en pie, beneficiando a comunidades locales y reduciendo la deforestación y degradación forestal en la región amazónica de Colombia y de Perú.

Hablar de la Amazonía es hablar de vida, de esperanza, de un pasado con historia y un futuro que se encuentra en nuestras manos. En ella habita un número inigualable de especies de plantas y animales, reúne la cultura viva de más de 350 grupos étnicos¹, sus ríos alimentan el mayor sistema fluvial del mundo que da vida a una de las regiones más biodiversas y productivas, la cual cumple, a su vez, un importante rol como regulador del clima mundial² y como generador de las lluvias en Sudamérica³.

Es en este contexto donde nace el proyecto Amazonía Viva, una propuesta participativa e inclusiva con miras hacia un desarrollo sostenible, construida conjuntamente por comunidades indígenas y locales, autoridades, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

El ámbito de acción del proyecto en Colombia fue el corregimiento de Tarapacá, en el departamento del Amazonas, y en el Perú la provincia de Atalaya, en la región de Ucayali, y las provincias de Tambopata y Tahuamanu en la región de Madre de Dios. Además, se llevaron a cabo acciones del ámbito nacional que involucran a actores estatales y no estatales relacionados con la gobernanza forestal.

El objetivo general del proyecto fue fortalecer los mecanismos de gobernanza y marcos políticos que valoran todos los bienes y servicios provenientes de bosques en pie, beneficiando a comunidades locales y reduciendo la deforestación y degradación forestal en la región amazónica de Colombia y de Perú. Tuvo un período de intervención de 48 meses, entre 2011 y 2014.

1 UNICEF-FUNPROEIB Andes. 2009. *Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina*. Cochabamba: FUNPROEIB Andes.
2 CEPAL y Patrimonio Natural. 2013. *Amazonia posible y sostenible*. Bogotá: CEPAL y Patrimonio Natural.
3 NOBRE, Antonio. 2014. *El futuro climático de la Amazonía: Informe de Evaluación Científica*. São Paulo: ARA.



Foto: Diego Pérez /WWF Perú

De este modo, el objetivo específico fue fortalecer la gobernanza forestal en las regiones Tarapacá, Madre de Dios y Ucayali, a través de experiencias y aprendizajes

sobre mecanismos de coordinación entre actores, control social, y economías forestales sostenibles y equitativas. Se buscaba lograr esto a través de cuatro resultados.

Cuadro 1: Cuatro resultados del proyecto Amazonía Viva

1.	Las capacidades, mecanismos y espacios para la coordinación y concertación entre actores partícipes en la gestión forestal han sido mejoradas.
2.	La gestión forestal de las organizaciones y asociaciones indígenas, así como su articulación con las entidades estatales competentes, se ha fortalecido.
3.	Experiencias de gestión forestal de comunidades indígenas y asociaciones que buscan la distribución equitativa de los beneficios del bosque, la sostenibilidad de la actividad económica y una adecuada articulación al mercado y con otros actores de la cadena forestal, han sido fortalecidas.
4.	Las principales experiencias del proyecto han sido sistematizadas y se han producido aprendizajes para la gobernanza forestal.



METODOLOGÍA

3.1. Definición de la sistematización

En el marco del proyecto Amazonía Viva, se ha entendido la sistematización como una reflexión crítica con el propósito de provocar procesos de aprendizaje y extraer lecciones aprendidas, destinadas a que los ejecutores mejoren su práctica en el futuro, o a que otras personas y equipos, en otros lugares y momentos, puedan apoyarse en la experiencia vivida para planificar y ejecutar sus propios proyectos. Esa reflexión se basa en poner en orden o dar organización a un conjunto de elementos (prácticas, conocimientos, ideas, datos, entre otros) para describir y entender qué sucedió y por qué durante una experiencia de desarrollo. Se trata, entonces, de organizar la información disponible, analizarla minuciosamente para entender lo sucedido, extraer conclusiones que ayuden a producir conocimiento nuevo, y presentar y difundir los resultados⁴.

En vista de la complejidad del proyecto y las oportunidades de aprendizaje que ofrece, las

instituciones implementadoras optaron por sistematizar algunas de las experiencias desarrolladas con el fin de generar aprendizajes para futuras intervenciones en contextos similares alrededor de tres ejes temáticos: (i) fortalecimiento de capacidades; (ii) incidencia en políticas públicas, y (iii) manejo forestal y comercialización.

3.2. Etapas de la sistematización

La metodología constó de cinco fases que se llevaron a cabo entre fines de 2013 y noviembre de 2014. Las dos primeras fueron de preparación: se inició con la contextualización o *definición del alcance* de la sistematización (definición de conceptos, identificación de hipótesis detrás de la intervención del proyecto, identificación y priorización de casos y elaboración de preguntas de sistematización) y luego con la *identificación de actores* involucrados en cada una de las experiencias a sistematizar. Las dos siguientes fases fueron de *recuperación de las experiencias* y de *análisis e interpretación crítica* del proceso. Por último, una fase de *redacción del informe de sistematización*.

4 Gaviria, A. (2012). *Aproximación a una metodología para la sistematización de proyectos forestales en la Amazonía peruana*.



Primero, en la definición del *alcance*, se seleccionaron los casos a sistematizar, incluyendo al menos un caso por eje temático y aquellos que abarcaran más de un eje temático.

Además, luego del ajuste de enfoque del proyecto, se consideró pertinente que estos casos correspondiesen a contribuciones a la gobernanza forestal (ver cuadro)⁵. Como resultado, en el Perú el proyecto ha elegido sistematizar cuatro casos o experiencias:

1. **Manejo y comercio forestal comunitario: caso Comunidad Nativa - CN Puerto Esperanza. El modelo de negocio.** creado por la comunidad, incluyendo las dinámicas y capacidades internas fortalecidas para lograr interactuar con empresas certificadas y actores de la cadena de valor local y regional, así como para lograr sus objetivos de desarrollo local a través de ese negocio.
2. **Mesas de diálogo y concertación y su articulación con instancias de gobierno.** El trabajo realizado con las mesas de concertación forestal de Ucayali

y Madre de Dios y su interrelación con el Gobierno Regional de Ucayali - GOREU y el Gobierno Regional de Madre de Dios - GOREMAD respectivamente, así como los procesos de elaboración de propuestas de documentos de gestión y cuellos de botella para la gestión forestal, desarrollados al interior de estas mesas.

3. **Conformación y funcionamiento de Veedurías Forestales Comunitarias en Ucayali (FECONAPA) y Madre de Dios (FENAMAD).** La sistematización de este caso comprende el proceso de creación y funcionamiento inicial de dos Veedurías apoyadas por el proyecto.
4. **Unidad de Servicios Forestales (UNSEFOR).** Las UNSEFOR se promovieron partiendo de que las comunidades necesitan equipos técnicos propios para operar sus bosques y no buscarlos en terceros, pero algunos de los supuestos de esta estrategia no se cumplieron, por lo cual durante el tercer año se decidió no continuar con esta línea de trabajo. El análisis del caso buscó aprender por qué no

⁵ Principios de buena gobernanza, son abordados en el cuadro 2, Págs. 20 -21



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

funcionó esta idea y cuáles serían las condiciones en las cuales una experiencia de este tipo funcionaría.

Para cada experiencia se definió primero su lógica de intervención, se buscó determinar los vínculos causa-efecto que explican cómo, a través de una serie de acciones propuestas, se esperaba llegar a determinados resultados específicos para la experiencia a sistematizar.

Como siguiente paso, se contemplaron dos tipos de preguntas: por un lado, preguntas previas, que hacen visibles los cambios logrados en el proceso de intervención, sobre todo a través de ordenar y reconstruir la experiencia; por otro, preguntas críticas sobre por qué y cómo ocurrieron los cambios, de manera que el análisis e interpretación de la experiencia permita definir aprendizajes.

En la segunda fase, se *identificó a los actores clave* de cada experiencia, es decir, a aquellos que han participado en la toma de decisiones, han aportado en recursos materiales, humanos o financieros, han recibido los beneficios, o se han visto afectados por ella.

La tercera fase, de *recuperación*, implicó la revisión de toda la documentación relevante disponible del

proyecto. La información recuperada se agrupó por cada caso de manera objetiva en matrices organizadas en función de la lógica de intervención y de las preguntas de recuperación. Luego se llevaron a cabo entrevistas individuales a los actores clave del proceso, de modo que se pudiese recuperar aquellas partes del proceso que no estaban plasmadas en los documentos.

La última fase fue la de *interpretación crítica* del proceso. Después de un primer análisis de los resultados del proceso de recuperación, se elaboraron preguntas críticas de análisis de cada caso. Esas preguntas sirvieron para guiar el análisis en reuniones grupales con actores claves de cada caso. En el caso de las UNSEFOR, por haberse interrumpido el proceso en una etapa inicial y con el ánimo de no despertar expectativas de su continuidad, el análisis solo fue realizado al interior del equipo del proyecto.

La metodología desarrollada buscó recordar los hitos principales del caso, antes de analizar los factores internos y externos de influencia de los acontecimientos y reflexionar sobre los posibles aprendizajes. Finalmente se organizó en Lima un taller grupal de análisis con actores clave de todos los casos para presentar y profundizar los aprendizajes identificados y reflexionar sobre el vínculo de estos con la gobernanza forestal.

Cuadro 2: Marco conceptual de la buena gobernanza forestal

Existen numerosas definiciones de la (buena) gobernanza, aplicada o no al sector forestal. De acuerdo con la definición consensuada por los socios del proyecto Amazonía Viva, entendemos la gobernanza como un modelo de gobierno que incluye a los actores en el proceso de toma de decisión (adquieren y ejercen autoridad en el manejo de recursos), incluyendo tanto a los actores formales como informales que ejercen autoridad en el manejo de los recursos.

Un modelo de buena gobernanza forestal debe incluir los siguientes elementos:

Elemento/Principio	Detalles ⁶
<p>1. Coordinación entre actores (mecanismos de diálogo adecuado)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La coordinación existe cuando los varios actores cuyas decisiones impactan en el bosque trabajan juntos e intercambian información para lograr objetivos comunes. • Ataño a la coordinación horizontal, entre sectores, y vertical, entre niveles de toma de decisiones.
<p>2. Participación y manejo de conflictos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Existe participación cuando los ciudadanos y las partes interesadas intervienen en el proceso de toma de decisiones, tanto directamente como por medio de intermediarios legales que representan sus intereses. • Los elementos de la participación son: los espacios de participación, los mecanismos de participación y las modalidades de inclusión de los aportes de los participantes. • El manejo de conflictos se refiere a la recepción y atención de inquietudes y quejas de las partes interesadas por autoridades competentes.
<p>3. Transparencia, control de la corrupción y libre acceso a la información</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La transparencia ataño a la claridad y flujo libre de información que permite el acceso, la comprensión y el proceso de seguimiento de las instituciones y de la información por todos los miembros de la sociedad. • Implica la difusión activa y oportuna y el acceso a una información que sea completa, veraz, disponible, y comprensible. • Además de la difusión de información adecuada, deben existir mecanismos específicos para controlar la corrupción.

6 Los elementos han sido identificados por el proyecto Amazonía Viva. Las definiciones están basadas en: PROFOR y FAO (2011). *Framework for assessing and monitoring forest governance*. Rome: FAO, y DAVIS, WILLIAMS, LUPBERGER, y DAVIET (2014). *Assessing forest governance. The Governance of Forests Initiative Indicator Framework*. Washington: WRI. *Ética pública y prevención de la corrupción*. Documento Defensorial 12, Defensoría del Pueblo, Lima, 2010. *La política forestal y la Amazonía peruana: avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad*, Serie Informes Defensoriales - Informe 151, Defensoría del Pueblo, Lima, 2010.

Elemento/Principio	Detalles ⁶
<p>4. Rendición de cuentas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Demanda que el tomador de decisión responda por las decisiones y acciones que realiza en el ejercicio del poder que se le ha delegado, concedido u otorgado. • Ello obliga a que tales decisiones y acciones sean correctas y respondan al interés público genuino, pues solo así podrá resistir el escrutinio de la ciudadanía.
<p>5. Capacidades e institucionalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere a la disponibilidad de los recursos humanos, tecnológicos, legales e institucionales que sean necesarios para cumplir con una función determinada, cumpliendo con los principios de la buena gobernanza.
<p>6. Planificación: asignación y manejo eficiente y efectivo de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La eficiencia se refiere al uso máximo de los recursos humanos, financieros y de cualquier otra índole, sin derroche ni tardanzas innecesarias. • La eficacia atañe a la obtención de resultados que satisfacen las necesidades y al alcance de los resultados deseados. • Implican la necesaria planificación adecuada de las acciones para lograr los objetivos deseados.

Para el colectivo del proyecto, las acciones de gobernanza no implican exclusivamente el trabajo del Estado, sino también incluyen a otros usuarios que administran el bosque, siempre que las decisiones que ellos tomen tengan un efecto real o práctico en el proceso y que efectivamente haya una interrelación entre el espacio interno de la comunidad o empresa y el Estado. Es por ello que se definió que la gobernanza forestal tiene tres actores: el gobierno, la población (indígena o no indígena) y el empresariado, y es generalmente en las relaciones entre ellos donde se generan las condiciones para la buena gobernanza.

Los talleres de cierre del proyecto que tuvieron lugar en la CN Puerto Esperanza y las ciudades de Atalaya, Pucallpa

y Puerto Maldonado permitieron devolver los resultados del proceso de sistematización a los protagonistas.

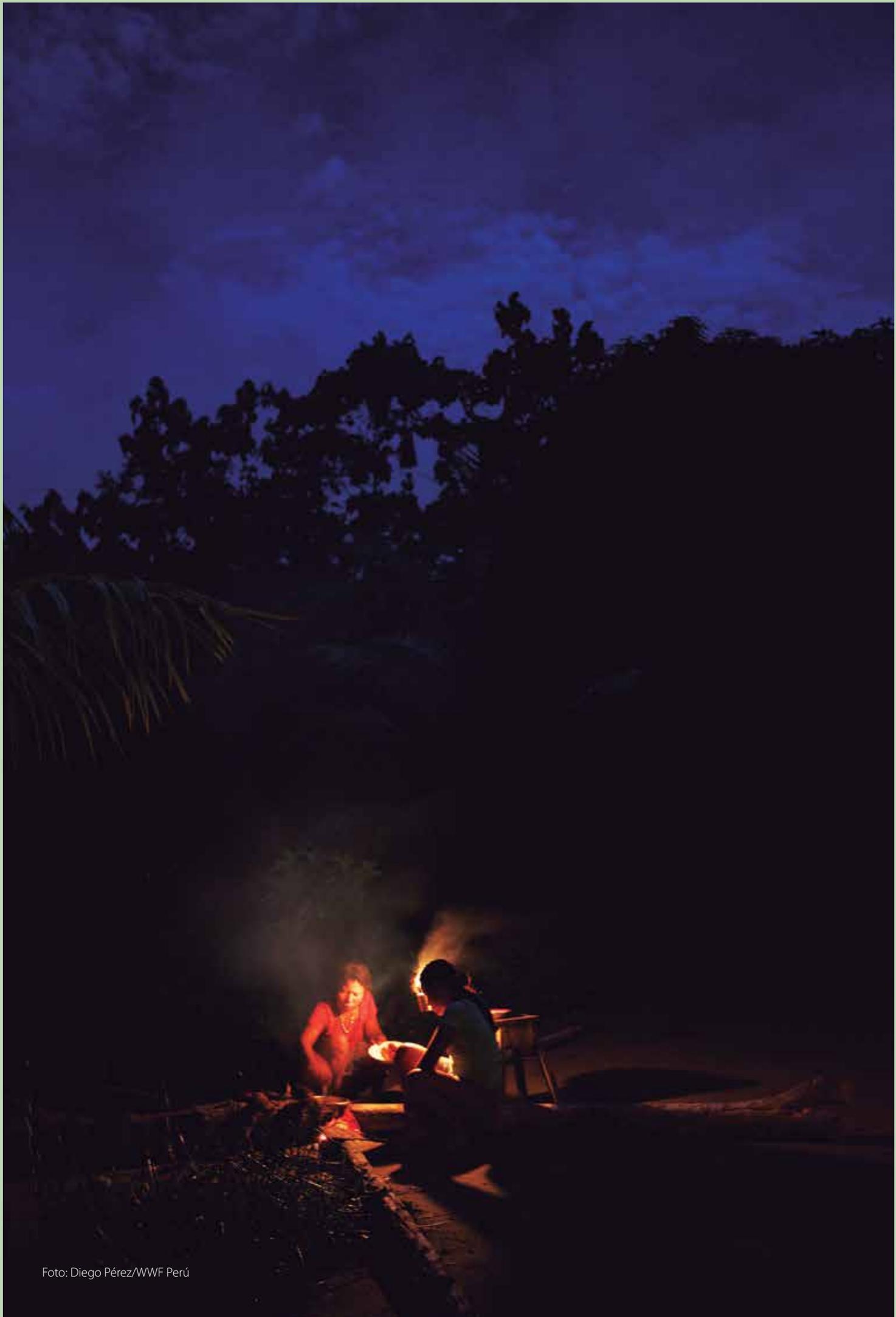


Foto: Diego Pérez/WWF Perú



CASOS

A continuación se presentan los casos sistematizados, empezando por el contexto y el recuento de la lógica de intervención del proyecto. Después se presenta una interpretación crítica de lo ocurrido, y de los aprendizajes identificados, tanto por los protagonistas como los socios del proyecto. Los aprendizajes se dividen en dos categorías: por un lado, se presentan las “condiciones habilitantes”, que identifican los elementos necesarios antes del desarrollo de la iniciativa, y por otro, se presentan los aprendizajes referidos al mismo proceso (“necesidades del proceso”), que pueden combinar tanto factores de influencia positiva como

recomendaciones basadas en errores u omisiones. Se termina con unas consideraciones sobre la contribución del caso a la buena gobernanza forestal cuando es pertinente, tomando como referencia los elementos descritos líneas arriba. Como se ha mencionado, se espera que estos aprendizajes sean útiles, tanto para los protagonistas de los casos como para las demás partes interesadas en la gestión y gobernanza forestal. En ese sentido, se busca generar la reflexión, mas no se tiene la intención de plantear recomendaciones que garanticen el éxito de una intervención futura.



Foto: Sébastien Snoeck/DAR

4.1. MANEJO Y COMERCIO FORESTAL EN LA COMUNIDAD NATIVA PUERTO ESPERANZA

El interés por la sistematización de este caso con relación a su contribución a la gobernanza forestal se debe a que en él se buscaba promover la participación de actores (comunidad y empresas) en igualdad de condiciones, y en ese sentido permitir a ambos ejercer autoridad en el uso de los recursos naturales, algo difícil de lograr para la mayoría de las comunidades en las condiciones actuales del mercado de la madera. En este caso, se buscaba que la comunidad empezara a tener una voz pública, una forma diferente de insertarse en el mercado a través de un empoderamiento de los actores

comunales que trasciende lo económico, pues hay una redefinición de roles.

Como una máxima aspiración, se esperaba que este caso aportase aprendizajes sobre la conformación de una “comunidad de intereses” donde los comuneros y la empresa conjuguen sus intereses para un proceso colegiado frente al Estado. Si se lograba este cambio en una escala mayor, esto podría significar un cambio en las negociaciones respecto de la gobernanza forestal.

1. Contexto

La extracción de madera en la Amazonía peruana ha sido mayormente ilegal. La Certificación Forestal

Voluntaria (FSC) ha sido vista como una medida para enfrentar la tala ilegal. El FSC parte de la hipótesis de que la aparición de una demanda responsable animaría a los productores de madera en bosques tropicales a trabajar legalmente. Las empresas forestales certificadas más grandes de Perú han logrado comercializar su madera en el mercado internacional. Si bien la demanda internacional de productos certificados excede la oferta, la madera certificada de plantaciones representa una competencia importante a los productores certificados de bosques naturales. Los pequeños empresarios certificados tienen dificultades para acceder al mercado internacional en forma directa. Eso se debe a sus pequeños volúmenes, escaso grado de transformación, calidad incipiente y a dificultades generadas por la ineficiencia en la administración forestal. También es difícil lograr vínculos y brindar beneficios equitativos con los exportadores más grandes.

Al inicio del proyecto existían 788 000 Ha de bosques certificados en Perú. No obstante, las exportaciones ya empezaban a mostrar una tendencia a la baja. El año 2013, más del 80% de la producción de madera registrada en Perú estaba orientada al mercado interno, impulsado por sectores como construcción y educación, pero sin exigencias de origen legal del producto. Esta creciente demanda interna busca principalmente precios bajos y mayores condiciones de calidad y diversidad de productos (secado, segunda y tercera transformación) que los productores y transformadores de madera amazónica aún no logran ofrecer. Por eso hay un incremento en las importaciones de madera de plantaciones, y en algunos casos, la sustitución por otros materiales.

De esta manera, la rentabilidad del negocio de la madera tiene una fuerte relación con el volumen de las transacciones. Por eso, grandes y medianos empresarios buscan fuentes de abastecimiento complementarias, y en algunos casos alternativas a sus concesiones, en comunidades nativas y predios privados. Las acciones de supervisión del OSINFOR demuestran que muchas de estas transacciones entre “grandes” y “pequeños” tienen el propósito principal de acceder a documentación (no a la madera), que ampare madera extraída ilegalmente a costos más bajos. En otros casos, estas transacciones

pagan precios muy bajos por la madera, trasladando así la baja rentabilidad al primer eslabón de la cadena productiva.

En cualquiera de los casos el dueño del recurso sale perdiendo, sea porque enajena su capital natural a un precio inferior a su valor o porque pasa a ser sujeto de multa e inhabilitaciones para obtener nuevos permisos de aprovechamiento. Un ejemplo del primer caso son los contratos de extracción/operación donde la empresa se queda con el 80% del volumen extraído de madera de las especies que esta elija, dejando el 20% (las especies menos valiosas) para la comunidad. Además, como las comunidades carecen de capacidades para la cubicación, la logística del transporte y la comercialización de la madera, terminan vendiendo su 20% al mismo empresario, a precios poco equitativos. Los impactos de estas alianzas pueden ser incluso más perniciosos para las comunidades desde un punto de vista organizativo, político y social, si los contratos se basan en la corrupción de líderes.

Este *modus operandi* ha generado desconfianza de los pequeños productores hacia las empresas. Pero han ocurrido también casos donde estos no han cumplido con su parte en los acuerdos: es común la venta simultánea a varios compradores de un mismo volumen de madera. Esta desconfianza mutua es un reto a encarar si se quiere establecer alianzas equitativas y duraderas entre pequeños productores formales dispuestos a cumplir un contrato y empresarios de la madera que deseen operar legalmente.

Al inicio del proyecto, la CN Ashéninka de Puerto Esperanza, localizada en la amazonía de Ucayali, la segunda región productora de madera en el Perú, a 2 - 6 horas de distancia del puerto de Atalaya —dependiendo de los medios de transporte utilizados—, estaba constituida por 72 familias (372 personas). Las actividades económicas en la CN Puerto Esperanza incluían la agricultura migratoria, la ganadería a pequeña escala, la pesca, caza y recolección de productos del bosque, y la venta de bolaina. El acceso a servicios de salud era limitado y la educación era accesible solo para el nivel de primaria (seis años). La comunidad no tenía servicios de agua potable ni electricidad; dependía de dos pozos para la provisión de agua (aptos durante la



temporada seca) y de un pequeño motor y paneles solares para la provisión ocasional de electricidad. En años recientes, la CN Puerto Esperanza decidió buscar mejorar sus condiciones de vida y oportunidades de desarrollo a través del comercio sostenible de madera proveniente de 19 000 Ha de bosques comunales.

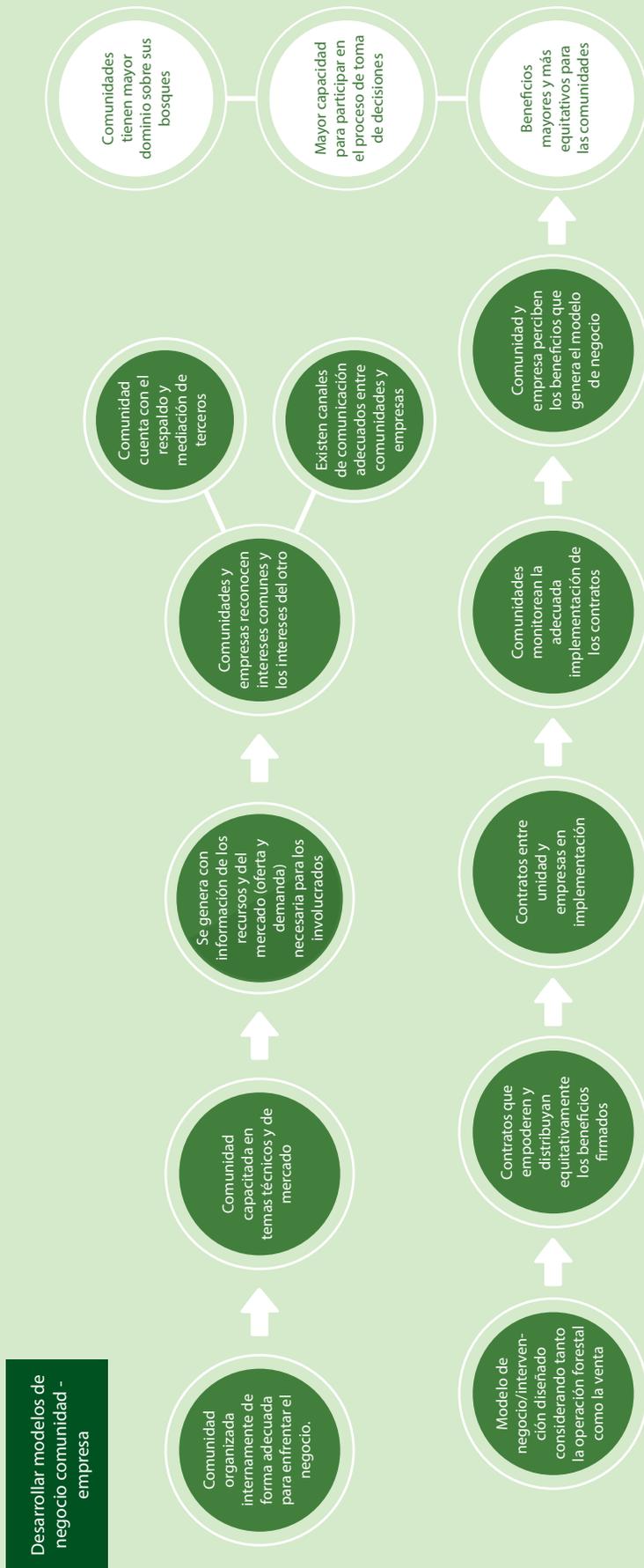
2. Lógica de intervención y recuento del caso

De acuerdo con la lógica de intervención del proyecto, el trabajo con la CN Puerto Esperanza (en adelante *la comunidad*) para el desarrollo de una iniciativa de manejo forestal comunitario que incluía

relaciones de negocio comunidad - empresa tuvo la intención de favorecer a la comunidad en la medida que esta tenga: (i) mayor dominio sobre su bosque; (ii) mejor capacidad para participar en el proceso de toma de decisiones, y (iii) beneficios mayores y más equitativos, teniendo como condición necesaria que esas metas podían lograrse si la comunidad se articulaba a un mercado responsable (certificado).

Para lograrlo, se asume el cumplimiento de una serie de hitos o condiciones claves en el proceso que se presentan en el siguiente gráfico y cuyo desarrollo se describe a continuación:

Gráfico 2: Lógica de intervención de las actividades de manejo sostenible en la CN Puerto Esperanza



Comunidad organizada internamente de forma adecuada para enfrentar el negocio. La comunidad y WWF acordaron trabajar conjuntamente en el marco del proyecto Amazonía Viva. Para la identificación de la comunidad se verificó el grado de cumplimiento de los criterios de gestión forestal establecidos por el Sistema de Aproximación Gradual al Manejo y Certificación Forestal (SAGC)⁷. Esta verificación se aplicó en nueve comunidades de Atalaya (Mencoriari, Canapishtea, Puerto Esperanza, Puija, Puerto Alegre, Huau, Sheyamashia, Bufo Pozo, Boca Apinihua), y Puerto Esperanza obtuvo el más alto puntaje por contar con título de propiedad, equipos de seguridad, medidas de salubridad, sistema de manejo de desperdicios en el bosque, prácticas para codificar los árboles a aprovechar, inventario exploratorio y respeto a los derechos de servidumbre⁸.

Al confirmarse la viabilidad de un trabajo conjunto, a fines del 2011 la comunidad y WWF firmaron un acuerdo de asistencia técnica que tiene por objetivo orientar, acompañar y capacitar a la comunidad en los aspectos necesarios para viabilizar el modelo de gestión forestal certificado. Los temas de apoyo incluían formalización de la Junta Directiva de la comunidad, desarrollo de herramientas de gestión forestal, solución de procesos administrativos con OSINFOR, desarrollo de reglamento interno, acceso a información de mercado, y preparación para lograr la certificación. Estas acciones se implementaron como se detalla a continuación.

- En abril de 2012, en asamblea general extraordinaria, la comunidad eligió por unanimidad a la Junta Directiva encabezada por el jefe Óscar Vásquez Ríos, y con apoyo del proyecto esta Junta Directiva fue inscrita en la Superintendencia Nacional de Registros Públicos – SUNARP⁹ en agosto de 2012.
- En agosto de 2012, luego de numerosas gestiones del proyecto ante OSINFOR y de la inspección

ocular de la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre de Atalaya, OSINFOR archivó el expediente y dio por concluido un Proceso Administrativo Único (PAU) que le fue impuesto a la comunidad en 2011, mediante Resolución Directoral N° 435-2012-OSINFOR-DSPAFFS.

- También en agosto de 2012 la asamblea comunal elige a Rainforest Alliance -RA como la empresa certificadoray designa a seis monitores comunales (para temas administrativos, ambientales y sociales).
- En septiembre de 2012 la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali - DEFFS¹⁰ aprobó el Plan General de Manejo Forestal (PGMF) a alta escala de la comunidad para el período mayo 2012-mayo 2032 y su primer Plan Operativo Anual - POA 1, para 1 000.14 Ha de bosque.
- En septiembre de 2012 el proyecto elaboró con elequipodemonitores dela comunidadel “Reglamento Interno Forestal de la Comunidad Nativa Puerto Esperanza”, donde se describen las responsabilidades y funciones del jefe de la comunidad para el manejo forestal y del equipo de monitores. Asimismo, se indica claramente que corresponde a la asamblea comunal tomar las decisiones de asignación de monitores y la aprobación de contratos de servicios y contratos de compra y venta, manuales, balances de zafra y distribución de beneficios generados. Asimismo, el proyecto, con participación activa de los monitores, facilitó el desarrollo de un Plan de Inversión para definir el destino de los futuros ingresos de la venta de madera, describiéndose las principales necesidades en cuya atención la comunidad realizará inversiones graduales durante cinco años.
- La comunidad obtuvo el certificado FSC de RA (bosque y cadena de custodia) para el período noviembre 2012-octubre 2017.

7 WWF, como parte de sus acciones en América Latina, ha desarrollado y validado el Sistema de Aproximación Gradual al Manejo y Certificación Forestal (SAGC) como herramienta práctica que faculta a los productores forestales a alcanzar, en forma gradual, un nivel adecuado en las prácticas de manejo que les permita optar por una evaluación independiente para la certificación al término del mismo. Ver: http://bolivia.panda.org/que_hacemos/red_global_comercio_forestal/comercio_forestal_responsable/certificacion_forestal/sagc/

8 El diagnóstico identificó problemas de colindancias y por tanto el proyecto acompañó técnicamente el proceso de delimitación. En noviembre de 2011 se apoyó la firma de acuerdos de límites con las CN vecinas Apinihua, Santa Elena de Yanayacu, Sheyamashia. También se asistió en la posterior solución de conflictos con las CN Galilea y Santa Elena de Yanayacu (agosto de 2013). Este trabajo incluyó la participación de representantes del Ministerio de Agricultura y Riego – MINAGRI e incluyó un acuerdo sobre la ubicación exacta de los vértices y linderos que las tres comunidades comparten y que fue ratificado por la Dirección de Tierras de Comunidades Nativas del MINAGRI.

9 El registro de la Junta Directiva en SUNARP es un requisito para que la comunidad pueda contar con representantes legales para el desarrollo de cualquier actividad económica, como el manejo comercial de bosques para la producción de madera.

10 A través de la Resolución Directoral N° 060-2012-GRU-P-DEFFS-DFFS-Atalaya.



- El 28 de mayo de 2013, la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre aprobó el POA 2 para el aprovechamiento forestal de 748.41 Ha de bosque de producción.

Comunidad capacitada en temas técnicos y de mercado.

La comunidad cuenta con un Plan de Capacitación que fue elaborado atendiendo a requisitos de la certificación, donde se describen y planifican las capacitaciones en los ejes de: (i) organización y; (ii) herramientas para el manejo forestal, y (iii) administrativo-económico. Adicionalmente, el proyecto elaboró el documento “Estrategias de fortalecimiento de capacidades de los actores de la cadena forestal”, que tiene como objetivo fortalecer las competencias de gestión forestal (conocimientos, habilidades y actitudes) de diferentes actores de la cadena de valor forestal de Atalaya (Ucayali), Tahuamanu y Tambopata (Madre de Dios) y que incluye un plan de capacitación para la comunidad enfocado en el desarrollo de capacidades de sus recursos humanos, para implementar y consolidar el manejo forestal sostenible del bosque comunal de acuerdo con los estándares de la FSC.

Las capacitaciones realizadas con la comunidad incluyeron:

- **Identificación de especies maderables y desarrollo de habilidades de materos.** Durante la capacitación se describieron 59 especies arbóreas de importancia económica de la región amazónica. Asimismo, recibieron instrucciones básicas para la recolección de muestras botánicas y trepado de árboles para recolecciones.
- **Capacitación en censos forestales y aprovechamiento de impacto reducido** dirigida a las comunidades que participaban de la UNSEFOR. La capacitación abordó la aplicación de criterios fundamentales para la planificación de las operaciones de AIR, el manejo de residuos, instalación de campamentos adecuados, aspectos básicos de seguridad en operaciones de extracción, planificación y ejecución de censos forestales, tala dirigida y labores de trazo y delineado de ramales de arrastre y caminos.
- **Cubicación y transporte de madera** dirigida a los miembros de las comunidades nativas que participaron de la UNSEFOR. Realizada en la concesión de Consorcio Forestal Amazónico – CFA abordó: labores de transporte terrestre y fluvial de madera



Foto: Ruth Silva/WWF Perú

rolliza, metodologías, herramientas (tablas) y labores de cubicación de madera rolliza, llenado y manejo de documentos relacionados con la movilización y despacho de madera exigidos por las autoridades fiscalizadoras, y conceptos y procedimientos relacionados a trazabilidad y cadena de custodia.

- **Capacitación administrativa**, dirigida a las federaciones, UNSEFOR, instituciones públicas y Veeduría forestal, en la que participaron los cuatro monitores de la comunidad y que incluyó los siguientes temas: (i) contratos de compraventa de madera o contratos de asociación en participación para el aprovechamiento forestal; (ii) obligaciones contables y tributarias de las comunidades nativas; (iii) beneficios laborales y de seguridad de los trabajadores; (iv) costos y presupuestos, y (v) rendición de cuentas.
- **Aspectos relacionados con la certificación forestal**, a través de varios talleres de un día de duración en la comunidad y dirigidos a toda la población con el fin

de que conozcan aspectos relacionados con temas de operaciones del bosque, cadena de custodia, relacionamiento comunitario, plan de manejo de fauna silvestre, fauna amenazada, control y vigilancia, a través del uso de cartillas preparadas exclusivamente para ello.

- **Importancia de la organización y liderazgo**, desarrollado en la comunidad, con el objetivo de identificar el rol de los comuneros y la importancia de estar organizados para la gestión comunal y analizar la relación entre los comuneros, sus líderes y otras instituciones/personas vinculadas con el bosque e identificar acciones que permitan mejorarla. Participaron aproximadamente sesenta personas de la comunidad.

Complementariamente, el proyecto preparó una serie de seis microprogramas “Aprendiendo a aprovechar nuestros bosques legalmente”, de aproximadamente trece minutos de duración cada uno, que fueron emitidos en los principales radios de Atalaya.

Información de los recursos y del mercado (oferta y demanda) generada para los involucrados. Para contar con información de la oferta de madera del bosque de la comunidad, el proyecto elaboró los POA 1 (1 000.14 Ha) y 2 (758.41 Ha), donde se determinaron las especies y el volumen aproximado de madera que la comunidad podía ofertar en el mercado.

Para conocer la demanda, el proyecto realizó una evaluación de alternativas para la venta de madera de la comunidad. Una de las principales conclusiones del estudio es que habrá una demanda insatisfecha creciente en el departamento de Ucayali, dando cabida al ingreso de nuevos productores que quieran ofrecer sus productos en la región. En vista del potencial del mercado, el proyecto optó por hacer una subasta pública para la venta de la madera certificada en pie de la primera Parcela de Corta Anual (PCA) de la comunidad, invitando a diversas empresas registradas en la base de datos comerciales en Perú y en la Red Global sobre Bosque y Comercio (GFTN)¹¹. Dos empresas presentaron cartas de interés, pero luego una de ellas se retiró y solo quedó la oferta del CFA.

Comunidades y empresas reconocen intereses comunes y los intereses del otro. Era importante encontrar un comprador que, además de pagar un

¹¹ La Red Global sobre Bosque y Comercio (Global Forest & Trade Network - GFTN), creada por WWF, es una coalición de más de trescientas empresas, comunidades y Organismos No Gubernamentales - ONG en más de treinta países que busca crear un mercado para los productos forestales ambientalmente sostenibles.

precio adecuado, estuviera en condiciones de cumplir los estándares de la certificación forestal. Como resultado de la convocatoria pública, en agosto de 2012 los líderes de la comunidad, en compañía de personal del proyecto y dirigentes de la FECONAPA, a la cual, está afiliada la comunidad, facilitaron una asamblea comunal donde la empresa CFA presentó su propuesta económica y técnica para el aprovechamiento de la primera parcela de corta anual (PCA 1) de la comunidad. Los pobladores aceptaron la propuesta de trabajo bajo condiciones que fueron plasmadas en el acta de la reunión. En septiembre de 2012, la comunidad firmó un contrato de “asociación en participación” para el aprovechamiento bajo estándares de certificación FSC de la PCA 1 en su bosque con el CFA.

El CFA es una empresa certificada que requería incrementar su abastecimiento de materia prima certificada, así como atender a los intereses de sus inversionistas que aspiraban a que la empresa juegue un rol positivo en el desarrollo económico de sus comunidades vecinas; la comunidad, colindante a su concesión, representaba una buena oportunidad para hacerlo.

El proyecto elaboró, sobre la base de lo exigido por los estándares de certificación FSC, un Manual de Procedimientos de cadena de custodia en bosque que tiene como finalidad describir los procedimientos de operación en el aprovechamiento de madera desde la tala, arrastre, ingreso a pre patio, transporte terrestre, ingreso a patio de trozas y despacho de madera, asegurando al consumidor que el producto adquirido proviene de un bosque certificado por el FSC. La responsabilidad de la implementación y control de la cadena de custodia fue de la empresa contratista, sin embargo, los monitores de la comunidad hicieron seguimiento al proceso desde el bosque hasta el patio de acopio en la CN Galilea.

La implementación de este contrato no estuvo exenta de problemas que impidieron que cumplan los plazos acordados con la comunidad¹². Esta demora tuvo varias consecuencias:

- Generó malestar y desánimo en la comunidad, que tenía expectativas y planes para los ingresos de esa primera cosecha.

12 CFA debía sacar la madera de la PCA 1 al puerto máximo hasta diciembre de 2013, y aunque llegó a realizar la corta, no realizó el transporte al patio en la CN Galilea en el tiempo pactado.

13 Esto no afectó a la comunidad, porque el acuerdo que tenía con CFA era que las especies más vulnerables correspondían al CFA, mientras que a la comunidad le correspondían el huayruro, shihuahuaco y tornillo, especies más resistentes.



Foto: Alejandra Watanabe/WWF Perú

- Generó desconfianza de la comunidad hacia el CFA, e incluso hacia el equipo asesor (proyecto Amazonía Viva y FECONAPA) y hacia los propios monitores de la comunidad.
- Afectó negativamente las relaciones comerciales de la comunidad con una segunda empresa certificada basada en Loreto, Green Gold Forestry (GGF), que había realizado una promesa de compra con precios comparativamente favorables para la totalidad de la madera que la comunidad recibiría de la PCA 1. GGF no pudo recoger la madera en diciembre de 2012 como lo esperaba.
- Causó pérdidas de madera, ya que al permanecer cortadas en el monte, las trozas de algunas especies más vulnerables a los parásitos y la descomposición se deterioraron¹³.

A pesar del incumplimiento de los plazos del contrato (para los cuales no se habían establecido sanciones



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

contractuales) y gracias a un proceso arduo de facilitación y negociación con ambas partes, tanto por FECONAPA como por el equipo del proyecto, la comunidad decidió escuchar y aceptó una propuesta de CFA para el aprovechamiento de una segunda parcela de corta anual.

CFA presentó a inicios de 2013 el presupuesto y condiciones para hacerse cargo de la elaboración del censo de la PCA 2, con la condición de continuar con el servicio de aprovechamiento. El censo se realizó en febrero de 2013, con el acompañamiento de los monitores de la comunidad. El equipo del proyecto presentó y tramitó la aprobación del mismo con la autoridad forestal, con lo cual CFA inició operaciones de aprovechamiento en junio de 2013, transportando la madera de la PCA 1 (cortada en 2012) y de la PCA 2 al patio de trozas en la CN Galilea entre octubre y diciembre de 2013.

Luego de finalizado el aprovechamiento y transporte de la madera de las PCA 1 y 2 por CFA, la empresa en asamblea comunal del marzo de 2014 se comprometió a realizar las actividades del censo forestal del PCA 3 con un presupuesto aproximado de 29 489 nuevos soles, a

contratar a personal principalmente de la comunidad y a entregar los datos del censo para la elaboración del POA. Este censo se realizó en marzo de 2014.

Comunidad cuenta con el respaldo y mediación de terceros. Las actas de asamblea de la comunidad muestran que el equipo técnico del proyecto ha participado como respaldo técnico de la comunidad en sus espacios internos y en el diálogo con diversos actores externos, tanto estatales como privados. En ninguno de los casos el equipo del proyecto asumió la toma de decisiones.

El proyecto estableció que su trabajo de acompañamiento a la comunidad requería involucrar a la FECONAPA, representación política y organizativa de la comunidad. El objetivo era ofrecer garantías a la comunidad de que sus intereses y derechos eran adecuadamente considerados, como también para asegurar la sostenibilidad del proceso de manejo y comercio sostenible de la comunidad. Así, la FECONAPA apoyó a la comunidad en la revisión y posterior firma del contrato con CFA, y participó en las principales negociaciones de venta de madera.

Existen canales de comunicación adecuados entre comunidades y empresas. Como parte de las negociaciones con las empresas, se acordó en las asambleas comunales contar con canales de comunicación entre ambas partes. Estos incluían la participación periódica en asambleas comunales para informar de avances en la implementación de contratos, comunicaciones formales a la comunidad a través de cartas, contar con una persona de contacto en la empresa. Sin embargo, los pobladores entrevistados indicaron que la comunicación con la empresa CFA no fue constante. En muchas oportunidades los monitores recibieron versiones de los avances que no coincidían con lo que realmente ocurría en campo.

En el contrato firmado con CFA, en mayo de 2013, se preveía que CFA desarrolle un Plan de Comunicaciones que establezca vistas periódicas (mínimo una vez al mes), fomentando la participación de la veeduría de FECONAPA, para informar los avances en la ejecución del aprovechamiento. Asimismo, se debía designar a una persona como responsable de las comunicaciones y de canalizar las inquietudes o reclamos de la comunidad. Sin embargo, este plan solo se trabajó al final de 2013, y no se pudo implementar.



Foto: Ruth Silva_WWF Perú

Modelo de negocio diseñado considerando tanto la operación forestal como la venta. El proyecto elaboró en agosto de 2013 el “Plan de Negocios Forestal de la CN Puerto Esperanza”, el cual buscó establecer la mejor alternativa de negocio para la venta de madera en trozas de la comunidad. Para la formulación del plan se realizó una evaluación de la situación del mercado de compraventa de madera en troza procedente de comunidades nativas de Atalaya. Se tomó conocimiento de las características socioeconómicas de la zona de tal forma que se desarrolle un negocio acorde con la realidad de la zona y que permita lograr los mejores beneficios para la comunidad. Por otro lado, con la facilitación del proyecto, la comunidad realizó reuniones para tomar decisiones sobre la venta de la madera perteneciente a la PCA 1 y la PCA 2 de las especies shihuahuaco, huayruro y tornillo.

Contratos que empoderen y distribuyan equitativamente los beneficios. Se suscribieron dos

tipos de contratos: unos referidos a las operaciones del aprovechamiento de madera y otros relacionados con la venta de la madera.

1. Contratos de operaciones

CFA presentó precios de costos para el aprovechamiento¹⁴ que estaban dentro de los costos de operación en circunstancias similares reportados por otras empresas certificadas¹⁵. Luego de negociaciones preliminares, y estimando el costo de extraer el volumen presente en el POA 1¹⁶, la comunidad y CFA acordaron que la comunidad se quedaría con el 20% del volumen total cosechado y que podría seleccionar a qué especies correspondería dicho volumen. La comunidad eligió las especies huayruro y shihuahuaco, de mayor valor comercial en el mercado regional. El restante 80% de la madera (correspondiente a trece especies para el primer POA y catorce especies para el POA 2) sería entregado a CFA como pago por sus servicios de aprovechamiento y transporte. Ambas partes se comprometieron a cumplir con el aprovechamiento del

14 Includiendo costos de mantenimiento de caminos, talado, arrastrado y transportado, para ser colocados en un patio de acopio de la comunidad sobre el río Ucayali, en un área alquilada a la CN Galilea.

15 Antes de iniciar la negociación, el proyecto revisó los costos de aprovechamiento y los precios del mercado de madera en Pucallpa.

16 Usando datos del censo y el costo referencial de aprovechamiento por metro cúbico propuesto por CFA.



Foto: Alipse Valera/WWF Perú

POA 1 según los estándares exigidos por el FSC y bajo el monitoreo y supervisión de la comunidad. Para el POA 2, la comunidad firmó un segundo contrato de prestación de servicios de aprovechamiento forestal con CFA, forestal con CFA, en mayo de 2013. CFA se comprometió a hacerse cargo del proceso de aprovechamiento y transporte cumpliendo los estándares FSC y a facilitar las actividades de monitoreo de la comunidad y FECONAPA. La comunidad se comprometió a cancelar a CFA la suma de 14 980 nuevos soles por gastos de personal incurridos en la realización del Censo Forestal del POA 2 del bosque de la comunidad, a facilitar el acceso de las maquinarias, equipos, pertrechos y personal de CFA al territorio comunal y a obtener la aprobación del POA 2. Asimismo, al igual que en el contrato previo, la comunidad se quedó con el 20% del total de metros cúbicos extraídos, y ejerciendo su derecho preferente para elegir las especies, la comunidad se quedó con el huayruro, el shihuahuaco y, además, al no ser suficiente el volumen de estas dos especies, con tornillo (una especie de fácil venta, aunque de valor comercial medio y con un porcentaje alto de pérdida en volumen al momento de venta). La madera fue transportada por CFA al patio de trozas en la CN Galilea a orillas del río Ucayali.

En asamblea comunal de febrero de 2014, CFA socializó los resultados obtenidos en las actividades

de aprovechamiento del POA 1 y 2. Para la PCA 1 se aprovecharon catorce especies, con un volumen total de 7 086.69 m³. El volumen correspondiente a la comunidad fue de 1 417.339 m³ (huayruro y shihuahuaco). En la PCA 2, se aprovecharon 17 especies. El volumen aprovechado fue de 10 144.985 m³, con 2 028.997 m³ correspondientes a la comunidad (huayruro, tornillo y shihuahuaco). Dicha información fue constatada por el equipo de Amazonía Viva también presente en la asamblea. La relación con CFA finalizó debido a la quiebra de esta empresa en julio de 2014, pero los acuerdos para el aprovechamiento de los primeros dos años y para elaborar el POA 3 se cumplieron, si bien no exentos de dificultades, como se mencionó anteriormente

2. Acuerdos de venta de madera

La CN Puerto Esperanza realizó ventas de madera a tres compradores diferentes, pero solo una de las transacciones involucró la firma de una promesa de compra y venta. El proceso seguido con cada empresa se describe a continuación:

- i. Green Gold Forestry - GGF: a través de una promesa de compra y venta firmada con la comunidad se comprometió a la compra de 1 580 m³ de madera rolliza (volumen aproximado) procedente de la PCA 1. El precio pactado fue 1.60 nuevos soles por pie tablar de shihuahuaco y nuevos soles 1.50 por pie tablar de huayruro. Debido a la demora en la extracción de la madera, GGF finalmente compró la madera en 2013. Para entonces se comprometió a comprar, además la madera de la comunidad correspondiente a la PCA 2, para ambas especies. La calidad de la madera de la PCA 1 entregada a GGF llevó a que luego de largas negociaciones se acuerde un precio menor para la madera de la PCA 2.

GGF designó a su cubicador para el recojo del shihuahuaco. Para el huayruro, GGF vendió su derecho de compra a la empresa Inversiones Técnicas Maderables (ITM), quien recurrió a su propio cubicador. Los pagos se realizaban directamente a la cuenta de la comunidad. Con este intermediario la comunidad tuvo muy mala experiencia por muchas razones: por sus métodos de cubicación, por sus intentos de renegociar las condiciones del acuerdo entre la comunidad y GGF (de manera desventajosa para la comunidad) y finalmente porque, al no lograr esta renegociación, "extravió" y no pagó una troza (la más grande y de

mejor calidad). Asimismo, este intermediario no cumplió con pagar a la comunidad antes de movilizar la madera, lo que generó demoras en la emisión de la guía de transporte. Sin embargo, con el temor de que la crecida del río afectara el transporte e hiciera perder la madera se autorizó la movilización sin previo pago, para lo cual GGF tuvo que garantizar a la empresa ITM, pero no cubrió la troza perdida.

ii. Fernando Velásquez, a quien la comunidad vendió el tornillo pero con quien no firmó un contrato. El empresario recogió la madera en el puerto de la CN Galilea y cumplió con realizar el pago en la cuenta de la CN Puerto Esperanza una vez que la madera estuvo cargada en su chata (embarcación de transporte). Este comprador también realizó el pago del derecho de aprovechamiento a la DRFFS. El método de cubicación de este comprador resultó en un descuento de más de 50% del volumen de la madera¹⁷.

iii. E.I.J. Mathei (Aserradero Atalaya), a quien la comunidad vendió el shihuahuaco explorando un nuevo modelo de negocio que consistió en realizar la entrega de la madera en Pucallpa, asumiendo por tanto la comunidad la contratación directa del transportista de la madera y el control de las operaciones hasta el momento de entrega en el puerto de Aserradero Atalaya (lo cual permitía una ganancia mayor). Este comprador formalizó su oferta, a solicitud del proyecto, a través de una carta, e igualmente cumplió con realizar el depósito del valor de la madera en la cuenta de la comunidad como condición para el descargue de la madera en su puerto.

Comunidades monitorean la adecuada implementación de los contratos. La comunidad cuenta con tres tipos de monitores: sociales, administrativos y ambientales. El informe de auditoría de certificación de octubre de 2012 indicó que el seguimiento de las actividades de la empresa contratada para la operación forestal (CFA) se ha realizado de forma permanente por el equipo de monitores de la comunidad y mediante las actividades que contempla el Plan de Monitoreo Integral Comunitario.

El proyecto apoyó en la elaboración el Plan de Monitoreo Social de la comunidad, el cual incluye variables a medir

para las actividades de responsabilidad laboral, cuidados en la salud del personal de campo, uso de equipos de seguridad y patrullaje de actividades ilícitas. En septiembre de 2013, los monitores sociales y el equipo del proyecto elaboraron el informe de monitoreo social, describiendo la verificación del cumplimiento con los pagos y beneficios al personal por la empresa CFA, la inexistencia de empresas subcontratistas y el retardo en la entrega de boletas de pago a los trabajadores, que fue comunicado a los encargados de recursos humanos del CFA.

De igual manera, los monitores administrativos y el equipo del proyecto elaboraron, en septiembre de 2013, el informe de monitoreo administrativo, describiendo la verificación y evaluación de la aplicación de los criterios administrativos en los acuerdos entre la comunidad y las empresas con las que se tiene relaciones de pago por servicios de aprovechamiento y venta de madera. Se indicaron los avances del contrato y el porcentaje de madera extraída trasladada al patio principal hasta ese momento, el número de máquinas operativas y las deficiencias iniciales presentadas por la empresa en la comunicación de resultados.

Paralelamente se elaboró el informe de monitoreo ambiental, el cual indica que la empresa cumplió con las actividades de aprovechamiento del POA 2 de acuerdo con lo establecido en el contrato entre la empresa y la comunidad.

Comunidad y empresa perciben los beneficios que genera el modelo de negocio. Desde diciembre 2013 la asamblea comunal ha recibido informes periódicos de presentación de ingresos y saldos por las ventas de madera, ha participado en la planificación de gastos, y ha autorizado los retiros de dinero de la cuenta de la comunidad, además de aprobar las rendiciones de cuentas. Hasta agosto 2014, el monto total de los ingresos de la comunidad fue de 842 542.75 nuevos soles, y el monto de sus egresos fue de 566 116.25 nuevos soles. Esto sin contar las transacciones con CFA, en las cuales la comunidad pagó a la empresa un valor nominal de 2 245 693.88 nuevos soles en madera, por los servicios de operación de bosque. El saldo existente de 276 426.50 nuevos soles seguirá ejecutándose de acuerdo al plan de inversiones.

17 El método de cubicación fue el método convencional de Doyle. Pero lo que marcó la diferencia era que esta especie presenta como principal defecto el "corazón hueco" es decir, que buena parte del centro de la troza es hueco, lo cual resta el diámetro y por tanto el volumen comercial. Es por eso que, si bien es una especie fácil de vender, su rendimiento es considerablemente bajo.



Foto: Richard Zumaeta/WWF Perú

Los egresos corresponden a la implementación del plan de inversión que la comunidad había diseñado con apoyo del proyecto. Así, durante el año 2014, la comunidad invirtió en la compra de una chalupa, un motor fuera de borda, dos motores pequepeque, un bote, contratación de un enfermero, construcción de su nuevo salón comunal, posta comunal y local de los monitores forestales. Además, se distribuyeron 234 608.85 nuevos soles entre las familias empadronadas de la comunidad de acuerdo con criterios de repartición establecidos en asamblea, previendo una asignación menor cuando no se participa en faenas comunales o asambleas, y por último, se asignaron recursos para futuras inversiones y gastos relacionados con el manejo forestal.

Los pobladores entrevistados manifestaron que el beneficio económico ha sido el principal aporte del aprovechamiento forestal y de la certificación. Sin embargo, indican que el dinero es poco para el esfuerzo que ellos consideran haber realizado. Asimismo, los pobladores consideran que la comunidad se encuentra

más ordenada y limpia; esto debido a las exigencias de los estándares de la certificación. Actualmente, realizan faenas comunales periódicas supervisadas por los monitores sociales. Otros beneficios como el control de las pescas con barbasco y su impacto en un incremento de pesca disponible cerca de la comunidad (arroyos) han sido valorados positivamente en otros espacios de reflexión.

3. Reflexión crítica

El caso del manejo forestal por la CN Puerto Esperanza se percibe como una historia exitosa que ha atraído la atención de las comunidades nativas colindantes y de varios analistas¹⁸. Si bien la quiebra de CFA en 2014 ha sido una mala noticia, especialmente al coincidir con el fin del apoyo del proyecto Amazonía Viva, la comunidad ha logrado firmar un nuevo contrato de aprovechamiento por cinco años con K&B Company S.A.C. en noviembre de 2014. Esto muestra que el modelo de manejo y comercialización comunal iniciado por el proyecto podría tener sostenibilidad.

18 Matalon, L. 2014. Building a Template for Sustainable Forestry. *Harvard Review of Latin America*, Fall 2014. Disponible en: <http://revista.drclas.harvard.edu/book/building-template-sustainable-forestry> (10.11.2014).

El *apoyo del proyecto* ha sido determinante para establecer las condiciones previas necesarias al inicio de actividades de aprovechamiento forestal sostenible. La comunidad contaba con varias precondiciones favorables, sin embargo, varias debían fortalecerse para garantizar las condiciones habilitantes al proceso de aprovechamiento. En este sentido, el proyecto apoyó a la comunidad en la inscripción de su Junta Directiva en la SUNARP, realizar la apertura de cuenta bancaria, firmar actas de colindancia y resolver conflictos territoriales con comunidades aledañas, tramitar la ampliación del territorio comunal, tramitar el archivamiento de las sanciones de la autoridad de supervisión forestal (OSINFOR). Además, como parte del proceso de manejo forestal, el proyecto apoyó continuamente a la comunidad en la obtención de la certificación FSC, la designación y capacitación a los monitores, la obtención de la aprobación de los POA, de los permisos forestales y del informe de zafra. El hecho de que la comunidad contase con asesoría constante durante las negociaciones y los procesos de venta de madera también fue crucial para el desarrollo de la experiencia. Este asesoramiento técnico ha sido extenso y ha necesitado una inversión substancial.

Los *monitores* han jugado un papel fundamental en los eventos. La comunidad decidió nombrar a seis monitores (dos ambientales, dos sociales y dos administrativos), quienes facilitaron el desempeño de las tareas y las coordinaciones con los demás actores involucrados. El proceso de capacitación de los monitores ha sido permanente.

El acceso al *mercado* sigue siendo un gran reto para las comunidades. De hecho, analizar las dinámicas del mercado y las posibilidades de encuentro entre la oferta de la comunidad y la demanda del mercado requiere competencias e inversión que representan una gran barrera de acceso al negocio en condiciones equitativas. El apoyo técnico y financiero resulta necesario, tanto para analizar el mercado como para contactar directamente a los compradores, negociar y elaborar los contratos.

Uno de los momentos más difíciles de la experiencia ha sido, sin duda, el *proceso de negociación y operación del contrato* para la extracción de la madera del bosque de la comunidad por el CFA, caracterizado por un alto grado de conflictividad a raíz del incumplimiento del plazo para el transporte de las trozas ya cortadas, del monte hacia el patio de trozas establecido en la CN Galilea. Los

problemas de comunicación con el CFA posiblemente tuvieron que ver con los siguientes factores:

- La visión sobre las alianzas con comunidades que los inversionistas y la gerencia de la empresa presentaban en sus interacciones, el interés en generar un ambiente de trabajo armónico y transparente, así como las condiciones específicas del primer contrato no parecen haber sido transmitidas al personal de campo, o al menos no de manera suficiente. Así, operadores y jefes de campo hacían comentarios y ofrecían información que exacerbaba la desconfianza de la comunidad hacia el CFA, además de contradecir la información que ofrecían sus directivos (por ejemplo, sobre las causas que impedían que la madera de la comunidad correspondiente a la PCA 1 fuera transportada a puerto).
- La empresa no designó a una persona con la preparación o experiencia necesaria para facilitar las coordinaciones más frecuentes en campo.

Las coordinaciones en torno a la venta de madera a GGF también sufrieron de problemas de comunicación, desconfianza y altos niveles de tensión, particularmente entre GGF y el proyecto, que realizaba la interlocución con este comprador. Las tensiones derivaron del incumplimiento en el plazo de entrega de la madera de la primera PCA, y se agudizaron cuando esta fue finalmente despachada y GGF observó que la madera entregada era de mala calidad, lo que obligó a renegociar el precio de la madera del segundo POA. Parte de los problemas de comunicación respondían a que la empresa, al tener su base en Loreto, envió a un intermediario a la comunidad el cual generó desconfianza en GGF, al parecer en un intento por hacer un negocio directo con la comunidad.

Una particularidad a resaltar del caso es la elaboración de un *plan de inversión* por la comunidad para el período 2013 a 2017, consensuado y aprobado en asamblea comunal en septiembre de 2012. Su elaboración ha permitido reflexionar sobre la situación de la comunidad en los ámbitos social, económico y ambiental, identificando las necesidades de la comunidad y priorizando su atención en el tiempo. Su adopción ofrece un referente para guiar las inversiones de los ingresos de las ventas de la madera y permite también su monitoreo social. Tal como se mencionó en la sección anterior, es conveniente resaltar que el plan de inversión, además de prever inversiones de interés comunal, prevé también la repartición de dinero



Foto: Diego Pérez /WWF Perú

en efectivo a las familias. La comunidad se ha beneficiado también del apoyo de un contador con competencias técnicas y habilidades personales para relacionarse con los comuneros y generar la confianza necesaria, y cuyo rol ha sido crucial en el último año, en el cual la comunidad se ha dedicado a la implementación de su plan de inversión.

Se debe subrayar que las decisiones cruciales del proceso (por ejemplo, certificación, nombramiento monitores, plan de inversión, etcétera) se han tomado en asamblea comunal de acuerdo con los estatutos de la comunidad, fortaleciendo este espacio de decisión. No cabe duda de que las discusiones en asamblea aumentan la transparencia del proceso de toma de decisiones y le dieron alta legitimidad.

4. Aprendizajes

Condiciones habilitantes

- La comunidad debe contar con ciertas condiciones *legales* que permitan a futuro la operación legal de sus bosques. Ello incluye título de propiedad, una junta directiva y reglamento inscritos en la SUNARP. En el estatuto es necesario que se explicita la posibilidad y mecanismos para la apertura y manejo de una cuenta

bancaria y establecer quién y cómo realizará el manejo de esta cuenta, y bajo qué mecanismos de supervisión.

- *Límites* definidos en el terreno con comunidades vecinas, bajo actas de colindancia firmadas con conocimiento de todos los miembros de la comunidad.
- *Inclusión de todas las familias* en el padrón de la comunidad y actualización periódica de aquel. Es necesario también que existan reglas claras y explícitas para la inclusión de nuevas familias en el padrón comunal, pues como se ha visto en el caso de la comunidad, al generarse los ingresos muchas familias jóvenes se separan de su familia nuclear y buscan su inscripción en el padrón comunal.
- Apoyo y voluntad de acompañamiento de la organización o *federación* indígena de la cual la comunidad forma parte, buscando que este apoyo sea constructivo, colaborativo y facilitador.
- La comunidad no debe estar inhabilitada por OSINFOR para operar. En ese sentido, y de ser el caso, se debe apoyar a la comunidad para sanear la situación.

- Los comuneros deben estar *dispuestos a vender* su madera, luego de un análisis claro de lo que esto puede implicar. Para ello es favorable tener *experiencia* previa en actividades forestales, ya sea como comunidad (caso de la CN Puerto Esperanza) o como individuos al haber trabajado en operaciones forestales de otros (caso de algunos comuneros que trabajaron para CFA) y experiencias o cualidades en negociaciones.

Necesidades del proceso

- El *asesoramiento técnico* debería ser intenso al inicio y bajar de intensidad gradualmente. En todo momento se debe cuidar que el apoyo técnico, por intenso que sea, no desempodere a la comunidad en la toma de decisiones y que la disminución gradual del apoyo vaya acompañada por un proceso de fortalecimiento de capacidades al interior de la comunidad. Aun así, es necesario considerar que el asesoramiento técnico será una necesidad de largo plazo que idealmente debería ser asumida por la comunidad¹⁹, sea aportando a la veeduría de su organización o contratando un asesor de la comunidad. Esto es imprescindible para el desarrollo de herramientas técnicas (censos, POA, informes de zafra) y para trámites ante las autoridades relevantes a la gestión forestal (OSINFOR, GOREU, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre –SERFOR, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, SUNARP)
- *Capacitar* a un número suficiente de comuneros, además de los monitores, sobre todo en aspectos de *cubicación* de la madera, informándoles los métodos de *cubicación* utilizados por diferentes empresas.
- Contar con varios *monitores* especializados por temas facilita las actividades. Estos monitores deben tener la confianza de la comunidad y contar con su respaldo continuo; para ello, es necesario que devuelvan la información que tienen, presentando informes de actividades en la asamblea comunal, lo que posibilita el control social de sus actividades mediante una comunicación directa. Esto permite también sensibilizar a los futuros monitores.
- Identificar claramente el interés de los *monitores* por participar del manejo forestal, que aparentemente

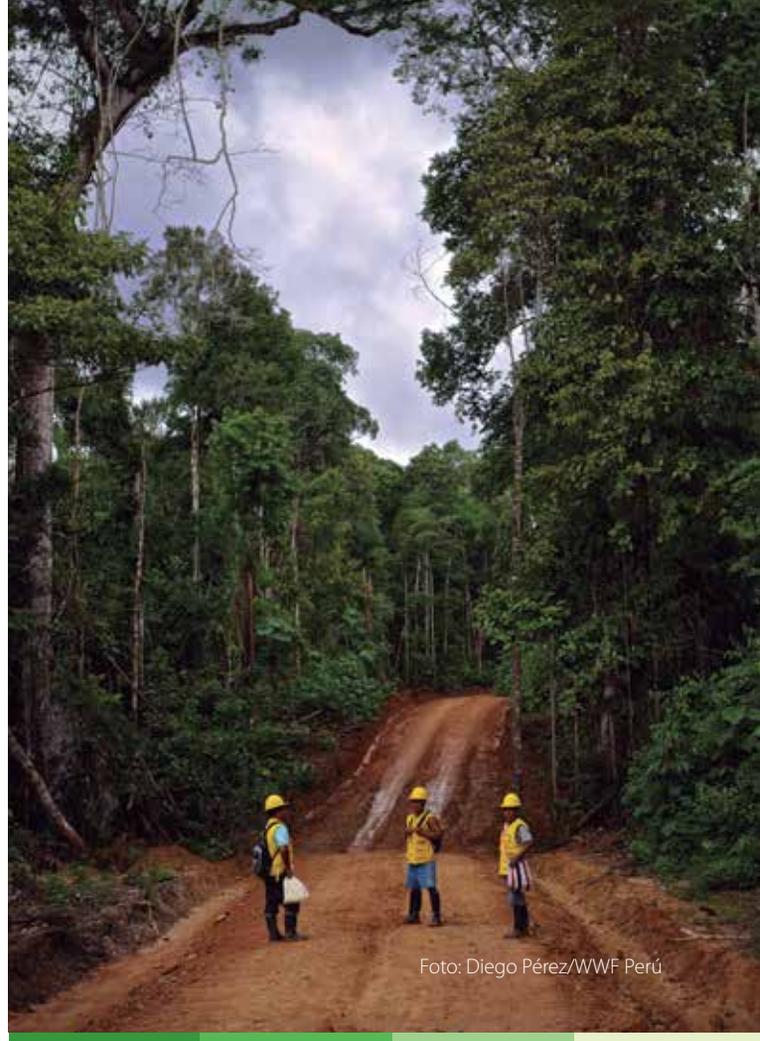


Foto: Diego Pérez/WWF Perú

va más allá de la retribución económica por su trabajo; el trabajo previo en el manejo forestal comunitario ayuda a generar interés y confianza con el proceso.

- Fortalecer los canales de *comunicación* internos y externos, considerando un enfoque intercultural y asegurando la circulación de la información en las asambleas comunales. Ello incluye mejorar la comunicación entre la comunidad y la empresa sobre la base de información concreta, real, oportuna y basada en una planificación realista de la operación conjunta. Es recomendable que las empresas que interactúan con comunidades manejen una comunicación homogénea, evitando contradicciones, y que internalicen los costos de la buena comunicación (por ejemplo una persona de contacto).
- Antes de iniciar un proceso de certificación o promover la continuidad de ésta, asegurar que exista un comprador para la madera certificada.

19 En el caso de la CN Puerto Esperanza, la comunidad ha presupuestado los gastos del asesoramiento técnico para el próximo año.



- Elaborar un documento que incluya las reglas de *transferencia* de funciones a nuevas directivas de la comunidad y a nuevos monitores.
- Buscar un análisis de *rentabilidad* positivo, internalizando los riegos y costos emergentes. Ello implica *presupuestar* todos los gastos que implica la venta (es decir, incluir las diferencias en la cubicación, viaje de todos los actores, los tiempos necesarios); tener en cuenta, en la planificación de los ingresos, que la información de los censos tiene errores, y también *invertir* en la cotización y la negociación con los compradores.
- Dado que la fase de *negociación* entre la comunidad y las empresas es un punto álgido en el proceso, preparar a la comunidad para las *negociaciones* y reequilibrar la asimetría de poder con la empresa, entre otros, a través de mayor información hacia la comunidad, trato directo de la empresa con la comunidad y mantener la toma de decisiones en el ámbito de la asamblea, para evitar intentos de actores externos de influir en las decisiones. En ese sentido, es necesario solicitar a los interesados en realizar contratos de operación o de compra de madera, toda la información necesaria para tomar una decisión informada, así como la confirmación de estar dispuestos a operar en las condiciones que requiere la comunidad, incluyendo precios por especies, métodos de cubicación, sitio de entrega, fecha de entrega, forma y momento de pago, canales de comunicación, requerimientos referidos a la calidad del aprovechamiento, acompañamiento de los monitores, y en lo posible sanciones por incumplimientos.
- El hecho de que los comuneros entren en *contacto directo* con las empresas, tanto durante la fase de negociación como de ejecución, no solo da legitimidad al proceso sino que sirve también para que conozcan mejor las condiciones del mercado.

- Para la venta de madera, se necesita un *acercamiento personal*: no basta una subasta pública, más bien tener una *cartera de clientes*, y cultivar las relaciones con aquellos que trabajan de manera adecuada a los requerimientos de la comunidad, lo cual debe ser considerado una inversión justificada. Sin embargo, para que esto sea fructífero, es necesario planificar la oferta de madera, la convocatoria a compradores y las visitas de los potenciales interesados de manera oportuna con base en el cronograma de extracción.
- Documentar de manera muy detallada los acuerdos con proveedores de servicios y compradores de madera, así como los mecanismos de supervisión y gestión de penalidades en caso alguna de las partes no cumpla con los acuerdos.
- Elaborar el *plan de inversión* de la comunidad para determinar un objetivo común y lograr beneficios comunes; el plan contribuye a la sostenibilidad de la intervención y ayuda en la rendición de cuentas.
- Disponer de un *contador* con habilidades para relacionarse con la comunidad y brindar asesoría con confianza, pero sobre todo que desarrolle un sistema de capacitación gradual a personas de la comunidad para que asuman en el futuro algunas de las responsabilidades del manejo contable.
- Avanzar de manera gradual en los procesos que agregan valor a la madera; sea por asumir el traslado a Pucallpa o eventualmente desarrollando algún grado de transformación, entendiendo detalladamente lo que cada nuevo proceso implica en términos de tiempos, costos y capacidades requeridas, así como de riesgos y condiciones mínimas para implementarlos.
- Mejorar la *selección de los árboles* aprovechables para disminuir pérdidas por corta y transporte de trozas cuyo valor de venta no cubre el costo de extracción. También es importante asegurar la calidad de los individuos aprovechados, considerando los requerimientos del mercado.

5. Contribución a la gobernanza forestal

Transparencia, control de la corrupción y libre acceso a la información

Entendiendo la transparencia como la claridad y flujo libre de información entre todos los interesados, el caso

de la CN Puerto Esperanza muestra que un proceso de Manejo Forestal Comunitario – MFC como el desarrollado permite que la comunidad pueda acceder mejor a la información sobre los recursos de su bosque, las posibilidades de venta de la madera, las condiciones en que se realice dicha venta, las ganancias obtenidas de ello y la forma en que estas son distribuidas. El hecho de reforzar la asamblea como el espacio legítimo para presentar la información y tomar las decisiones sobre esa base no solo fomenta la participación en la toma de decisiones: también disminuye las posibilidades de corrupción y de uso ilegítimo de fondos al interior de la comunidad. Además, esta experiencia de MFC no solo facilitó la circulación de la información al interior de la comunidad sino que abrió las puertas a la circulación de información con las comunidades vecinas y, a través de la FECONAPA, con todas las comunidades de la cuenca.

Participación y manejo de conflictos

El manejo forestal comunitario llevado a cabo por la CN de Puerto Esperanza generó los espacios y mecanismos de participación adecuados para los comuneros y comuneras en la toma de decisiones de manera informada. Estos mecanismos se dieron a través del empoderamiento de la asamblea comunal para la toma de decisiones en lugar de relegarla únicamente a los dirigentes. Para ello, mecanismos como el establecimiento de reglamentos claros y de un equipo de monitores elegidos y respaldados por la comunidad con compromisos de presentación de informes ante la asamblea han sido cruciales. En el desempeño de sus tareas, los monitores de la comunidad han permitido un involucramiento directo de la comunidad en las actividades de las empresas a través de su participación en las actividades y la información a la asamblea. La participación de la federación indígena, primero solo a través de su presidente y luego también a través de su veedor, ha sido crucial para generar confianza en el diálogo y avanzar hacia acuerdos.

Estos mecanismos utilizados en el caso del proceso de manejo forestal de la comunidad tienen también un alto potencial para la prevención y manejo de conflictos, aun cuando este caso no estuvo exento de ellos. Siendo el negocio de la madera un sector donde ya existe mutua desconfianza entre las comunidades y las empresas, es necesario trabajar en el establecimiento de canales de comunicación directos y abiertos. Llevar a los empresarios a negociar con la comunidad en las asambleas comunales ha sido un aspecto clave en las negociaciones, pero otros mecanismos, como brindar a

los comuneros mayor acceso a información de mercado y a las condiciones necesarias para el transporte, podrían también haber disminuido los conflictos.

Rendición de cuentas

El MFC implementado en la experiencia de la CN Puerto Esperanza implica una serie de mecanismos de rendición de cuentas, partiendo de la decisión de la comunidad que reposa en la asamblea y no solo en los líderes o representantes legales; en ese sentido, las decisiones y acciones respecto del manejo forestal son un ejercicio de poder colectivo que distribuye el riesgo o la responsabilidad de las decisiones tomadas sobre todos los miembros de la comunidad, que tuvieron no solo la posibilidad de participar de la asamblea, sino incluso la obligación de hacerlo.

En este caso, la toma de decisiones efectivamente reposa ahora en la asamblea de la comunidad; donde los monitores cumplen el rol de informar y los líderes de apoyar. Este proceso colectivo lleva a que una vez ejecutada la decisión no se busque tanto a los “culpables” si hay un problema, pues finalmente todos participaron de la decisión, sino que se ponga énfasis en informar las decisiones futuras a partir de la experiencia, es decir, en el aprendizaje colectivo. Si una decisión llevó a un mal resultado, la asamblea no vuelve a aprobar acciones similares, o lo hace conociendo el riesgo que existe y, por lo tanto, tomando las previsiones correspondientes. Debido al hecho de que la asamblea toma las decisiones, los líderes o los ejecutores (por ejemplo los monitores) de las decisiones se sienten más seguros al implementarlas, y saben que luego deberán explicar a la asamblea de qué manera se implementó la decisión y si produjo los resultados deseados.

Coordinación y mecanismos de diálogo

El manejo forestal comunitario desarrollado en la CN Puerto Esperanza es sin duda un mecanismo adecuado para mejorar la coordinación tanto al interior de las comunidades como entre las comunidades, sus federaciones, las empresas y las autoridades. La experiencia permitió mejorar la coordinación entre la comunidad, la FECONAPA, las empresas forestales, la autoridad forestal, OSINFOR y otros actores del sector forestal, quienes han mostrado distintos grados de voluntad para trabajar juntos. Sin embargo, esto no está exento de problemas y conflictividad si no se cuenta con canales de comunicación adecuados puestos en práctica. Para hacer efectiva la coordinación, se requiere mejorar los canales de comunicación entre comunidades

y empresas específicos para cada caso, necesidad claramente demostrada en este caso.

Capacidades institucionales

El MFC es un ejercicio constante de mejora de capacidades en términos de los recursos humanos, tecnológicos, legales e institucionales que requiere la comunidad para cumplir con el proceso. El caso de la CN Puerto Esperanza deja en claro que el proceso en sí ha estado acompañado de un fortalecimiento de capacidades humanas al interior de la comunidad, no solo a través de los eventos de capacitación, tanto teóricos como prácticos, sino también a través de la propia experiencia desarrollada, en particular por los monitores. Entre las capacidades mejoradas que más se han resaltado en el proceso están las de cubicación, negociación y extracción forestal. Los comuneros están ahora más comprometidos con la gestión del bosque, pues manejan más información y tienen mayores habilidades técnicas. La mejora en las capacidades permite no solo una mejor gestión comunal del bosque sino que también conlleva a una mejora de las capacidades para interactuar con las autoridades, las comunidades vecinas y las empresas forestales.

Planificación: asignación y manejo eficiente y efectivo de recursos

El MFC favorece la planificación de las acciones para la gestión del bosque, pero también en ámbitos de la gestión comunal en un nivel más amplio. En este caso concreto, se considera que la planificación ha mejorado al interior de la comunidad, abarcando temas de ordenación del territorio comunal, sanidad ambiental, control en formas de uso de recursos — como por ejemplo prohibiendo el uso de barbasco en la pesca— y en general, planificación del uso de los recursos económicos de la comunidad a través del diseño y actualización del Plan de Inversión. Además, ha fomentado una dinámica de acciones concertadas entre la comunidad, la federación y las autoridades. Sin duda, los estándares para la certificación FCS han incentivado la planificación de las actividades.

Aun así, la planificación en este caso no ha sido la ideal y se han dado problemas durante la planificación operativa, sobre todo a raíz del desconocimiento e incertidumbre sobre aspectos de extracción (tiempos, volúmenes y calidades) y del comercio (tiempos, precios, costos) que deben ser previstos en experiencias de esta naturaleza.



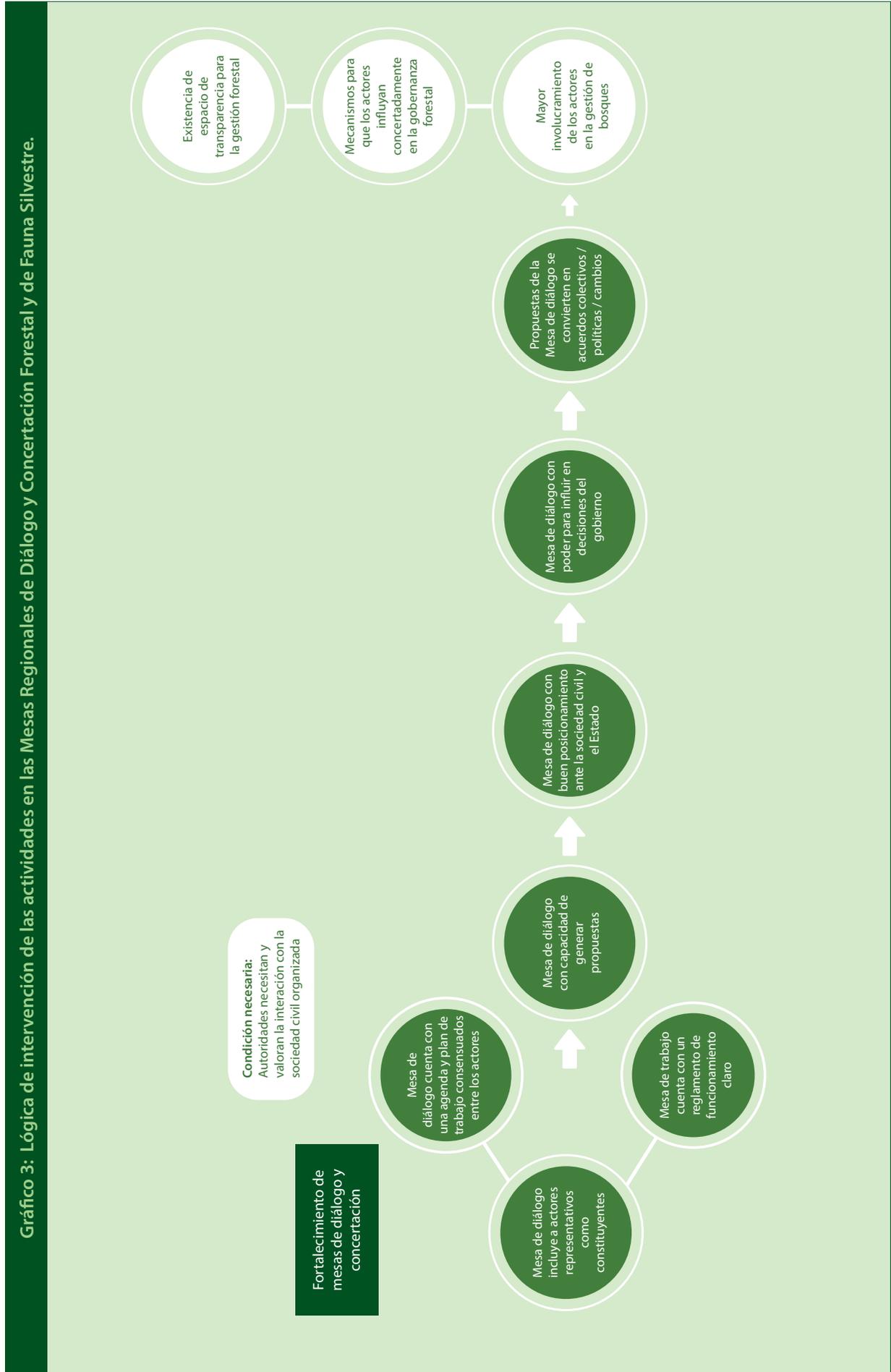
4.2. MESAS DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN FORESTAL EN UCAYALI Y MADRE DE DIOS

I. Lógica de intervención, contextos y recuento de los casos

Siendo el objetivo específico del proyecto Amazonía Viva “fortalecer la gobernanza forestal a través de experiencias y aprendizajes sobre mecanismos de coordinación entre actores, control social, y economías forestales sostenibles y equitativas”, un conjunto de acciones ha tenido como propósito fortalecer los mecanismos de coordinación entre los actores. Principalmente las acciones estuvieron dirigidas a fortalecer a las Mesas de Diálogo y Concertación de

las regiones de Ucayali y Madre de Dios (en adelante Mesas), bajo el supuesto de que estos espacios pueden generar un involucramiento distinto de los actores en el proceso, ayudando a los usuarios de los bosques, principalmente a las comunidades, a expresar sus intereses y demandas en políticas públicas, a partir de su experiencia en la gestión forestal. De acuerdo con la hipótesis del proyecto, las Mesas serían (i) los espacios de transparencia para la gestión forestal; (ii) los mecanismos para que los actores influyan concertadamente en la gobernanza forestal, y (iii) en general, el mecanismo directo para un mayor involucramiento de los actores en la gestión de bosques.

La lógica de intervención se detalla en el gráfico de a página siguiente.



Además, el colectivo del proyecto consideró como uno de los puntos importantes para la gobernanza forestal que el Estado encare adecuadamente los retos para mejorar el proceso para la obtención de permisos y otros trámites necesarios para el uso de los recursos del bosque, ello acompañado por la mejora del ejercicio ciudadano de demanda de derechos. En ese sentido, el proyecto apoyó la identificación de los cuellos de botella en las normas y procedimientos administrativos para la gestión forestal, incentivando la elaboración de propuestas por las Mesas.

Mesa de Diálogo y Concertación para el Desarrollo Forestal Sostenible de la Región Ucayali

Contexto

Ubicación. La Mesa de Diálogo y Concertación para el Desarrollo Forestal Sostenible de la Región Ucayali (en adelante *la Mesa*) funciona en la ciudad de Pucallpa, su alcance es para toda la región Ucayali.

Actores. Al inicio del proyecto, la Mesa estaba conformada por alrededor de treinta representantes de instituciones públicas, sector empresarial y sociedad civil organizada, vinculados con el sector forestal. Siendo el ámbito de trabajo de la Mesa principalmente regional, participaban la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre – DEFFS del GOREU, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, el Instituto Regional de Comunidades Nativas – IRDECOM, el OSINFOR y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP, entre las instituciones públicas; la Asociación de Extractores Madereros y Reforestadores de Ucayali (AEMRU), la Asociación de Pequeños Extractores Forestales (APEXRU), la Asociación de Madereros del Departamento de Ucayali (AMDU), la Asociación de Concesionarios Forestales de Ucayali (ACOFU), y la Asociación de Profesionales Forestales de Ucayali (APROFORU) entre las asociaciones de profesionales y productores, y la Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral - AIDER, DAR, Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza - PRONATURALEZA, entre las ONG.

Problemática. La Mesa fue creada en 2002, después de la dación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 27308 (LFFS) con el objetivo de promover el desarrollo forestal sostenible de la región, promover el diálogo

entre las autoridades, el sector empresarial y la sociedad civil y propiciar el funcionamiento de comisiones de trabajo sobre temáticas especializadas²⁰. Pero recién fue establecida como instancia regional de consulta obligatoria sobre asuntos forestales de interés público por el GOREU mediante el Decreto Regional N° 007-2008-GRU. De acuerdo con el diagnóstico realizado en 2012 en el marco del proyecto Amazonía Viva, las capacidades de gestión forestal en Ucayali tenían una serie de debilidades, debido al escaso conocimiento y dominio de la legislación forestal, desarticulación institucional para el planeamiento estratégico forestal e insuficiente liderazgo de la autoridad forestal. Además, se constataron diversos vacíos en la Mesa para poder incidir de manera propositiva en las políticas públicas forestales: débil organización, baja convocatoria a sus miembros, baja incidencia política y técnica y escasos recursos disponibles para desarrollar actividades de coordinación y articulación interinstitucional²¹.

Recuento del caso

Mesa de diálogo incluye a actores representativos como constituyentes. Según su reglamento, la Mesa está conformada por instituciones representativas del Estado, entes cooperantes y sociedad civil organizada de los sectores económicos, sociales y ambientales vinculados con el sector forestal. Se precisa que su inclusión se hará por solicitud de parte o invitación de la Presidencia. Las instituciones designan a sus propios representantes.

La Mesa está conformada en la actualidad por alrededor de treinta miembros, entre representantes de autoridades públicas, asociaciones de productores de madera, representantes del colegio de ingenieros, instituto de investigación, miembros de organización civil y ONG. La participación de los representantes indígenas de la región ha sido limitada, ya que solo se les convoca en la medida que se aborde algún tema específico que involucre comunidades nativas. Durante las reuniones de la Mesa los representantes de instituciones del Estado no están habilitados a tomar decisiones, actuando solo como observadores y mensajeros de los temas tratados.

Mesa de trabajo cuenta con un reglamento de funcionamiento claro. La Mesa cuenta con un reglamento que hasta fines de 2014 está siendo

20 Reglamento de la Mesa de Concertación para el Desarrollo Forestal Sostenible de la Región Ucayali. s.n. s.l.

21 Diagnóstico y análisis de las capacidades de gestión forestal y los espacios de concertación de políticas en la región Ucayali. 2012. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. Véase también, CENEPO CHÁVEZ, K. 2012. Estrategia de funcionamiento de espacios de concertación de políticas públicas en la región Ucayali. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

revisado. Este reglamento no es conocido por todos los miembros y no es acatado en su totalidad. Por ejemplo, no se ha mantenido de manera sistemática un Libro de Actas de todas las reuniones. Cabe precisar que la Mesa no se encuentra inscrita en registros públicos ni cuenta con algún estatuto que la respalde.

Mesa de diálogo cuenta con una agenda y plan de trabajo consensuados entre todos los actores. Al inicio de 2012 la Mesa no tenía un orden en el abordaje de los temas a tratar. Algunos entrevistados mencionaron la influencia de las ONG y de la Cámara Forestal sobre la agenda y el plan de trabajo, ya que dichas instituciones solían facilitar las reuniones y por lo tanto influían en la problemática o tema a tratar.

A partir de la dación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre - Ley N° 29763 (LFFS) en 2011, muchas de las reuniones de la Mesa se dieron sobre esta base, mostrándose en desacuerdo, dado que sentían que el esfuerzo que habían hecho por participar en el proceso de la elaboración de la Ley Forestal no se reflejaba en el texto aprobado. Por ello, desde este espacio se hicieron algunas demandas para evidenciar este hecho y para buscar la inclusión de sus temas de interés en el Reglamento de la

LFFS - RLFFS, en elaboración. En tal sentido, el proyecto buscó, a través de *focus groups* con los miembros de la Mesa, la identificación de temas para trabajar y su priorización con el objetivo de plantear propuestas concretas de solución, apoyadas por un técnico forestal y un abogado, que fueran validadas por sus miembros antes de identificar los pasos para canalizar dichas propuestas (cuadro 2).

Desde fines de 2013 hasta inicios de 2014, la participación de los miembros y la agenda fueron principalmente motivadas por el proceso participativo de elaboración del RLFFS N° 29763, liderado por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre – DGFFS del MINAGRI, ahora SERFOR. La Mesa realizó varias reuniones donde se debatió la propuesta de manera muy activa. Los directivos de la Mesa, en coordinación con las ONG y la Cámara Forestal, lograron manifestar sus inquietudes y propuestas con relación al RLFFS. Sin embargo, miembros entrevistados opinaron que la entrega de propuestas solo fue de un grupo reducido de miembros de la Mesa y no de forma conjunta.

Mesa de diálogo con capacidad de generar propuestas. Con la finalidad de hacer incidencia en torno a las propuestas trabajadas por la Mesa, el proyecto apoyó la reactivación de la Mesa y su trabajo entre 2012 y 2014. Por un lado, convocó a

reuniones al presidente y su junta para recomendar algunos aspectos básicos para el funcionamiento del espacio, como la clarificación de objetivos y alcances de la Mesa, el conocimiento y aplicación de su reglamento, fomento de una mayor representatividad y participación, priorización de temas y seguimiento. Se brindó asesoría administrativa y organizacional en la facilitación de reuniones. Por otro

lado, se ofreció apoyo técnico para generar y canalizar propuestas hacia las autoridades forestales regionales y nacionales. Actualmente se ha desintegrado en cierta medida el trabajo en grupo y las reuniones periódicas anteriormente dadas. Según los entrevistados, la capacidad técnica para generar propuestas es baja.

Cuadro 3: Cuellos de botella para la gestión forestal y proceso de aprobación de documentos de gestión en Ucayali

Con el objetivo de promover mejoras en los procesos de aprobación de documentos de gestión, el proyecto buscó modificar (i) procedimientos administrativos para la gestión forestal; (ii) el ejercicio ciudadano de demanda del ejercicio de derecho, y (iii) la capacidad de los usuarios para exigir el cumplimiento de los procedimientos.

En Ucayali, el proyecto realizó reuniones con diversas personalidades en los ámbitos regional y nacional, a efectos de identificar los temas que en su opinión debían ser priorizados como propuestas regionales. En particular, se realizó un taller con la Mesa en agosto de 2012 con la finalidad de recoger y analizar propuestas de los actores locales acerca de la problemática forestal de la región Ucayali. Hubo un total de 44 participantes, representando a los pequeños madereros, comunidades indígenas, concesionarios forestales, entre otros usuarios del bosque. Se formaron grupos de trabajo de acuerdo con los temas de mayor interés: comunidades nativas, concesiones forestales, extractores pequeños y medianos, poblaciones ribereñas y bosques locales, y recuperación del bosque. Se recogieron más de treinta ideas de propuestas básicas o temas de mejora. Además, consultó a varios expertos y funcionarios del OSINFOR en Lima.

Los temas priorizados por los actores locales sobre los que el proyecto buscó generar propuestas fueron: (i) el acceso al bosque de los pequeños extractores; (ii) la transferencia de la función de evaluación de los Estudios de Impacto Ambiental - EIA de los planes generales de manejo forestal; (iii) las medidas cautelares propuestas por OSINFOR; (iv) el derecho de aprovechamiento para concesiones forestales maderables, y (v) la creación de un fondo para la recuperación forestal.

Estas propuestas fueron elaboradas por el proyecto entre septiembre y noviembre de 2012 a partir de los insumos proporcionados por los actores forestales de la región y otros expertos forestales del país. Los avances fueron compartidos con un grupo de miembros de la Mesa, y al final, las propuestas concluidas fueron presentadas en noviembre de ese mismo año en una reunión general de la Mesa.

El siguiente paso planteado era armar la estrategia para posicionar los temas y canalizarlos a las distintas autoridades, y además, aprovechar el proceso de reglamentación para que sean considerados como aportes. Sin embargo, los miembros que no participaron directamente en la formulación de estas propuestas consideraron que era necesario hacer una revisión y enriquecer las propuestas formuladas antes de canalizarlas, y para ello se definió un plazo para recibir aportes. Sin embargo, los aportes no fueron dados, y en las siguientes reuniones de la Mesa la revisión de las propuestas y la elaboración de la estrategia para hacer incidencia fueron desestimadas. Los procesos vinculados con los cuellos de botella identificados no fueron modificados.

Mesa de diálogo con buen posicionamiento ante la sociedad civil y el Estado. En el año 2008, el GOREU reconoció a la Mesa como un “espacio público-privado que promueve el diálogo y acciones interinstitucionales consensuadas, conducentes a alcanzar el desarrollo forestal sostenible de la región Ucayali, la misma que se constituye como una instancia regional de consulta obligatoria para asuntos forestales de interés público”²². Si bien la autoridad forestal reconoce la existencia de la Mesa porque agrupa a importantes actores del sector forestal, las entidades del gobierno tienen muy poca participación en el debate. Participan solo como observadores y mensajeros, según opinan todos los entrevistados. Sin embargo, todos los actores entrevistados consideran que es un espacio reconocido y de importancia para debatir temas de sector forestal y sus instituciones continuarán participando y apoyando las reuniones.

Mesa de diálogo con poder para influir en decisiones del gobierno. Varios entrevistados indican que la Mesa cuenta con autonomía y poder para influir en las posiciones del gobierno, lo que se refleja en las reuniones que tienen mensualmente y en los aportes que ha generado durante el proceso de elaboración del RLFFS. Sin embargo, al lado de esta consulta pública de alcance nacional, no hay índices que permitan medir su poder de influencia.

Propuestas de la Mesa de diálogo se convierten en acuerdos colectivos / políticas / cambios. Todos los entrevistados esperan que los acuerdos y conversaciones realizadas en las reuniones se plasmen en el RLFFS. Si bien se han trabajado varias propuestas que apuntan a mejoras de procedimientos administrativos (Cuadro 3), no se ha logrado su conversión en documentos oficiales, lo que ha bajado el interés de varios miembros para participar.

Condición habilitante: autoridades necesitan y valoran la interacción con la sociedad civil organizada. Como se ha mencionado, la autoridad forestal regional reconoce la existencia de la Mesa; sin embargo, su participación limitada puede indicar un débil interés y una baja valorización de su trabajo.

Mesa Regional de Diálogo y Concertación Forestal de Madre de Dios

Contexto

Ubicación. La Mesa Regional de Diálogo y Concertación Forestal (en adelante, “la Mesa”) es un espacio de participación creado en 2002. Fue reactivado por el GOREMAD en 2013, con el apoyo de un grupo impulsor de ONG. Su alcance es para todas las provincias de la región.

Actores. En 2014, la Mesa estaba constituida por más de treinta integrantes. Su estructura orgánica de funcionamiento es liderada por la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente (GRRNYGMA) del GOREMAD, que actualmente ocupa la presidencia de la Mesa. Participa también la Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre (DRFFS). La Secretaría Técnica está a cargo del Colegio de Ingenieros del Perú —sede Madre de Dios, Capítulo de Forestal— elegida mediante asamblea. Los principales actores dentro de este espacio son los usuarios del bosque, grupo constituido por todos los titulares de permisos, autorizaciones, concesiones y otros tipos de derecho de acceso a los recursos del bosque. Además, la Mesa cuenta con la participación de varias ONG (Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica – ACCA, AIDER, Cámara Nacional Forestal – CNF, DAR, Proyecto Perú Bosques, RA, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA, WWF) cuyas actividades están enmarcadas en la agenda de la Mesa, y que han constituido un grupo de apoyo.

Problemática. A partir de la transferencia de funciones, en materia forestal, del gobierno nacional al regional, se evidenciaron muchas debilidades del gobierno regional para la gestión forestal y se incrementaron los problemas en el manejo y aprovechamiento de los recursos del bosque. Esto ha causado la insatisfacción de los usuarios del bosque, creando fricción entre ellos y la DRFFS, lo cual se agrava por los constantes cambios en la normatividad forestal y ambiental. Así, se identificó a la Mesa como el espacio donde tanto la autoridad como los usuarios pueden articularse y generar propuestas conjuntas que permitan mejorar la gestión regional.



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

Recuento del caso

Mesa de diálogo incluye a actores representativos como constituyentes. Inicialmente, desde 2002, las actividades de la Mesa se dieron a través de la reunión de líderes representantes de la sociedad civil. Luego, estando pendiente culminar la transferencia de funciones del gobierno nacional al GOREMAD, el gobierno regional estimó necesario, para poder establecer la política regional forestal, coordinar con un ente conformado por los actores directos que puedan opinar respecto de la aplicación efectiva de normas dirigidas a sus sectores. En tal sentido, la Mesa fue reconocida oficialmente a través de la Ordenanza Regional N° 015-2009-GRMDD/CR, que estableció formalmente dicho espacio en el año 2009.

Esta Ordenanza Regional, que sigue regulando el espacio, prevé que la Mesa será presidida por la GRRNYGMA en representación de la presidencia regional y estará conformada por representantes de las siguientes instituciones: Consejo Regional, Autoridad Regional Forestal, Asociaciones de Gestión de Bosques, gremios de concesionarios (madereros, castañeros, de ecoturismo, de conservación, de reforestación) y titulares de predios agrícolas. Se prevé que cada entidad designará o acreditará

sus representantes titulares y suplentes ante la presidencia regional, mediante resolución u oficio del titular de la entidad. Debido a los cambios en el gobierno y en el personal del GOREMAD, este espacio pasa a ser impulsado por la sociedad civil, pero pierde peso y liderazgo.

Después de varios años de funcionamiento intermitente, se reactivó la Mesa en enero de 2012 a través de la Resolución Ejecutiva Regional N° 37-2012-GOREMAD/PR. Se designó al director del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y Fauna Silvestre del GOREMAD, como representante de la presidencia regional, y se le instó a convocar a los miembros de la Mesa.

De esta manera, en mayo de 2013 se realizó un listado de los actores que deberían estar representados en la Mesa, llegando a un total de 32 organizaciones e instituciones. Se les hizo una primera invitación, en donde se les explicó la importancia y el objetivo de trabajar en marco de las actividades de la Mesa. Para este proceso, se estableció que cada grupo de actores debía contar con un representante ante la Mesa, acreditado mediante un acta de asamblea en la cual se le haya designado como tal, presentando este documento a la autoridad forestal de la región. Los grupos de actores identificados por la Mesa son:

- Concesionarios forestales madereros de Tahuamanu
- Concesionarios de shiringa
- Concesionarios de castaña de Tahuamanu
- Concesionarios de castaña de Tambopata
- Representantes de la Federación de Productores de Castaña de Madre de Dios - FEPROCAMD
- Representantes de usuarios de la fauna silvestre
- Cámara de comercio
- SERNANP
- DIRCETUR
- UNAMAD
- Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre
- Municipalidad Provincial de Tambopata

Con el apoyo de distintas organizaciones y proyectos de la sociedad civil —entre otros el proyecto Amazonía Viva—, los usuarios del bosque, agrupados según se indica líneas arriba, fueron informados sobre el objetivo y forma de trabajo de la Mesa y apoyados para la elección de sus representantes. Finalmente, en agosto de 2013, se reinstaló la Mesa, se validó la acreditación de los representantes de los grupos de actores y de las instituciones y se eligió al Colegio de Ingenieros del Perú, capítulo Forestal, para llevar la secretaría técnica de la Mesa.

Mesa de trabajo cuenta con un reglamento de funcionamiento claro. Luego de la reactivación, la SPDA fue designada como responsable de la elaboración del reglamento, contando con DAR como institución de apoyo. Queda aún pendiente la revisión y aprobación de dicho reglamento.

Mesa de diálogo cuenta con una agenda y plan de trabajo consensuados entre todos los actores. En la reunión de reinstalación de la Mesa, en agosto de 2013, se conformó una comisión a cargo de la elaboración del plan de trabajo de la Mesa. El plan de trabajo se aprobó en la reunión ordinaria de la Mesa en septiembre de 2013. El plan de trabajo de la Mesa estableció los siguientes ejes de trabajo: (i) fortalecimiento de la Mesa; (ii) participación en la Reglamentación de la LFFS ; (iii) incidencia de toma de decisiones sobre áreas con derechos suspendidos (caducadas) y libres; (iv) articulación de la constitución de la Autoridad Regional Ambiental; (v) identificación de los problemas para el manejo y gestión de las concesiones forestales, instancias y usuarios del bosque, e incidencia en las alternativas de solución; (vi) articulación de las funciones asignadas a entidades de supervisión, fiscalización y sanción con los usuarios o actores del bosque, y (vii) fomento a la

elaboración de la Política Regional Forestal. Asimismo, se identificó como tema importante para ser tratado el financiamiento para el sector forestal y se formó una comisión de trabajo sobre el asunto.

Mesa de diálogo con capacidad de generar propuestas.

Las propuestas principales generadas por la Mesa estuvieron vinculadas con la propuesta de RLFFS. El trabajo para esta reglamentación se inició luego que la DGFFS empezara el proceso de socialización; en octubre de 2013. La labor del grupo de apoyo de la Mesa, conformado por las ONG, fue importante al respecto: cada una de las organizaciones que lo constituyen apoyó a un tipo de usuario del bosque, sobre todo facilitando su conocimiento de la propuesta del SERFOR y facilitando el análisis y la generación de aportes para la propuesta del citado Reglamento. Así, en el marco del proyecto Amazonía Viva, WWF trabajó con los concesionarios forestales con fines maderables de la provincia de Tahuamanu.

La metodología usada para realizar la preparación de aportes a la propuesta de RLFFS consistió en talleres con los usuarios, en los cuales se identificaron los cuellos de botella que desde sus percepciones los afectaban en el manejo y aprovechamiento de los recursos del bosque. Luego, se identificó si estos cuellos de botella ya estaban mencionados en la propuesta del RLFFS y en qué medida se consideraba que la propuesta satisfacía al usuario. Si no estaba mencionado, se procedía a formular la propuesta o modificar la que ya estaba en caso de no estar de acuerdo con ella.

Los aportes de la Mesa estuvieron principalmente alrededor de tres aspectos:

- Regencia: la implementación de la figura del regente debe ser implementada de manera gradual; se debe contar con un incentivo económico (reducción del pago por derecho de aprovechamiento) para los usuarios que cuenten con regente desde el inicio de sus actividades a partir de la entrada en vigencia del RLFFS.
- Certificación: precisar que los títulos habilitantes que cuentan con certificación voluntaria (FSC, de precio justo, orgánica o de madera controlada) podrán recibir incentivos, como descuento en el derecho de aprovechamiento, asistencia técnica especializada y facilidades para el acceso a recursos para el financiamiento de las actividades forestales.



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

- Custodios del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre: una de las facultades del custodio del Patrimonio Forestal debe ser constituirse en actor civil en los procesos judiciales iniciados para defensa de las concesiones.

Los aportes fueron presentados y suscritos por la Mesa en reunión ordinaria en febrero de 2014; en tal sentido, fueron ingresados a la plataforma web dedicada a

este fin y remitidos mediante oficio a la DGFFS (ahora, SERFOR). Luego del ingreso de aportes, la Mesa conformó una comisión de trabajo para categorizar los aportes según metodología brindada por la DGFFS, culminando estos aportes con el taller macrorregional en Tarapoto en julio de 2014 y finalmente con la presentación de resultados por el SERFOR realizada en la ciudad de Lima el 11 de julio de 2014.

Cuadro 4: Identificación de cuellos de botella para la gestión forestal desde la percepción de los usuarios del bosque y proceso de aprobación de documentos de gestión en Madre de Dios

Entre los meses de junio y diciembre de 2013, el proyecto apoyó a la Mesa en la identificación de los cuellos de botella para la gestión forestal a través de talleres realizados con los diferentes usuarios del bosque de Madre de Dios. Los cincuenta problemas identificados por los actores se articularon alrededor de los temas siguientes: (i) aprobación tardía de documentos de gestión; (ii) certificación forestal; (iii) manejo técnico administrativo por la autoridad forestal; (iv) control y supervisión; (v) competencia y funciones (transferencia de funciones); (vi) recursos financieros de las concesiones forestales; (vii) fiscalización y sanciones; (viii) relacionamiento comunitario, y (ix) ordenamiento territorial.

En octubre de 2013, el proyecto realizó un taller adicional con los concesionarios forestales del sector Tambopata, identificando problemas en los temas siguientes: documentos de gestión (PGMF, POA); institucionalidad del GOREMAD; financiamiento en empresas; dificultades en el manejo forestal; relacionamiento comunitario.

Después de la presentación de estos temas a los funcionarios de la DRFFS, se priorizaron los temas a tratar y quedaron dos temas seleccionados para enfocar el trabajo siguiente. El primero fue el establecimiento de lineamientos para los *procesos de plan de cierre* de las concesiones forestales con fines maderables y no maderables; el segundo tema es la elaboración de un *Plan de Control y Vigilancia* para el sector forestal. Para ambos casos, el Proyecto ha contratado a dos consultores especializados con la finalidad de proveer insumos técnicos a la autoridad forestal sobre ambos temas.

Mesa de diálogo con buen posicionamiento ante la sociedad civil y el Estado.

La posición y voluntad política demostrada por los funcionarios a cargo de apoyar a la Mesa, como la GRRNYGMA y la DRFFS, ha sido importante y valiosa por expresar el respaldo político e institucional a este espacio de trabajo, lo cual ha servido para generar confianza entre los miembros de la Mesa y facilitar las coordinaciones. En un principio, existía el temor del GOREMAD de que la Mesa sea más un espacio de queja para los usuarios que un lugar de trabajo; sin embargo, este riesgo fue previsto por el grupo de apoyo, por lo cual en todas las reuniones y talleres se hizo bastante hincapié en que no era el espacio para las quejas, sino más bien la oportunidad para que las propuestas de solución y mejoras sean atendidas por la autoridad.

Mesa de diálogo con poder para influir en decisiones del gobierno.

La Ordenanza Regional que reconoce la Mesa²³ dispone que esta será la instancia de consulta para asuntos forestales de interés público, para la definición e implementación del lineamiento de la política forestal regional y local y para la emisión de opiniones destinadas a que el GOREMAD pueda proponer modificaciones legislativas de carácter nacional. Su misión es coadyuvar en la búsqueda de acuerdos consensuados para asuntos forestales de interés público, y también proponer y someter a discusión y análisis aspectos puntuales sobre las políticas forestales a aplicarse en la región. La Mesa puede proponer al Consejo Regional y a la presidencia del GOREMAD las normas que considere necesarias para la implementación de los acuerdos a los que se arribe, así como la modificación de normas de carácter nacional como iniciativa legislativa, con la finalidad de que se adecuen a la realidad forestal regional. Además, el GOREMAD debe adecuar sus normas internas para posibilitar el funcionamiento de la Mesa, así como su participación en las propuestas para la elaboración de las políticas forestales regionales.

Propuestas de la Mesa de diálogo se convierten en acuerdos colectivos / políticas / cambios. Los miembros de la Mesa entrevistados esperan que los aportes al RLFFS serán tomados en consideración en la versión final que hasta fines de 2014 se encuentra en procesos de consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas.

2. Reflexión crítica

Si bien todos los actores involucrados reconocen la necesidad de la existencia de un espacio de diálogo y concertación entre los actores del sector forestal, el debido funcionamiento de tal espacio requiere esfuerzos permanentes de todos los actores para enfrentar la gran variedad de retos encontrados.

La entrada en vigencia de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre – Ley N° 27308 (año 2000) y del sistema de concesiones forestales en 2001 generó un interés manifiesto de los actores del sector forestal para reunirse y abordar problemas comunes. La creación de la Mesa Nacional de Diálogo y Concertación Forestal en 2001 constituyó un ejemplo a seguir en las regiones, iniciándose el proceso de descentralización, lo que fomentó la conformación de ambas Mesas regionales en 2002. Si bien existe un interés permanente de los actores forestales por informarse y expresar sus preocupaciones, el afán inicial de reunirse en tal espacio no resiste al tiempo si los temas de fondo abordados no se vinculan con los intereses propios de sus integrantes. Así, se puede observar que las Mesas han concentrado sus actividades principalmente alrededor de momentos que correspondían a la aprobación e implementación de nuevas normas (implementación de la Ley N° 27308 en 2002, elaboración del RLFFS entre 2013 y 2014, conformación de la Autoridad Regional Ambiental de Madre de Dios) o momentos de crisis (acontecimientos de Bagua en 2009, paros regionales) que originan un interés generalizado por abordar el tema o influir en un proceso determinado. Ha resultado imposible, tanto en Ucayali como en Madre de Dios, elaborar un plan de trabajo que genere el interés suficiente para que las Mesas funcionen de manera permanente. Varios miembros indicaron que la percepción de que no se tienen logros a partir del trabajo de las Mesas ha impactado de manera significativa su motivación para participar en tal espacio. Sin embargo, el interés por participar sigue vivo en la medida en que, en la actualidad, no existen otros espacios de participación de los actores del bosque.

A pesar de tener más de diez años de existencia, sigue existiendo confusión en los integrantes de la Mesa acerca de los objetivos del espacio. Cuando

23 Ordenanza Regional N° 015-2009-GRMDD/CR.



los gobiernos regionales de Ucayali y Madre de Dios crearon o reconocieron formalmente las Mesas, se les atribuyeron funciones de diálogo y concertación entre los actores del sector. Sin embargo, actualmente algunos miembros favorecen el diálogo y la cooperación, mientras otros interpretan las Mesas como espacios de incidencia hacia las autoridades. Por otro lado, a pesar del apoyo externo para actualizar sus documentos de gestión, las Mesas siguen trabajando sin ellos. Entonces se puede resaltar que, si bien las Mesas pueden funcionar sin documentos de gestión, la existencia de estos y su conocimiento por todos los miembros podrían facilitar el trabajo del espacio. Por otro lado, la aplicación efectiva de un reglamento y de un plan de trabajo requiere una inversión (tiempo, recursos) que no se debe subestimar.

Un aspecto fundamental en el funcionamiento de las Mesas es el *respaldo de las autoridades regionales*. Al respecto, las regiones de Ucayali y Madre de Dios presentan un fuerte contraste. En el caso de

Madre de Dios, el gobierno regional reconoció y “creó” la Mesa Forestal por Ordenanza Regional en 2009, atribuyéndose la presidencia del espacio. Después de un momento de latencia, “reactivó” la Mesa al designar a su presidente y convocar a todos los miembros en 2013. El liderazgo por la propia presidencia posiciona la Mesa al más alto nivel político en la región, asegurando también la presencia efectiva de un funcionario del gobierno regional durante las reuniones. De igual modo, oficializa de manera permanente las actividades de la Mesa y asegura una alta capacidad de convocatoria. Sin embargo, varios miembros manifestaron que esta situación podría desincentivar el planteamiento de problemas durante las reuniones de la Mesa y dificultar la posibilidad de agendar temas problemáticos para el gobierno en el plan de trabajo de la Mesa. En Ucayali, por el contrario, a pesar del reconocimiento oficial de la Mesa en 2008, las autoridades han manifestado poco interés en su trabajo, lo que ha dificultado el cumplimiento de sus funciones de diálogo y concertación, pues si bien



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

asisten funcionarios públicos, no están habilitados a tomar decisiones.

En cuanto al *funcionamiento* de la Mesa, el contar con una secretaria técnica parece ser clave para asegurar la operatividad del espacio. Entre las tareas de dicha secretaria se puede mencionar: convocar a los miembros, apoyar en la facilitación de los debates, asegurar el cumplimiento del reglamento, redactar y difundir las ayudas memorias de las reuniones, registrar y conservar los documentos de trabajo, facilitar las comunicaciones y transparentar el trabajo de la Mesa. Estas funciones han sido cumplidas con el apoyo del proyecto Amazonía Viva y de otras organizaciones. El carácter limitado de los recursos asignados por los gobiernos regionales para el funcionamiento de las Mesas complica su sostenibilidad. De todas formas, el involucramiento directo y activo de los miembros de la Mesa en las tareas necesarias para su buen funcionamiento parece imprescindible y no debería subestimarse. Las capacidades de elaborar *propuestas* dependen mucho de las capacidades individuales e institucionales de los integrantes de la Mesa y de su voluntad de involucrarse, especialmente en sus comisiones de trabajo. Sin embargo, se debe tener cuidado al suplir capacidades faltantes a través de la contratación de consultores, pues se corre el riesgo de que la Mesa como tal no se apropie totalmente de las propuestas. Además de la predisposición de las autoridades al diálogo, el avance de las propuestas

hacia su adopción como políticas necesita una inversión importante en tiempo y recursos para hacer el seguimiento y acompañamiento. Otro tema importante para la legitimidad de las propuestas es la debida acreditación de los representantes de las instituciones miembros de la Mesa. No obstante, siguen existiendo cuestionamientos en las Mesas acerca de la representatividad de algunos representantes que no han podido ser resueltos a la fecha.

Resulta difícil para las Mesas *incidir* en las agendas de las autoridades públicas sin claridad en sus objetivos y estrategias concretas para influir en los procesos de toma de decisiones. Además, para algunos miembros de las Mesas, para ser un espacio de incidencia efectivo, el valor de sus pronunciamientos debería ser precisado para que los funcionarios sepan cómo integrarlos en su gestión.

3. Aprendizajes

Condiciones habilitantes

- El trabajo de una mesa, ya sea como espacio de diálogo y coordinación o de incidencia, debe partir de un *reconocimiento claro de la necesidad de espacios* de diálogo y concertación en el sector forestal, lo que en los casos de las Mesas de Ucayali y Madre de Dios se evidencia por la participación de los actores del sector, a pesar de las dificultades de funcionamiento encontradas.

- Otra condición es que exista *equilibrio entre las funciones de diálogo y cooperación*, por un lado, y *las de negociación*, por otro. Es probable que el interés de las autoridades de participar en tal espacio disminuya si este se convierte en un fórum de reclamaciones. El reconocimiento de los diferentes mecanismos a emplear para la concertación y para la incidencia es crucial desde el momento en que se establecen los objetivos de un espacio como las Mesas. Las propuestas de los usuarios del bosque podrían no resultar en cambios políticos o normativos si ocurren en un espacio que no ha sido diseñado para la incidencia y que no cuenta con mecanismos para ser escuchados por las autoridades.
 - Si la Mesa tiene como objetivo ser un espacio de concertación, requiere un *liderazgo* inclusivo y conciliador del Estado. Cabe mencionar que la presidencia de los Gobiernos Regionales – GORES no siempre facilita el acercamiento de todas las partes interesadas. Es recomendable que los integrantes del sector empresarial y de la sociedad civil identifiquen con claridad los intereses y objetivos de las autoridades acerca del funcionamiento del espacio para fomentar el involucramiento de las autoridades y adecuar la agenda de trabajo.
 - Tener en claro las *funciones forestales regionales* es un requisito clave para que la Mesa pueda definir sus objetivos y los mecanismos de interacción con el gobierno.
- Necesidades del proceso**
- El *reconocimiento* formal es útil, le da fuerza al actuar de la mesa y a las propuestas que en ella se generan, pero no basta para que la Mesa funcione adecuadamente.
 - Es necesaria la *acreditación* de todos los miembros para asegurar la representatividad de los actores del sector forestal en la Mesa; para ello es recomendable la identificación de grupos de actores y el trabajo previo para involucrarlos a través de algún sistema de representación.
 - El contar con una *secretaría técnica* con tiempo y motivación suficiente es clave para dinamizar estos espacios y asegurar el seguimiento de acuerdos.
 - Para que el funcionamiento de la Mesa —sea de concertación o de incidencia— satisfaga las expectativas de sus miembros, debe tener *objetivos claros*, conocidos por sus miembros, y herramientas adecuadas a esos objetivos (por ejemplo, estructura, estrategia, posicionamiento, plan de trabajo, producción de conocimiento, incidencia).
 - Un *plan de trabajo* consensuado con y conocido por los actores impulsará el funcionamiento de la Mesa y permitirá un mayor control social de sus miembros hacia el logro de sus metas. Sin embargo, no debe perderse de vista que será más fácil generar interés de los miembros en participar de las acciones de la Mesa cuando se presentan cambios normativos importantes que impactan a todo el sector. Parece recomendable que los miembros incluyan entre los varios objetivos de tales espacios (a corto, mediano y largo plazo) varias metas alcanzables que generen logros periódicos para seguir motivando a los miembros en involucrarse. De hecho, se constató una baja del interés de los miembros a involucrarse en esos espacios cuando no se lograron los resultados esperados.
 - Igual de importante para el funcionamiento de la mesa es el hecho de que existan mecanismos de *comunicación* claros entre los miembros de la Mesa, cuyo funcionamiento puede recaer en la Secretaría Técnica si se cuenta con una²⁴.
 - La generación de *propuestas* debe partir claramente de las necesidades identificadas por la Mesa, de modo que, aún cuando éstas sean elaboradas por consultores, sean suficientemente y adecuadamente apropiadas por la Mesa. Ello puede requerir un acompañamiento o participación más activa del trabajo de apoyo de expertos y asesores técnicos, porque la apropiación de propuestas redactadas por actores externos es difícil si los actores de la Mesa no han acompañado el proceso.
 - Igualmente, es necesario que sean claras las responsabilidades sobre las tareas de *seguimiento* de las propuestas para que sean tomadas en cuenta, con estrategias claras de incidencia.
 - Siendo las Mesas espacios dinámicos, es altamente recomendable *revisar* de manera periódica las

24 Unos actores sugirieron que la Mesa contara con una oficina permanente para facilitar el acercamiento de las partes interesadas.

condiciones de funcionamiento de la Mesa: intereses y objetivos de las autoridades, claridad de los objetivos y plan de trabajo, representatividad de los miembros, entre otros.

4. Contribución a la gobernanza forestal

Coordinación y mecanismos de diálogo

Los espacios de diálogo que ofrecen las Mesas Forestales Regionales tienen potencial para mejorar la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y del sector privado y entre estas y las autoridades del sector forestal, por su propia naturaleza de espacios de participación que trabajan sobre problemas identificados y que buscan soluciones concertadas para ello. Sin embargo, no basta con el reconocimiento formal de los gobiernos: estas Mesas son un verdadero mecanismo para la coordinación y el diálogo en la medida en que cuenten con una adecuada representatividad de los distintos actores del sector forestal (especialmente los usuarios del bosque), cuenten con la continuidad institucional de sus constituyentes y haya consenso y claridad entre los constituyentes respecto a los objetivos, competencias, atribuciones y actividades de la Mesa.

Participación y manejo de conflictos

Las Mesas en sí son espacios de participación de todos los actores del bosque. Su apertura hacia el sector forestal en general ha permitido el involucramiento de una gran diversidad de actores y la expresión de una variedad de opiniones, más allá de un sector en particular. Las experiencias en las regiones Ucayali y Madre de Dios nos indican que estos espacios permiten que los integrantes expresen sus puntos de vistas y que sean escuchados, pero no necesariamente garantizan la participación efectiva en la toma de decisiones. De hecho, las imprecisiones sobre el grado de participación que permiten tales espacios pueden generar expectativa. Los casos desarrollados indican que las Mesas pueden ser espacios en los cuales se debaten inquietudes y expresan quejas, pero estas no siempre son canalizadas adecuadamente ante las autoridades ni son acompañadas de propuestas que mejoren la gobernanza forestal.

Para pasar de un espacio de expresión de intereses o problemas a espacios que influyan en la toma de decisiones, se recomienda clarificar el valor de los pronunciamientos que estos espacios generen para

las autoridades, mejorar el seguimiento que se da a las propuestas sometidas y a los acuerdos alcanzados y priorizar los temas de trabajo para incentivar el interés de los integrantes y mejorar la efectividad. La sensibilización sobre las atribuciones y actividades de las Mesas también debería contribuir a fomentar la participación. La participación activa también se puede promover mediante la conformación de comisiones de trabajo y organización de reuniones descentralizadas que permitan la participación de más usuarios del bosque, tomando en cuenta que ello requerirá un mayor financiamiento de los constituyentes.

Transparencia, control de la corrupción y libre acceso a la información

Por su naturaleza, las Mesas tienen un alto potencial como mecanismo de flujo oportuno y activo de información para fomentar un proceso de seguimiento o vigilancia de la gobernanza forestal. En los casos de Ucayali y Madre de Dios, las reuniones han permitido mejorar la difusión y circulación de la información, pero este proceso informativo no fue organizado. Las Mesas no se han dotado de un mecanismo de gestión sistemática de la información, es decir, sobre cómo pedirla, analizarla, divulgarla y conservarla.

Por otro lado, las Mesas también pueden ser un mecanismo específico para el control de la corrupción, adoptando un rol vigilante y generando denuncias de forma colectiva; sin embargo, el éxito para una estrategia de esta naturaleza dependerá de la composición de la Mesa, las responsabilidades que asuman sus miembros y la existencia de mecanismos de seguimiento a las denuncias formuladas. El establecimiento de una comisión específica de lucha contra la corrupción al interior de la Mesa puede ser una estrategia a considerar en aras de fomentar una buena gobernanza forestal.

Capacidades institucionales

Las Mesas pueden ser un espacio no solo para compartir y circular información, sino también para generar capacidades entre sus miembros, a la par de promover su participación en los procesos de análisis y generación de propuestas. Las experiencias desarrolladas por las Mesas de Ucayali y Madre de Dios dan cuenta del desarrollo de habilidades de interrelacionamiento entre los actores del sector forestal.



4.3. CONTROL SOCIAL DE LA GESTIÓN FORESTAL A TRAVÉS DE LAS VEEDURÍAS FORESTALES COMUNITARIAS DE FECONAPA Y FENAMAD

La Veeduría Forestal es la unidad técnica que se crea y funciona en las organizaciones indígenas o en las comunidades, para promover, dar asistencia técnica y velar por la gestión sostenible de los bosques y territorios comunales. Las Veedurías, lideradas por los propios indígenas, fundamentan y brindan soporte a las decisiones políticas relacionadas con la gestión forestal de la organización o comunidad a la que pertenecen. El veedor es elegido por el Consejo Directivo de su organización o por asamblea

comunal. La Veeduría es un ente independiente que vela por y ejerce el control social sobre la gestión y gobernanza forestal, lo que la convierte en una iniciativa innovadora dentro del campo de la gestión forestal comunitaria, fortaleciendo los mecanismos de participación y control de los pueblos indígenas orientados a asegurar su bienestar. Las primeras experiencias de veedurías han sido promovidas en Ucayali por la Organización Regional de AIDSESP-Ucayali –ORAU desde el año 2008. Sus resultados y potencial han llevado a que Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP adopte esta estrategia dentro de sus políticas y estructura organizativa.

El proyecto Amazonía Viva apoyó la conformación y el funcionamiento inicial de dos Veedurías en las

organizaciones de segundo nivel: una en Atalaya (FECONAPA) y la otra en Madre de Dios (FENAMAD), y a través de ellas ha apoyado otros procesos de conformación de Veedurías en las comunidades.

Las Veedurías representan un mecanismo de empoderamiento de los comuneros que les da protagonismo propositivo como usuarios forestales, lo cual es muy favorable para su participación en procesos de gobernanza forestal de mayor escala en interacción con el Estado.

I. Contexto, lógica de intervención y recuento de los casos

a. Contexto

Ubicación y actores. La Veeduría Forestal Indígena de FECONAPA se ubica en la provincia de Atalaya, región de Ucayali. La Veeduría físicamente funciona en las oficinas de la FECONAPA, en la ciudad de Atalaya. Los beneficiarios de los servicios brindados por la Veeduría fueron las once comunidades afiliadas a FECONAPA. Además, se apoyó la colaboración con la Dirección Forestal de Atalaya y la oficina local de OSINFOR.

La Veeduría Forestal Indígena de FENAMAD se implementó en la provincia de Tambopata, región de Madre de Dios y funciona desde las oficinas de FENAMAD en la ciudad de Puerto Maldonado. El trabajo de la Veeduría busca beneficiar a las 33 comunidades afiliadas a FENAMAD e incluye el trabajo con las autoridades forestales de la región.

Problemática. Las poblaciones indígenas de ambas regiones han soportado y soportan una sobreexplotación de los recursos del bosque, especialmente los maderables, en condiciones por lo general desfavorables para ellos. Lastimosamente la capacidad de respuesta de las comunidades y de sus organizaciones ha sido poco efectiva desde el punto de vista técnico, legal y administrativo, situación que ha incrementado los niveles de tala ilegal y pobreza. Las debilidades principales diagnosticadas en las comunidades de Atalaya y Madre de Dios incluyen: las insuficientes capacidades para estimar un justo

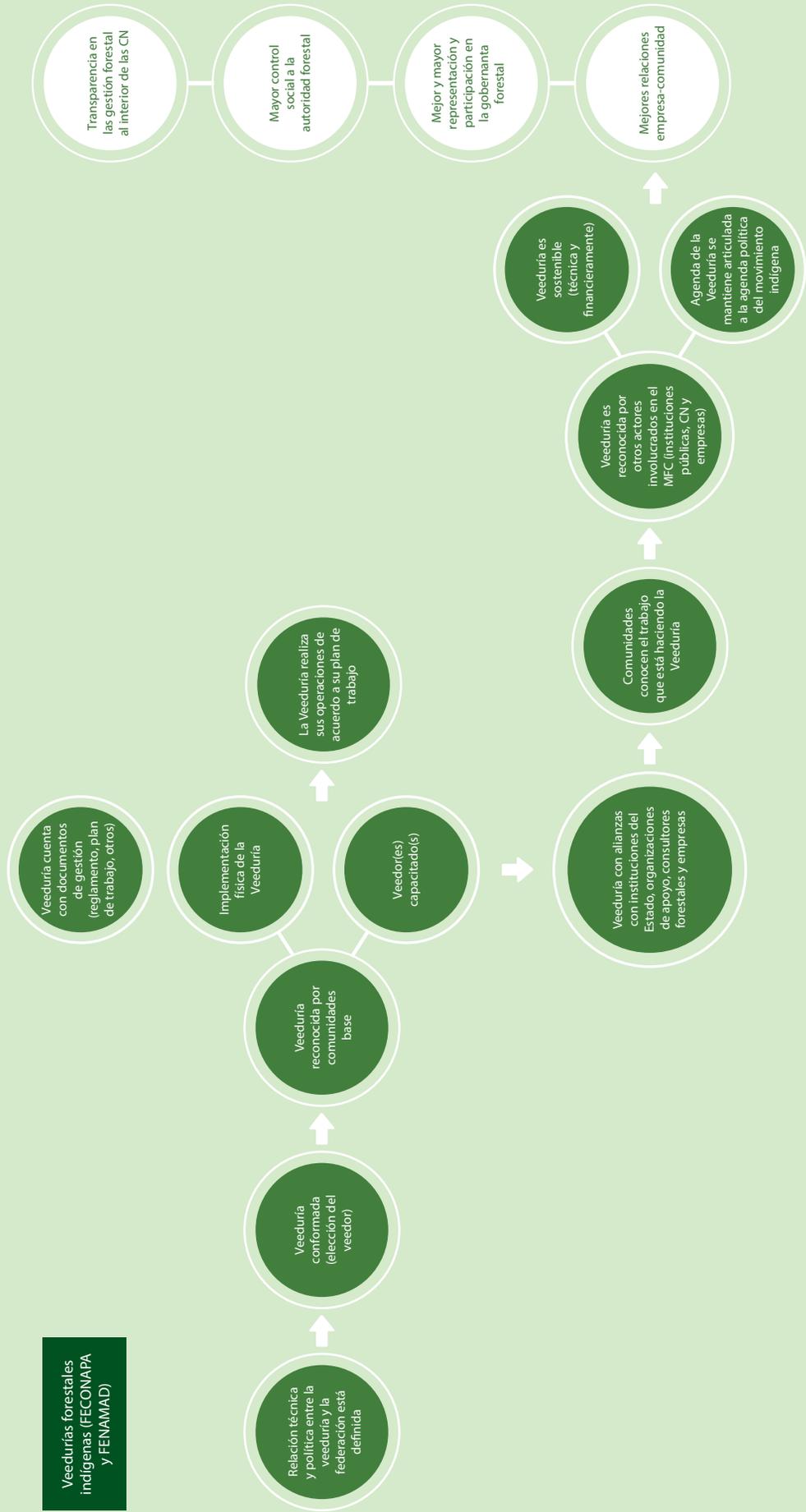
valor comercial de los recursos del bosque, el poco conocimiento de aspectos técnicos y administrativos para gestionar e implementar permisos forestales, los débiles mecanismos de rendición de cuentas y autorregulación, la ausencia de instrumentos de gestión interna para el manejo de bosques y el desarrollo comunal, la ausencia de planes de reinversión y distribución de utilidades de beneficio colectivo, las capacidades limitadas para la suscripción de acuerdos comerciales con terceros en condiciones justas y los escasos medios económicos para emprender y hacer frente a procesos contenciosos (generados por infracciones de terceros con los cuales las comunidades establecen acuerdos en las condiciones previamente descritas). Por su parte, las organizaciones indígenas carecían de equipos técnicos suficientes para revertir esta realidad y atender las solicitudes de las comunidades, teniendo limitadas capacidades para participar de los espacios y procesos que rigen la gestión de los bosques.

b. Lógica de intervención y recuento de los casos

Entre los objetivos del proyecto Amazonía Viva se buscó fortalecer los sistemas de control social que monitoreen la gestión forestal efectiva y transparente. Tomando como referencia las experiencias de Veeduría de existentes desde el año 2008 y lo indicado en la propuesta de Sistema Nacional de Veedurías Forestales Comunitarias que publicó AIDSESP (2013), ese apoyo resultó en un acompañamiento técnico para la creación y funcionamiento inicial de la “Veeduría Forestal de la Federación de Comunidades Nativas Ashéninka de la Provincia de Atalaya (FECONAPA)” y de la “Veeduría Forestal de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD)”. En cuanto a la gobernanza forestal, se buscó específicamente: (i) transparencia en la gestión forestal al interior de las comunidades nativas; (ii) mayor control social a la autoridad forestal; (iii) mejor y mayor representación y participación en la gobernanza forestal, y (iv) mejores relaciones empresa- comunidad.

La lógica de intervención se detalla a continuación:

Gráfico 4: Lógica de intervención de las Veedurías Forestales Comunitarias



Veeduría de FECONAPA - Atalaya

Relación técnica y política entre la Veeduría y la federación está definida. El proyecto propuso la creación de la Veeduría a FECONAPA y compartió las experiencias, conceptos, estrategias de las Veedurías existentes hasta el momento. Se evaluaron las ventajas y desventajas de constituir las Veedurías y los desafíos que estas generarían. El Consejo Directivo de FECOPANA decidió constituir una Veeduría Forestal como un órgano de la federación, integrándola a su estructura orgánica. En ese sentido, la Veeduría funciona bajo el liderazgo técnico y político de la federación.

Veeduría conformada (elección del veedor). Como pasos previos, el proyecto elaboró un perfil del veedor. Para la designación de veedor, FECONAPA realizó un concurso interno con el apoyo del proyecto, a partir de lo cual se evaluó a tres candidatos. Se tomó como principal consideración que conozcan la zona y que tengan experiencia en trabajos de manejo forestal con comunidades nativas de la provincia de Atalaya. En abril de 2013, el Consejo Directivo de FECONAPA designó su veedor del pueblo Ashéninka y con experiencia en operaciones forestales con empresas certificadas. El proyecto elaboró un documento donde se describen de forma general las actividades de la Veeduría de FECONAPA, incluyendo el presupuesto para la implementación y seguimiento. Sin embargo, el veedor no cumplió con sus tareas y abandonó su cargo a fines de 2013 por lo cual FECONAPA organizó un nuevo concurso público y nombró un nuevo veedor en marzo de 2014²⁵. Asimismo, en noviembre de 2013 se realizó una convocatoria pública para contratar los servicios de un ingeniero como asesor técnico de la Veeduría. El proyecto apoyó con financiamiento para los salarios del veedor forestal y del asesor técnico de FECONAPA.

Veeduría reconocida por comunidades base. elección de veedor estuvo a cargo del Consejo Directivo de la FECONAPA, conformada por representantes de las comunidades base. Sin embargo, para socializar la iniciativa y asegurar el respaldo de las comunidades, se realizaron varios talleres de presentación de la Veeduría entre abril y junio de 2013.

Veeduría cuenta con documentos de gestión (reglamento, plan de trabajo, otros). Al momento del nombramiento

del veedor, el proyecto y la FECONAPA elaboraron un plan de trabajo consensuado para la Veeduría que incluía cuatro áreas: (i) asistencia técnica a las comunidades; (ii) participación en eventos e invitaciones institucionales; (iii) coordinación y relaciones interinstitucionales, y (iv) fortalecimiento interno de la Veeduría. El plan de trabajo fue revisado en marzo de 2014 para incluir las actividades siguientes: elaboración del diagnóstico de línea base, pasantías en la ciudad de Pucallpa y comunidades locales, suscripción de convenios con las autoridades forestales, elaboración de un proyecto de sostenibilidad, talleres de capacitación y formación de Veedurías Forestales Comunes. Además, con apoyo del proyecto se elaboró un plan de capacitación en temas de gestión de bosque para el veedor forestal y el equipo técnico, y una guía de conceptos básicos y procedimientos administrativos sobre la gestión forestal y control social de bosques comunales en la cual se describen los conceptos fundamentales que la Veeduría Forestal debe desarrollar.

Implementación física de la Veeduría. Los directivos de FECONAPA decidieron que la Veeduría cuente con una oficina dentro del local de la organización. Como faltaban condiciones básicas para poder operar, el proyecto financió mejoras en la oficina, compra de equipos y elaboración de material informativo y de difusión y ayudó en el trámite para el préstamo de muebles. Además el proyecto ayudó con los gastos operativos básicos de oficina y salidas de campo. La instalación de la oficina se comunicó a las comunidades mediante carta y anuncios radiales.

Veedor(es) capacitado(s). En junio de 2014, se realizó una pasantía de la Veeduría de FECONAPA a la Veeduría de ORAU, conjuntamente con la Veeduría de FENAMAD y los monitores de la CN Puerto Esperanza, con la finalidad de intercambiar experiencias. Además, en el mes de abril de 2013 el proyecto realizó en la CN Puerto Esperanza un taller para la compatibilizar las funciones y regulaciones de los monitores comunales de la CN Puerto Esperanza con la figura de la Veeduría Forestal Comunal.

La Veeduría realiza sus operaciones de acuerdo con su plan de trabajo. Según el plan de trabajo de la Veeduría, entre abril y junio de 2014 ha apoyado de distinta forma a seis comunidades que solicitaron el apoyo a FECONAPA:

25 La federación decidió nombrar también a un promotor de la Veeduría, quien era la persona que logró el segundo puesto del concurso.



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

Shenontiari, Sheyamashya, Boca Apinihua, Divina Montaña, Villa María de Cumarillo y Puerto Esperanza. Los temas abordados fueron: incumplimiento de contratos con empresas madereras, sanciones impuestas por el OSINFOR y relaciones comerciales con empresas interesadas en aprovechar sus bosques. En algunos casos se han producido demandas por extracción ilegal en los que tuvieron que intervenir la Fiscalía y Policía Nacional. Dichos casos aún se encuentran en proceso de investigación. De manera específica, en la CN Sheyamashya se ha brindado asesoramiento a la comunidad para la firma de un contrato con la empresa Velásquez, y el acompañamiento para la realización del censo forestal. Con la CN Galilea, se han realizado actividades de linderamiento para la ampliación de la comunidad. Durante el primer semestre de 2014 se realizaron visitas a diez comunidades²⁶, con miras a establecer una línea base de su gestión forestal; estas fueron: Tahurapa, Galilea, Boca Apinihua, Mencoriari, Santa Elena de Yanayacu, Sheyamashya, Puntijau, Chicosa, Puerto Esperanza y Boca Cocani. De igual manera, se han mantenido coordinaciones estrechas con la oficina

descentralizada de OSINFOR para ver temas referidos a los PAU iniciados contra algunas comunidades, así como para la realización de supervisiones a las comunidades y la realización de eventos de capacitación. Cabe agregar que – una vez fue creada - la Veeduría acompañó también al presidente de FECONAPA²⁷ en las varias gestiones que ha realizado para continuar apoyando al manejo forestal en la CN Puerto Esperanza, por ejemplo, en las fases de negociación del POA 3 y cubicación de la madera para uno de los compradores (caso 1).

En lo que atañe a la coordinación y relaciones interinstitucionales, en julio de 2013 se suscribió un convenio con el OSINFOR para el fortalecimiento de capacidades y un acuerdo de colaboración mutua con la Veeduría Forestal Indígena de la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas AIDSESP Atalaya - CORPIAA, la otra organización regional indígena.

Asimismo, se ha participado en eventos a invitación del GOREU en Pucallpa y de la organización DAR, para

26 Línea Base del Aprovechamiento y Comercio de Productos Forestales en las comunidades afiliadas a la FECONAPA y la base de datos de comunidades y su situación administrativa con la Autoridad Forestal y OSINFOR.
 27 El proceso de manejo y comercio forestal de la CN Puerto Esperanza se inicia mucho antes que la creación de la Veeduría, y el mismo contó con el acompañamiento y supervisión constante del presidente de la FECONAPA



Foto: Diego Pérez/ WWF Perú

tratar aspectos relacionados con la legislación forestal (RLFFS -Ley N° 29763) y para analizar los efectos de la Resolución Jefatural N° 232-2006-INRENA (sobre “Términos de Referencia para Planes de Manejo Forestal en Comunidades Nativas”). Localmente se ha participado en eventos a invitación de la Municipalidad Provincial de Atalaya, del GOREU y del Ejecutor del Contrato de Administración de la Reserva Comunal El Sira (ECOSIRA).

Veeduría con alianzas con instituciones del Estado, organizaciones de apoyo, consultores forestales y empresas. Como parte de las actividades planteadas por la Veeduría, OSINFOR y FECONAPA firmaron un convenio marco el 12 de julio de 2013 con el objetivo de establecer vínculos interinstitucionales de mutua colaboración y cooperación en actividades conjuntas para contribuir al mejoramiento de la calidad técnica de los recursos humanos y de la gestión forestal en los diversos procedimientos según su competencia; asimismo, promover la integración académica y el desarrollo de programas de formación que beneficien a las comunidades nativas, población local y municipios de los territorios involucrados. También para sumar esfuerzos

y recursos en el ámbito de sus respectivas competencias, con el fin de llevar a cabo actividades que coadyuven a la formación de sus miembros. Este convenio está en proceso de implementación. La experiencia ha generado también el interés del Banco Mundial, que se reunió con FECONAPA en mayo de 2014.

Comunidades conocen el trabajo que está haciendo la Veeduría. El equipo de la Veeduría Forestal de FECONAPA, fue presentado en un evento público en junio de 2013, donde se explicó la motivación para conformar e implementar la Veeduría en esta organización, las funciones que cumpliría en adelante y sus roles en la gobernanza forestal local y en la región. A este evento asistieron representantes de instituciones públicas vinculadas con la gestión de bosques, dirigentes de las organizaciones indígenas más representativas de esta parte del país, representantes de la Mesa Forestal de Atalaya y representantes de proyectos y ONG que vienen operando en la región. Por otro lado, se dio a conocer la Veeduría directamente en diez comunidades, durante las visitas que se realizaron durante el primer trimestre de 2014 y que fueron planificadas con los jefes de las comunidades²⁸.

28 Los únicos jefes que no asistieron fueron los de las CN Galilea y Boca Apinihua.



Foto: Diego Pérez/ WWF Perú

Veeduría es reconocida por otros actores involucrados en el manejo forestal (instituciones públicas, comunidades nativas y empresas). En la presentación de la Veeduría, en junio de 2013, se generó interés de las autoridades públicas, que mencionaron posibles sinergias y acciones conjuntas. Desde entonces, la Veeduría Forestal tiene relación con la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre - Atalaya, con la cual FECONAPA firmó un convenio de cooperación en agosto de 2014. Asimismo, FECONAPA tiene un convenio con OSINFOR desde julio de 2013. Los miembros de la Veeduría tienen una relación directa con estas instituciones y son reconocidos por ellas para la realización de trámites y acompañamiento a las comunidades nativas. Asimismo, reciben el apoyo material y económico de la municipalidad provincial de Atalaya y tuvieron acercamientos con empresas del entorno, como el CFA.

Veeduría es sostenible (técnica y financieramente). La Veeduría busca su autogestionamiento mediante asesorías técnicas a las comunidades que, se espera, en el futuro sean retribuidas económicamente por las propias comunidades asesoradas. En ese sentido, se propone tratar de replicar el caso de la CN Puerto Esperanza sin necesariamente tener que aplicar a

una certificación. En el censo de la CN Sheyamashya, acompañado por la Veeduría, se capacitó algunos comuneros que tienen capacidades para desempeñarse como materos y a un posible veedor comunal que acompañe las actividades de aprovechamiento en el bosque de la comunidad. Por este tipo de apoyo, la comunidad retribuirá económicamente a la Veeduría cuando genere ganancias. De igual manera, la Veeduría está iniciando conversaciones con la CN Mencoriari, para que junto con la CN Sheyamashya sean las dos comunidades piloto para implementar el proceso de manejo forestal comunitario con el acompañamiento de la Veeduría.

Agenda de la Veeduría se mantiene articulada a la agenda política del movimiento indígena. Según los actores, la Veeduría tiene todo el respaldo de FECONAPA; el Consejo Directivo acompaña y participa de las actividades realizadas por la Veeduría.

Veeduría de FENAMAD - Madre de Dios

Relación técnica y política entre la Veeduría y la federación está definida. Tras coordinaciones entre el Consejo Directivo de la FENAMAD y el proyecto

Amazonía Viva, se convocó a los dirigentes de la FENAMAD, federaciones afiliadas, líderes de los proyectos que vienen implementando iniciativas con la FENAMAD, equipo técnico y legal en pleno, entre otros, para dar a conocer las experiencias de las Veedurías Forestales promovidas por AIDSESP en el país, los avances en la decisión de conformar la Veeduría Forestal de la FENAMAD, y las ventajas y desafíos para las organizaciones y comunidades indígenas en la gestión forestal. Allí FENAMAD tomó la decisión por unanimidad de conformar su Veeduría Forestal como una institución de la propia organización. Tal como en el caso de la FECONAPA, la Veeduría está sometida técnica y políticamente a las decisiones del Consejo Directivo de la federación.

Veeduría conformada (elección del veedor). En mayo de 2013 FENAMAD realizó un concurso interno para seleccionar a su veedor forestal, designando mediante Acta de Asamblea del Consejo Directivo, a un veedor indígena con experiencia en temas de titulación y gestión de recursos naturales. La selección se realizó utilizando un documento guía sobre las cualidades a tener en cuenta para la elección del veedor forestal, elaborado por el proyecto Amazonía Viva

64

Además, en marzo de 2014, el proyecto contrató por convocatoria pública los servicios de una asesora técnica de la Veeduría, para integrarse al equipo de la Veeduría Forestal y asistirle técnicamente. Los miembros de FENAMAD y el veedor no participaron en la elección de la asesora, que estuvo a cargo del equipo del proyecto. Por ello, inicialmente manifestaron su descontento porque no conocían los criterios utilizados para la elección de la asesora, pero luego manifestaron estar conformes con su trabajo.

Veeduría reconocida por comunidades base. El plan de trabajo de la Veeduría incluyó la presentación del veedor a las instituciones y comunidades. En agosto de 2013, la Veeduría organizó su primer evento público, que consistió en un taller de capacitaciones sobre aspectos básicos y procedimientos para la gestión forestal y control social de bosques comunales, dirigido a representantes de catorce comunidades. Además de la capacitación, el evento tuvo por objetivo socializar ante las comunidades las acciones de la Veeduría Forestal en temas de gestión de bosques.

Veeduría cuenta con documentos de gestión (reglamento, plan de trabajo, otros). La FENAMAD, con el apoyo del

proyecto Amazonía Viva, elaboró un plan de trabajo de la Veeduría para el año 2013 que incluyó las actividades: presentación de la Veeduría a instituciones públicas y ONG; acondicionamiento de ambiente de trabajo; acreditación y presentación formal del veedor forestal; solicitud de información a instituciones sobre permisos forestales; elaboración de un registro de comunidades con información general; organización de una base de datos sobre la situación de los permisos forestales maderables y no maderables de las comunidades; fortalecimiento de visibilidad y comunicación de la Veeduría; elaboración de plan de trabajo (hoja de ruta); propuesta de fortalecimiento de la agenda de bosques de FENAMAD; reunión con las autoridades locales para desarrollar agendas conjuntas; elaboración de propuesta de proyecto para la sostenibilidad de la Veeduría; asistencia técnica a la Veeduría y asistencia técnica a las comunidades.

Además, el proyecto desarrolló un plan de capacitación, que contempla los temas de operatividad de las Veedurías Forestales, administración y gestión forestal, y elaboró una guía de conceptos básicos y procedimientos administrativos sobre la gestión forestal y control social de bosques comunales en el cual se describen los conceptos fundamentales que la Veeduría Forestal debe desarrollar.

El equipo técnico de la Veeduría Forestal elaboró un nuevo plan de trabajo de la Veeduría en marzo de 2014, que incluyó, entre otras actividades, brindar asistencia técnica a las comunidades nativas en la gestión de bosques, capacitar al personal de la Veeduría, elaborar una línea base del aprovechamiento y comercio de productos forestales en las comunidades, intercambiar experiencias con otras veedurías, firmar acuerdos con autoridades y elaborar un proyecto para dar sostenibilidad a la Veeduría Forestal.

Implementación física de la Veeduría. La Veeduría cuenta con una oficina amplia y cómoda en el local de la FENAMAD, además de equipos entregados por el proyecto Amazonía Viva. Además, la Veeduría se benefició de una donación del OSINFOR (una computadora portátil, un GPS, y dos brújulas) en agosto de 2014.

Veedor(es) capacitado(s). En agosto de 2013 se realizó en Puerto Maldonado el taller "Monitoreo y control comunal en la gestión de bosques", donde participaron dirigentes y líderes de comunidades pertenecientes a la FENAMAD, el equipo técnico de la Veeduría Forestal y

de la FENAMAD y los representantes de organizaciones socias del proyecto Amazonia Viva. Allí se abordaron los temas siguientes: obtención de permisos de aprovechamiento forestal, instrumentos de gestión, control social en la negociación de madera (salvaguarda en la suscripción de acuerdos con terceros) y monitoreo de los permisos de aprovechamiento.

En junio de 2014, los integrantes de la Veeduría de FENAMAD realizaron una pasantía de tres días en la Veeduría de ORAU (Ucayali), junto con la Veeduría de FECONAPA y los monitores de la CN Puerto Esperanza, que tuvo por objetivo intercambiar experiencias e identificar lecciones aprendidas que servirán para retroalimentar las experiencias, y mejorar la gestión de las Veedurías.

Además, el equipo de la Veeduría participó en el taller de Manejo Sostenible del Bosque (organizado por el GOREMAD en mayo de 2013); el IX Congreso Latinoamericano en Derecho Forestal y Ambiental (organizado por la Red Latinoamericana de Derecho Ambiental – RELADEFA en Lima, en junio de 2013), varias reuniones de la Mesa de Servicios Ambientales y REDD de Madre de Dios y la reunión convocada por el gobierno regional en noviembre de 2013 sobre el Plan de Acción Ambiental Regional.

La Veeduría realiza sus operaciones de acuerdo con su plan de trabajo. La Veeduría de FENAMAD ha realizado la atención directa de trece comunidades en 2013 y ocho comunidades en 2014, sobre las 33 afiliadas. Los temas tratados han sido: información para armar los expedientes de permisos de extracción forestal maderable y no maderable, acompañamiento para obtener los balances de extracción forestal de sus permisos, elaboración de mapas temáticos de los Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial de las cuencas de los ríos Piedras, Alto Madre de Dios y Tambopata a solicitud de la directiva de la FENAMAD, orientación para los despachos de madera, inspecciones en dos comunidades para descartes de invasión de mineros dentro del territorio indígena, georreferenciación de lugares de conservación ancestral y charlas de orientación sobre manejo de bosques comunitarios.

La Veeduría se encuentra realizando visitas a cada comunidad de la federación, para actualizar la base de datos de las comunidades afiliadas y elaborar una línea base del aprovechamiento y comercio de productos forestales (con información sobre la

situación administrativa). Hasta la fecha, han recopilado información base de diez comunidades, teniendo como meta visitar 22 comunidades.

Veeduría con alianzas con instituciones del Estado, organizaciones de apoyo, consultores forestales y empresas. En agosto de 2014, la FENAMAD firmó acuerdos de cooperación con la Dirección Regional Forestal y OSINFOR. Ambos convenios tienen como objetivo la mutua colaboración y cooperación en actividades conjuntas en beneficio de las comunidades nativas. El fin de los convenios es contribuir en la implementación de los permisos de aprovechamiento forestal de las comunidades y otras actividades para el mejoramiento de la calidad técnica y participación calificada de los recursos humanos y de la gestión forestal, en los diversos procedimientos según competencia. Además, el convenio con OSINFOR busca promover la integración académica y el desarrollo de programas de formación que beneficien a las comunidades nativas. Los dos convenios tienen una duración de dos años prorrogables y están actualmente en proceso de implementación.

Comunidades conocen el trabajo que está haciendo la Veeduría. El trabajo de la Veeduría ha sido socializado durante las visitas para atender a las comunidades y también durante la elaboración de la línea base de la situación de las comunidades afiliadas a FENAMAD.

Veeduría es reconocida por otros actores involucrados en el MFC (instituciones públicas, CN y empresas). La Veeduría de FENAMAD ha participado en encuentros con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil: el GOREMAD, la RELADEFA, el Ministerio de Medio Ambiente – MINAM, el OSINFOR y la Mesa de Servicios Ambientales y REDD de Madre de Dios. El gobierno regional (Dirección Forestal) y el OSINFOR han reconocido la Veeduría de la FENAMAD, al firmar convenios de cooperación con ella.

Veeduría es sostenible (técnica y financieramente). La Veeduría busca asegurar su sostenibilidad elaborando proyectos según las necesidades de cada comunidad y conseguir los fondos y financiamiento necesario para aplicarlos. Se tiene como meta implementar en la CN Tres Islas un piloto que cuente con un veedor comunal y realizar las capacitaciones necesarias para que tengan la capacidad de monitorear y dar seguimiento a las actividades realizadas por la empresa operadora de la comunidad. Además, se ha conformado una Veeduría Comunal piloto en la CN Boca Isiriwe.



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

Agenda de la Veeduría se mantiene articulada a la agenda política del movimiento indígena. Siendo la Veeduría parte de la federación, ejerce sus atribuciones dentro de la agenda política de aquella. Los entrevistados indicaron que la federación incluirá dentro de su estatuto la existencia de la Veeduría, ya que consideran importante la asistencia técnica que brinda a las comunidades.

2. Reflexión crítica

Dada la reciente instalación de las Veedurías en FECONAPA y FENAMAD, la reflexión sobre los casos descritos se refiere más a su proceso de creación que a su funcionamiento. En ambos casos, es de resaltar que la propuesta de creación de las Veedurías fue aceptada rápidamente por las federaciones. Si bien la *propuesta* provino del proyecto, la descripción clara de las funciones del veedor, las directivas de AIDSEP al respecto, las experiencias previas de Veeduría en otras regiones y el apoyo financiero ofrecido, han convencido a las federaciones de la utilidad de la Veeduría. La apropiación ha sido inmediata al crear la Veeduría como una institución propia de la federación, funcionando bajo la dirección de su Consejo Directivo. En ese sentido, las Veedurías no son un ente técnico ajeno a la organización indígena impuesto desde fuera o que obedece a un

proyecto, sino que forman parte de su propia estructura organizativa, con una relación bastante horizontal entre la dirigencia de las organizaciones y el equipo técnico de la Veedurías. De la misma manera, los ejemplos de Veedurías de las federaciones han incentivado a varias comunidades a crear sus propias Veedurías comunales.

Acerca de los procesos de *selección de veedores*, ha sido claro desde el inicio para ambas federaciones que el veedor debía ser indígena. Si bien su identidad indígena le aseguraba una legitimidad, tanto dentro de la federación como ante las comunidades afiliadas, resultó una dificultad al momento de organizar las convocatorias. De hecho, no siempre es fácil contar con profesionales indígenas que tengan interés de participar en el proceso y cuenten con las competencias técnicas requeridas para cumplir con la función. Si bien el proyecto propuso el concurso público como modalidad para garantizar la transparencia del proceso de selección del veedor, en la práctica la confianza en la persona escogida es el criterio que prevalece para las organizaciones indígenas, para quienes la modalidades de elección podrán ser distintas en el futuro, optando por ejemplo por la contratación directa bajo algún criterio de selección que responda a sus propios esquemas organizativos.

En ambos casos se ha decidido nombrar en paralelo a un *asesor técnico* de la Veeduría, que no debe necesariamente ser indígena, pero debe tener competencias técnicas especializadas para poder asesorar al veedor. Esta figura permite mantener a un personal indígena que legítimamente representa a la Veeduría, que establece las relaciones de confianza con las comunidades y los demás actores, pero con los conocimientos técnicos que le provee su asesor. En el futuro, las federaciones podrían mejorar sustancialmente sus capacidades de respuesta a las demandas de sus comunidades afiliadas al ampliar sus equipos técnicos. Cabe resaltar que la contratación directa del asesor por el proyecto suscitó reticencias en ambas federaciones al no conocer los criterios de selección, lo cual fue superado luego dado el buen trabajo de los asesores contratados.

El intercambio de experiencias con la Veeduría de ORAU ha evidenciado la importancia del *respaldo* a la Veeduría por las comunidades afiliadas a la federación, en la medida en que las funciones del veedor se centran en el apoyo directo a las comunidades. Siendo un nexo entre varios actores del sector forestal, resulta imprescindible el acuerdo de las comunidades para que pueda trabajar con ellas. La capacidad técnica y logística de la Veeduría para comunicarse directamente con las comunidades y satisfacer sus demandas será seguramente un factor importante para generar confianza y respaldo a largo plazo.

Las autoridades *forestales regionales* (Dirección Forestal y oficinas desconcentradas de OSINFOR) han manifestado su reconocimiento y respaldo a la iniciativa. En las dos regiones se firmaron convenios de cooperación, en proceso de implementación, que deberían permitir mejorar la información de las comunidades sobre la gestión forestal, gestionar las sanciones pendientes y evitar futuras sanciones. Desde la perspectiva de las autoridades, el veedor es principalmente un nexo con las comunidades que debe facilitar las coordinaciones con ellas. El desarrollo de relaciones interpersonales de confianza entre funcionarios y Veedurías podría mejorar la comunicación y facilitar la gestión de casos problemáticos.

Concluido el proyecto, las Veedurías enfrentan varios *retos*. El primero es su sostenibilidad. La integración de la Veeduría a la federación debe ayudar a asegurar su sostenibilidad, por el nivel de apropiación que manifiesta. Dado que los costos de funcionamiento de una veeduría forestal comunitaria se han estimado en 142 000 dólares

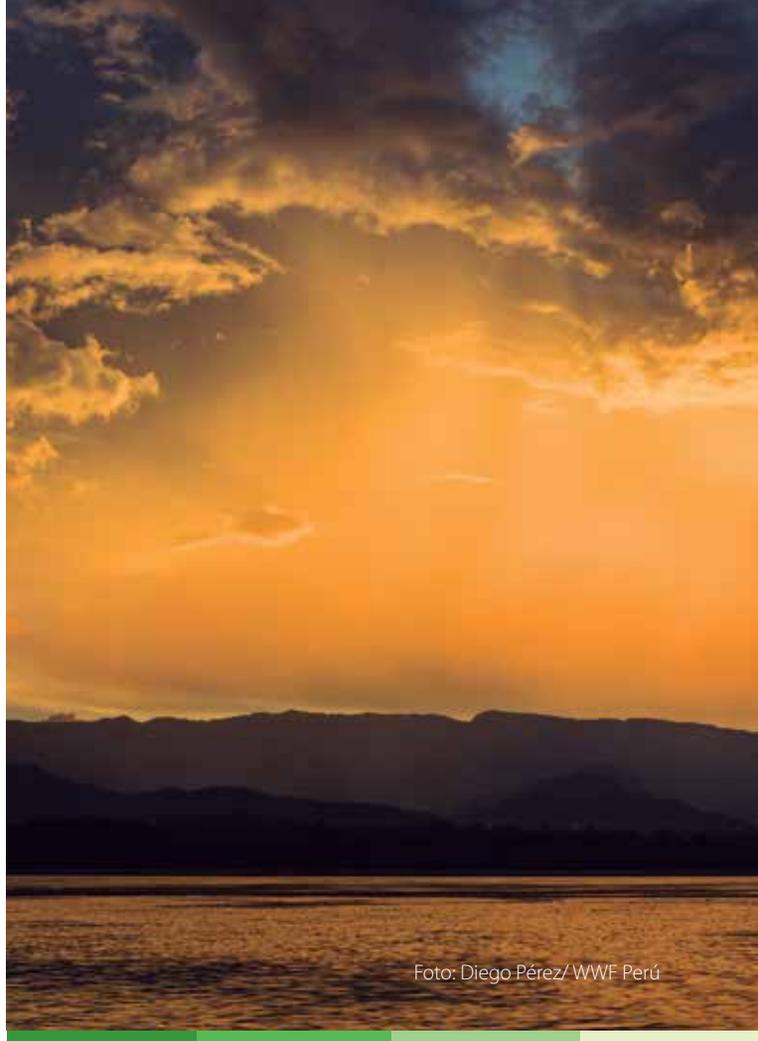


Foto: Diego Pérez/WWF Perú

americanos anuales, es muy probable que se no logre la autonomía financiera a corto plazo. Otra dificultad es la escasa disponibilidad de personal técnico indígena en temas forestales. Mientras que la capacitación demanda una gran inversión de tiempo y financiamiento, las necesidades de asistencia a las comunidades y los procesos en marcha demandan una actuación inmediata. Además, las numerosas demandas de la comunidades no solo atañen al manejo forestal sino también al manejo de cultivos agrícolas y trámites administrativos diversos, lo que sustenta la visión de FENAMAD de ampliar el ámbito de acción de la Veeduría, para que con un equipo técnico más amplio tenga las capacitadas de atender a varios tipos de solicitudes. Por fin, la Veeduría deberá ser capaz de seguir generando confianza con las comunidades nativas para que sea aceptada como una aliada a largo plazo, tomando en cuenta el alto número de demandas y necesidades de visitas y las limitadas capacidades para atenderlas.

3. Aprendizajes

Condiciones habilitantes

- Liderazgo de la *federación*: es absolutamente necesario en la medida en que la Veeduría es constituida como una institución dentro de la propia federación. Se



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

necesita un deseo sincero de avanzar para mejorar la situación forestal de las comunidades.

- Interés y *respaldo* por las comunidades afiliadas: el trabajo del veedor supone la confianza de las comunidades para las cuales trabaja. Esta confianza es necesaria para que los comuneros se acerquen a la Veeduría para solicitar su apoyo y también para que dejen entrar a los miembros de la Veeduría en sus territorios, compartiendo información sobre sus actividades económicas y acuerdos con actores externos. Es recomendable iniciar la sensibilización de la iniciativa temprano con las comunidades y sus autoridades para poder gestionar las dudas y varias perspectivas al respecto y evitar el rechazo una vez constituida la Veeduría.
- Identificar las *necesidades* de las comunidades para elaborar un plan de trabajo que sea adecuado a la demanda de asesoramiento y priorice las intervenciones, siendo numerosas las solicitudes de apoyo técnico a las comunidades.

Necesidades del proceso

- Es importante que la selección del veedor genere confianza entre los indígenas. Se debe elegir al veedor (y a los demás miembros de la Veeduría) de acuerdo con los *procesos internos* de los pueblos indígenas para asegurar la legitimidad del proceso. La elección por concurso puede ser útil, pero no garantiza necesariamente la legitimidad. De organizar un concurso, se debe involucrar a un número suficiente de candidatos indígenas para ser legítimo y ampliar las opciones. En el caso del veedor comunal, debería ser nombrado por la asamblea comunal.
- Un *veedor* debe tener varias cualidades: tener conocimiento técnico, ser responsable, trabajar para el interés común, saber resolver conflictos, no involucrarse en los temas políticos, acercarse a las comunidades constantemente, conocer la realidad de las comunidades, ser indígena (porque debe conocer el idioma, la cultura, y saber adaptarse al contexto local); tener competencias para ser un puente entre las comunidades, la federación y las autoridades. En

caso de la Veeduría Comunal, se considera que el veedor debe ser de la misma comunidad.

- *Competencias técnicas:* no es imprescindible tener todas las competencias requeridas por sus funciones; puede contar con el apoyo de un asesor o un equipo técnico más amplio, multidisciplinario.
- *Contar con equipamiento suficiente:* supone tener una oficina que permite el acercamiento permanente de los protagonistas, el equipamiento necesario para cumplir con sus funciones (por ejemplo, teléfono, computadora, GPS) y recursos para asegurar su movilidad hasta las comunidades.
- Que el veedor *visite* regularmente a las comunidades para generar confianza; el respaldo podría incrementarse por la organización de las capacitaciones que piden los comuneros.
- Realizar *intercambios* entre Veedurías es un método adecuado y eficaz para conocer la Veeduría e identificar aprendizajes útiles para sus integrantes.
- Firmar *convenios de cooperación* con entidades relevantes temprano en el proceso de implementación para beneficiarse desde la creación de la Veeduría del apoyo logístico y de las capacitaciones. Los convenios entre las Veedurías y las autoridades forestales regionales han promovido el acercamiento y el intercambio de información y perspectivas, en beneficios de ambas partes.
- Programar la *sostenibilidad* de la iniciativa desde temprano en el proceso.

4. Contribución a la gobernanza forestal

Coordinación y mecanismos de diálogo

Las Veedurías han demostrado ser un mecanismo efectivo de coordinación entre varios niveles. Por ejemplo, entre la federación, las comunidades, las autoridades forestales regionales y las empresas involucradas en el negocio forestal. El rol de la Veeduría es articular, facilitar, vincular y vigilar, pero no tomar decisiones. En los casos de las Veedurías de FECONAPA y FENAMAD, este rol lo han cumplido principalmente mediante la facilitación de espacios de coordinación entre los actores y de información adecuada a cada

uno de ellos. Ahora las comunidades conocen mejor los roles y funciones de cada actor y tienen mayor comprensión sobre la legalidad en la extracción forestal. Adicionalmente las Veedurías son una oportunidad para aumentar la presencia de la federación en sus comunidades base, gracias a las visitas de las Veedurías a las comunidades, y así mejorar la confianza entre ellos gracias al diálogo.

Los convenios firmados entre las Veedurías y las Debe decir: autoridades forestales regionales de Ucayali y Madre de Dios (DEFFS, DRFFS y OSINFOR) deberían fortalecer su rol de intermediario y mejorar la coordinación entre las comunidades y las autoridades, tanto para agilizar los trámites administrativos como para evitar las sanciones.

Participación y manejo de conflictos

La Veeduría es un nuevo espacio que puede mejorar el involucramiento de las comunidades en la gobernanza forestal, devolviendo a las comunidades el control sobre sus bosques y apoyando en la resolución de conflictos. En concreto, las Veedurías mejoran la participación de las comunidades al permitirles interactuar en condiciones más equitativas en los procesos de toma de decisión. Las Veedurías pueden ser un mecanismo de participación de la población indígena en los espacios de toma de decisión regional y nacional, a través de la representación preparada del veedor en Mesas o espacios de discusión de normativa forestal, como ha sido el caso del RLFFS. Asimismo, en su relacionamiento con las empresas, la Veeduría mejora las oportunidades de las comunidades de llegar a acuerdos adecuados y vigilar (junto con los monitores o veedores de cada comunidad) que los acuerdos se cumplan, tanto durante las operaciones de extracción como durante la etapa de comercialización.

En términos de manejo de conflictos, las Veedurías son un mecanismo ideal para la prevención y el manejo de conflictos. Son entidades intermedias que no toman decisión y que, con el apoyo de un equipo técnico, pueden proveer la información necesaria para la gestión del conflicto, o incluso, de ser necesario, canalizar el problema hacia las autoridades y vigilar que estas intervengan de acuerdo con sus competencias. Las Veedurías de FECONAPA y FENAMAD de manera distinta ya tienen experiencia en resolver conflictos tanto con otras comunidades como con madereros informales y con concesionarios forestales.

Transparencia, control de la corrupción y libre acceso a la información

Las Veedurías permiten una mejor circulación de información entre la federación y las comunidades, pero también entre estas y las ONG, las empresas y las autoridades forestales. El rol más valioso de las Veedurías en cuanto a transparencia es el hecho de que generan confianza entre los actores del sector forestal relacionado con el MFC, y especialmente fortalecen la confianza de las comunidades para afrontar con responsabilidad la gestión forestal.

Las experiencias desarrolladas en Atalaya y Madre de Dios han permitido la mejora de los conocimientos de las comunidades sobre distintos aspectos normativos y administrativos del manejo forestal, como por ejemplo los distintos niveles de manejo permitidos por ley, sus exigencias y los costos de elaboración de los expedientes.

Para asegurar que las Veedurías cumplan adecuadamente su rol en favor de la transparencia en la gestión forestal, no sólo deben contar con equipamiento y financiamiento apropiado sino también con adecuado acceso a la información. En ese sentido, se considera conveniente que mantengan actualizada una base de datos amplia de consultores forestales, precios de madera, sanciones actuales y pasadas a las comunidades, entre otros datos. Igualmente, deben disponer de un mecanismo claro de recepción de denuncias y de actuación en apoyo de aquellas.

Rendición de cuentas

Al ser una figura no solo de apoyo técnico sino también de vigilancia, las Veedurías tienen un alto potencial para impulsar la rendición de cuentas en todos los ámbitos de la gestión forestal. Especialmente en las comunidades, las Veedurías pueden reforzar los sistemas de rendición de cuentas existentes (por ejemplo, asambleas comunales), incrementando la presión para la rendición de cuentas de los líderes y representantes a las asambleas de sus comunidades y buscando evitar la negociación o venta de guías forestales de las comunidades a terceros.

Las Veedurías también pueden reforzar las prácticas de rendición de cuentas de las autoridades forestales hacia los usuarios de los recursos del bosque, como lo

hicieron las Veedurías apoyadas por el proyecto, cuyo respaldo a las comunidades de alguna manera ha facilitado la transmisión de información de OSINFOR a las comunidades. En ese sentido, si bien las experiencias acompañadas por el proyecto han promovido la relación cooperativa con las autoridades forestales (DEFFS, DRFFS y OSINFOR), queda por explorar la posibilidad de relación con otras autoridades como la Fiscalía Ambiental, la Policía Nacional, la SUNAT y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Esto a su vez llevará a que los empresarios sean más conscientes de que con la presencia de las Veedurías podrían ser multados si no respetan el contrato con la comunidad. Sin embargo, es claro que la rendición de cuentas de estos niveles de gobierno no depende exclusivamente de las Veedurías, y aunque estas pueden impulsar estas prácticas, se necesita establecer mecanismos claros para ello.

Capacidades institucionales

En su rol de asesoras técnicas, las Veedurías constituyen un mecanismo interesante para complementar o suplir las capacidades para el manejo forestal que requieran las comunidades. Sin embargo, para que ello ocurra es preciso mejorar las capacidades de la federación, ya sea a través del veedor o de un equipo técnico especializado que apoye el trabajo de la Veeduría. Son especialmente relevantes conocimientos técnicos como SIG, territorio y cubicación, así como conocimientos administrativos y contables.

Planificación: asignación y manejo eficiente y efectivo de recursos

Las Veedurías tienen el potencial para facilitar la planificación de la gestión del territorio no solo en el ámbito comunal sino también de cuenca, al vincular las actividades de manejo forestal con otras actividades de planificación del desarrollo comunal y zonificación del territorio. Algunos instrumentos desarrollados para las comunidades pueden ser útiles para las Veedurías, como los planes de vida, planes de desarrollo o planes de inversión. En un nivel mayor, incluso, las Veedurías tienen el potencial para reorientar el modelo de desarrollo de manera que incluya el cuidado de la cultura, la seguridad del territorio y el concepto de “buen vivir”, además de buscar ganancias financieras del manejo forestal.



4.4. UNIDADES DE SERVICIOS FORESTALES (UNSEFOR)

El proyecto había previsto promover las Unidades de Servicios Forestales (UNSEFOR) como empresas creadas y gestionadas por los propios comuneros, con el fin de brindar servicios forestales a las empresas privadas y a las comunidades.

Se esperaba que fuesen un caso de contribución a la gobernanza forestal, en la medida en que permitirían que los comuneros pasen de ser meros tenedores de un derecho sobre los recursos que “venden” este derecho a un maderero, a ser proveedores de

servicios, reposicionando al actor en el proceso de toma de decisiones y cambiando el modelo de gestión que usualmente se encuentra en los bosques de comunidades nativas. Se asumió también que este nuevo rol les permitiría interesarse más en la gestión forestal en general de los bosques en la Amazonía y participar más activamente en los procesos de gobernanza forestal, más allá del ámbito de una comunidad. Por otro lado, uno de los elementos de una buena gobernanza forestal es que los bosques generan beneficios a las comunidades poseedoras de estos bosques y las UNSEFOR buscaban contribuir a ello a través de equipos técnicos capacitados para apoyar procesos de negociación más equitativos.

Si bien durante el tercer año del proyecto se decidió no continuar con el trabajo de creación de estas UNSEFOR por los comuneros, se ha decidido sistematizar el caso trabajado para registrar el aprendizaje, tratando de entender por qué no funcionó esta idea y cuáles serían las condiciones en las cuales una experiencia de este tipo funcionaría.

I. Contexto

Ubicación. Las actividades del proyecto para las UNSEFOR fueron desarrolladas en la provincia de Atalaya (región de Ucayali, Perú), con las comunidades preseleccionadas por el proyecto para llevar adelante el manejo forestal sostenible en sus bosques.

Actores. Durante todo el proceso de planificación y fortalecimiento de capacidades de las UNSEFOR, se contó como actores principales a las personas con mayor capacidad técnica forestal de las potenciales comunidades beneficiarias. En una primera fase, estas comunidades fueron seis: Puerto Esperanza, Mencoriari, Boca Apinihua, Canapishtea, Puerto Alegre, y Bufo Pozo. Asimismo, se consideró a un miembro de cada federación que representase a estas comunidades: FECONAPA, OIDIT y FECONAYY / FECONADIS.

Cabe agregar que también se consideró inicialmente a la Organización Indígena de la Región Atalaya (OIRA), fuertemente empoderada en el proyecto FORIN²⁹, que tenía interés en fortalecerse en la gestión forestal, pero la organización decidió no trabajar con el proyecto.

Problemática. Al cierre del proyecto FORIN —predecesor de Amazonía Viva—, se recomendó que, partiendo de los conocimientos generados durante su ejecución en las comunidades, se formaran empresas cuyos socios serían los comuneros capacitados que darían servicios a empresas forestales de la zona y a las comunidades de la provincia de Atalaya. Así nació la idea de fomentar la creación de las UNSEFOR. Teniendo en cuenta que el proyecto FORIN había fortalecido a la federación indígena OIRA, se pretendía que esta canalizara los eventuales contratos que pudieran tener estas empresas. Asimismo, el proyecto dejó maquinarias y equipos que las empresas

conformadas por los beneficiarios podrían utilizar para ofrecer servicios de transformación, como motosierras, un aserradero portátil, entre otros. Era implícito que el primer mercado para los servicios de las UNSEFOR estaría conformado por las comunidades nativas que serían apoyadas por el proyecto para llevar adelante el manejo forestal para el aprovechamiento y la transformación de madera. Esto se evidencia también en el hecho de que el proyecto contemplaba recursos limitados de personal de campo para acompañar el proceso de gestión forestal de un número elevado de comunidades, geográficamente dispersas, asumiéndose que serían las UNSEFOR las que realizarían este acompañamiento técnico. En otras palabras, la formación de las UNSEFOR era un componente clave en la lógica de intervención en campo del proyecto Amazonía Viva.

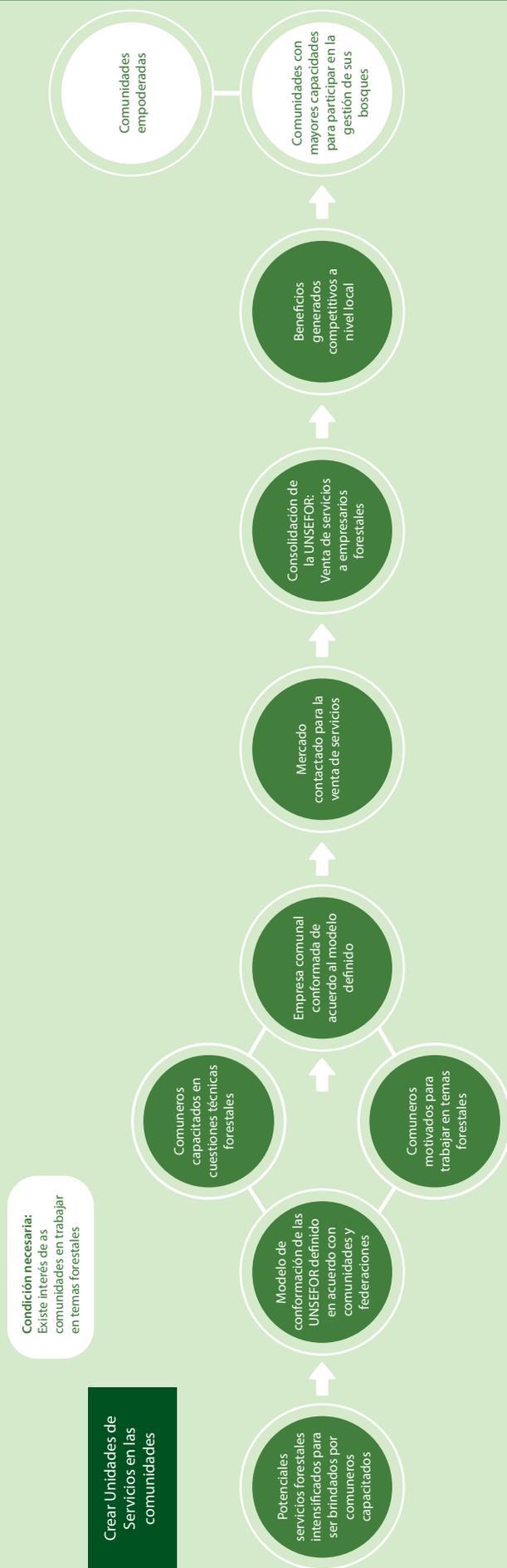
Sin embargo, el *contexto* de la gobernanza indígena en Ucayali en 2011, al inicio del proyecto, presentó algunos retos. Por ejemplo, se creó una nueva organización indígena: la Unión Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía de la Provincia de Atalaya (URPIA), evidenciando inestabilidad política de las bases indígenas y desavenencias con las organizaciones existentes. Esta situación dificultó la identificación y selección de las organizaciones colaboradoras del proyecto, y cuando se inician las actividades, el supuesto de trabajar a través de OIRA para fortalecer las capacidades de las comunidades con las cuales se hacía el manejo parecía imposible debido al distanciamiento y mutuo desconocimiento entre organizaciones y comunidades. También se descubrió que los equipos de transformación dejados por el proyecto FORIN ya no existían, y por tanto el componente de transformación dejó de formar parte de los servicios potenciales que ofrecerían las UNSEFOR.

2. Lógica de intervención y recuento del caso

Los objetivos específicos que el proyecto buscaba con las UNSEFOR eran: (i) empoderar a las comunidades, y (ii) mejorar sus capacidades para participar en la gestión de sus bosques. La lógica de intervención se detalla a continuación:

29 El Proyecto Forestal Indígena (FORIN) estuvo dirigido a fortalecer las capacidades de gestión de comunidades indígenas de las regiones de Madre de Dios, Loreto, Junín y Ucayali (Perú), consolidando la seguridad territorial y jurídica, para desarrollar planes de manejo de productos forestales (maderables y no maderables) en beneficio de la población indígena de la Amazonía. Este proyecto fue financiado por la Unión Europea y ejecutado por WWF Perú, IBIS, CESVI y AIDESEP entre 2006 y 2009.

Gráfico 5: Lógica de intervención de las actividades en las Unidades de Servicios Forestales.



Condición necesaria: existe interés de las comunidades en trabajar en temas forestales. Entre octubre de 2011 y febrero de 2012, al inicio del trabajo orientado a implementar las UNSEFOR, se llevaron a cabo talleres para consultar si las potenciales comunidades beneficiarias tenían interés en que algunos de sus miembros sean capacitados técnica y administrativamente y conformasen empresas prestadoras de servicios forestales. La respuesta de las comunidades fue positiva, por lo que los siguientes pasos desarrollados durante estos talleres consistían en analizar los temas siguientes: (i) ¿cuáles son las capacidades forestales que tienen los comuneros?; (ii) ¿qué necesidades de capacitación tienen los comuneros?; (iii) ¿bajo qué esquema de administración se sentirían más cómodos en trabajar como empresa? Las respuestas a esas preguntas constituyeron la base para la generación de los posteriores planes de negocio para la conformación de las UNSEFOR.

Potenciales servicios forestales identificados para ser brindados por comuneros capacitados. Esta fase incluyó dos etapas: por un lado, realizar un estudio de la demanda de servicios forestales en la región, y por el otro, identificar cuáles servicios podrían brindar las UNSEFOR (planes de negocio).

En lo que atañe a la demanda, se realizaron encuestas para identificar las necesidades del sector forestal (no solo las comunidades, sino también extractores forestales y concesionarios forestales) que podrían ser atendidas a través de la contratación de empresas de servicios forestales conformadas por comunidades nativas. El resultado de este estudio arrojó que tanto empresas como comunidades indígenas sí contratarían este tipo de proveedor de servicios, debido a la confianza que generan los comuneros en cuanto al cumplimiento de cronogramas de trabajo y calidad en la ejecución de sus actividades. Los encuestados mencionaron que el hecho de que vivan cerca de las zonas de operación, a diferencia de los técnicos traídos de ciudades como Pucallpa o Satipo, hace que los comuneros se comprometan en un mayor grado con su trabajo. Asimismo, este estudio identificó las necesidades de servicios y que incluían: transporte de madera, asesoría y trámites forestales, suministro de productos alimenticios, tumbado y trozado de árboles, ejecución de censos forestales, trazo de carreteras

principales, secundarias y viales de arrastre, transporte de personal y producción de plántones forestales. Sobre esta base, contando con la información recabada en los talleres participativos con las comunidades, se desarrolló el plan de negocios de la UNSEFOR.

Debido a que, geográfica y políticamente, los comuneros convocados estaban organizados por subcuenca y federación respectivamente, se decidió que debían conformarse tres unidades de servicios forestales (ver siguiente sección). En una segunda etapa, se elaboraron los tres planes de negocio para la formación y desarrollo del trabajo de cada una de ellas.

Modelo de conformación de las UNSEFOR definido en acuerdo con comunidades y federaciones. El modelo de conformación de las UNSEFOR se basa en el Plan de Negocios, orientado a establecer la mejor alternativa de negocio en Atalaya. La metodología para definir el modelo de conformación consistió en realizar un taller donde se presentaron los alcances de la idea de negocio y se realizó el diagnóstico de las comunidades participantes, tomando en consideración las características socioeconómicas de la provincia de tal forma que se desarrolle un negocio acorde con la realidad de la zona y que permita lograr los mejores beneficios a los integrantes de la UNSEFOR.

Durante los talleres se consultó cuál sería el mejor esquema de trabajo para las UNSEFOR, y se barajaron tres posibilidades: (i) una UNSEFOR que agrupe a todas las comunidades; (ii) tres UNSEFOR conformadas en función de sus realidades políticas y geográficas (cuenca, organización representante), o (iii) una UNSEFOR por cada comunidad. Finalmente, entre los comuneros y el equipo del proyecto, se eligió la segunda opción y se propuso la conformación de tres UNSEFOR: (i) UNSEFOR Tahuanía, conformada por las CN Puerto Alegre, Canapishtea y su federación OIDIT; (ii) UNSEFOR Raimondi, conformada por las CN Puerto Esperanza, Boca Apinihua, Mencoriari y su federación FECONAPA, y (iii) UNSEFOR Sepahua: conformada por la sCN Bufo Pozo y su federación FECONAYY³⁰.

Comuneros capacitados en cuestiones técnicas forestales y motivados para trabajar en temas forestales. Entre mayo de 2012 y julio de 2013 se realizaron los siguientes módulos de capacitación: identificación de especies

30 Debido al abandono prematuro de la iniciativa (más abajo), los detalles de la conformación de cada una de estas empresas no han podido ser precisados.



Foto: Rodrigo Vera/SNV

forestales en campo; censos forestales; aprovechamiento de impacto reducido; cubicación de madera en pie, tumbada y en trozas; transporte de madera; manejo de vivero y plantaciones forestales, y aspectos administrativos y legales. Para cada módulo, se invitó a cinco miembros de las comunidades que tuvieran conocimientos técnicos previos en función de cada tema de capacitación. Esta indicación se enviaba como una recomendación en la carta de invitación, y era la comunidad finalmente la que decidía a qué personas iba a enviarla. Se solicitó que por lo menos los comuneros supieran leer y escribir, tengan conocimientos previos en los temas abordados y tengan la capacidad de replicar lo aprendido en sus comunidades.

Los módulos de capacitación fueron llevados a cabo en diversos escenarios: el bosque comunal y la PCA de la CN Puerto Esperanza, la PCA de la empresa CFA, el patio de trozas de la CN Galilea, y el vivero municipal de la ciudad de Atalaya³¹.

Abandono de la iniciativa. A medida que avanzaban los módulos de capacitación, dejó de asistir un considerable

número de participantes, posiblemente debido a que el proyecto Amazonía Viva optó por no apoyar técnicamente al manejo de sus bosques comunales. Esta decisión se tomó porque las comunidades requerían cumplir con criterios de viabilidad comercial, legal y de control sobre sus bosques para ser apoyadas. Aquellas con sanciones de OSINFOR, o con poca abundancia de especies de valor comercial, o con dificultades de acceso que implicaban altos costos de operación, o con contratos/compromisos no equitativos con terceros, no podían ser apoyadas, pues estas condiciones no podían ser resueltas de manera exitosa durante la vida del proyecto y este tenía como propósito llevar a las comunidades apoyadas hasta el comercio de su madera bajo estándares de certificación o al menos de legalidad.

Así, al ver que las expectativas de los participantes se iban desvaneciendo, se decidió enfocar los esfuerzos del proyecto al desarrollo de las capacidades de los monitores de la CN Puerto Esperanza, quienes al mismo tiempo eran los participantes en las capacitaciones de la UNSEFOR. Por ello, las siguientes fases de la intervención

31 Cabe resaltar que las capacidades técnicas más desarrolladas encontradas en este grupo humano estuvieron entre los miembros de la CN Bufo Pozo.



Foto: Diego Pérez/WWF Perú

no se llevaron a cabo, incluyendo el último módulo de capacitación sobre administración de empresas.

3. Reflexión crítica

El abandono de las UNSEFOR es una consecuencia directa de tres factores que ocurrieron en la implementación del proyecto y que fueron influidos por el contexto antes y durante la implementación:

- a. La imposibilidad de articular las UNSEFOR a una instancia organizativa única para toda la región debido a los conflictos entre organizaciones y comunidades. Esto complejiza y eleva los costos de implementar las UNSEFOR.
- b. La desaparición de los equipos de transformación que iban a permitir a la UNSEFOR ofrecer servicios diferentes de aquellos que cualquier comunero puede ofrecer de manera individual.
- c. La reducción de las actividades del proyecto en manejo y comercio forestal con las comunidades,

explicado previamente, pasando de 19 comunidades elegibles a dos comunidades beneficiarias al final³². Con esta reducción de los destinatarios para manejo y comercio forestal comunitario, las UNSEFOR se quedan sin el principal nicho de mercado para el cual habían sido concebidas.

A pesar del cese prematuro de la iniciativa, la experiencia presentó características resaltables que merecen ser analizadas.

Una etapa clave al iniciar ese tipo de actividad es la identificación del *interés* de los protagonistas. En la ejecución del proyecto, se pudo identificar el interés de los comuneros por la creación de las UNSEFOR durante los talleres de socialización organizados en las comunidades. Sin embargo, los intereses de los comuneros de participar en tal experiencia pueden ser varios (por ejemplo, capacitarse) y resulta difícil asegurar un nivel de interés y de motivación suficiente para crear y manejar una empresa.

En cuanto a la demanda de servicios, y luego de la reducción drástica del número de comunidades

32 Se trata de las CN Puerto Esperanza y Bufeo Pozo.

apoyadas, también es posible que la existencia de otras iniciativas de asesoramiento técnico a las comunidades promovidas por el propio proyecto, tales como las Veedurías forestales comunitarias y los equipos de monitores de la CN Puerto Esperanza, redujesen aún más la demanda para los servicios de las UNSEFOR.

En ese contexto, las UNSEFOR fueron pensadas para prestar servicios tanto a las empresas como a las comunidades, pero al momento de identificar el *mercado*, faltó profundizar el análisis de las necesidades de las comunidades, que podrían constituir un mercado distinto a las empresas.

En cuanto a la definición e implementación del *modelo* de la estructura de la empresa, esto se postergó después de las capacitaciones y nunca se llegó a abordar. Sin embargo, es cierto que este modelo demanda inversión, cuyo monto debería ser conocido durante todo el proceso por los protagonistas como parte de los costos del emprendimiento. La inversión alta en tiempo, trabajo y dinero para crear y manejar una empresa y la falta de beneficios a corto plazo han podido también jugar un rol en la desmotivación de los participantes.

En lo que atañe a las capacitaciones, no siempre asistieron los mismos comuneros (50% del grupo cambiaba), lo que dificultó la generación de capacidades. Podría ser útil mejorar el sistema de seguimiento de las actividades de capacitación. Sin embargo, las capacitaciones han sido positivas en el ámbito individual, dado que varios los comuneros capacitados han sido contratados por empresas forestales. De igual manera, los monitores de la CN Puerto Esperanza indicaron que las capacitaciones recibidas han contribuido a su labor, en particular en lo concerniente a la capacitación de ubicación, que han puesto en práctica para la venta de madera de su comunidad y que es de la mayor importancia, pues evitará que posibles compradores los engañen y les apliquen "castigos" considerables por defectos de las trozas.

Cabe resaltar que la UNSEFOR es una iniciativa económica que no necesariamente garantizaría una mejora de las relaciones entre las empresas y las comunidades.

4. Aprendizajes

Condiciones habilitantes

- Que existan comunidades, empresas o regentes dispuestos a pagar por el servicio ofrecido por la UNSEFOR.

- El análisis económico debe indicar que realmente se prevé un incremento (comparado con la provisión directa de servicios a título individual) en las condiciones económicas y financieras que demuestren que el negocio es rentable para los miembros de la UNSEFOR y para la UNSEFOR como tal (es decir, que se cubren los costos de la gestión empresarial). Hay que tener en cuenta que existe un costo de organización y de nivelación de conocimientos que posiblemente otras empresas de servicios o prestadores individuales no tengan.
- Importancia de identificar los *destinatarios* de la intervención con precisión, teniendo en cuenta el contexto sociopolítico.
- Se debería evitar relacionarse con actores en conflicto, proponiendo intervenciones que puedan generar aún más *conflictos* o asegurarse de tener las capacidades para manejarlos.
- Importancia de la claridad de la *comunicación* y de los acuerdos alcanzados entre el proyecto y los beneficiarios, sobre el alcance de las actividades.
- Se recomienda tener una fase de *piloto* para probar la iniciativa; no se debería subestimar el tiempo necesario para llevar a cabo una fase de piloto.
- Tienen que existir condiciones de *comunicación* (tipo radiocomunicación) que permitan la conformación y funcionamiento de una UNSEFOR y vías de acceso que permitan el desplazamiento de quienes van a prestar el servicio.
- Que existan condiciones adecuadas en términos registrales y tributarios
- Que existan personas de las comunidades dispuestas a *dejar sus actividades* tradicionales para brindar servicios a través de las UNSEFOR.
- La *demand*a de los servicios tiene que estar cerca de las comunidades donde viven los miembros de la UNSEFOR, siendo la distancia un factor clave para identificar el proveedor de servicios.
- Que las personas y comunidades hayan entendido y reflexionado sobre *experiencias pasadas o existentes* de asociatividad para la venta de servicios.



Foto: Israel Gordaliza/DAR

- Que haya un grupo de comuneros que tengan *capacidades mínimas* de lectura y escritura y formación en matemáticas.
- Se recomienda que los capacitados *repliquen* el módulo en las comunidades. Mucho de lo aprendido es relativamente nuevo para los capacitados; el hecho de transmitir información permite que esta se quede permanentemente en quien la explica.
- Debe haber claridad sobre la intervención de las *organizaciones indígenas* en los negocios de las comunidades; se recomienda evaluar las capacidades de administración de negocios de las autoridades políticas y explicitar los roles de los actores en la toma de decisiones, desde el diseño de este tipo de iniciativas, para evitar conflictos políticos y malentendidos.

Necesidades del proceso

- Realizar el *estudio de mercado* desde la fase inicial de la intervención, antes de proponerlo para tener claridad sobre las expectativas; además, sería útil tener un

estudio de mercado amplio de la región como referencia. Durante la intervención se recomienda realizar visitas continuas a los posibles contratantes, para comprobar si se mantienen las oportunidades de negocio.

- Los *intereses* de los participantes (comuneros y líderes) deben identificarse con precisión, tomando en cuenta su realidad cotidiana; se necesita un seguimiento continuo para conocer cómo se mantiene y evoluciona el interés de los protagonistas; de igual manera, las expectativas deben ser claras y acordes con lo que realmente se va a hacer y se va a poder lograr. Hay que tomar en cuenta la necesidad de tener *logros* a lo largo del tiempo.
- Es necesario generar una *apropiación* muy elevada de la iniciativa por las altas inversiones personales que requiere; desde el inicio de la intervención, los protagonistas de la UNSEFOR deben entender hacia dónde se quiere llegar, participando en todas las etapas y en el proceso de toma de decisión, que además de generar un mayor compromiso permite “calibrar” las expectativas del proyecto.

- Tiene que haber capacidad de *inversión* que “soporte” el modelo por un número de años hasta que la UNSEFOR genere sus ingresos propios; el monto debería ser conocido durante todo el proceso por los protagonistas como parte de los costos del emprendimiento y se debe explicitar quién realizará la inversión.
- Se deben hacer *capacitaciones* en gestión empresarial paralelamente a los módulos técnicos. El hecho de dejar como último módulo de capacitación el tema de la administración de empresas pudo haber hecho que se perdiera el foco de lo que realmente se buscaba con las UNSEFOR.
- El *modelo* de la empresa debería definirse desde la fase inicial, para conocer las implicancias sobre la inversión y la motivación de los participantes; se deben tomar en cuenta las diferencias étnicas e identificar claramente las ventajas de la UNSEFOR sobre sus competidores; sería útil contar con un análisis de experiencias similares previas para elaborar el modelo.
- Se debe evaluar la necesidad de pagar *sueldo* a un gerente y analizar el impacto que este costo tiene sobre los ingresos de los participantes, así como su valor agregado.
- Será positivo tener conocimiento sobre otras *experiencias* existentes en cuanto a servicios forestales, para evaluar la competencia de la oferta.





EPÍLOGO / REFLEXIONES FINALES

Sistematizar es, en concreto, el ejercicio ordenado de recordar, reflexionar, aprender y compartir lo ocurrido a lo largo de un “experimento” de promoción de cambios. En este documento hemos presentado un análisis – en la medida de lo posible crítico y objetivo - de una serie de procesos apoyados por el Proyecto Amazonía Viva que buscaron mejorar la gobernanza forestal, así como los aprendizajes adquiridos por el equipo del proyecto junto con los actores protagónicos de estos procesos. Una vez más queremos resaltar que no se trata de “historias de éxito”, sino de

aprendizajes a partir de las experiencias, que muchas veces incluyen retos no previstos y no están exentas de fracasos.

Esperamos que este documento ofrezca algunas reflexiones útiles para los promotores y protagonistas de proyectos, pero también que aliente a la sistematización de experiencias a lo largo de cada proceso, a la reflexión crítica y a la práctica de compartir aprendizajes como una medida para mejorar la gobernanza forestal.





BIBLIOGRAFÍA

CEPAL y Patrimonio Natural. 2013. Amazonía posible y sostenible. Bogotá: CEPAL y Patrimonio Natural.

DAVIS, WILLIAMS, LUPBERGER, y DAVIET. 2014. *Assessing forest governance. The Governance of Forests Initiative Indicator Framework*. Washington: WRI.

Defensoría del Pueblo. 2010. Ética pública y prevención de la corrupción. Documento Defensorial 12. Lima: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. 2010. La política forestal y la amazonía peruana: avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad. Serie Informes Defensoriales - Informe 151. Lima: Defensoría del Pueblo.

FAO. 2004. Guía metodológica de sistematización. Roma: FAO.

GAVIRIA, A. 2012. Aproximación a una metodología para la sistematización de proyectos forestales en la Amazonía Peruana. Lima.

GÓMEZ, N. y PACHA, M.J. 2013. *From the tree of practices to the forest of knowledge. A guide to identifying, capturing, sharing and communicating REDD+ Inspiring Practices*. s.l.: WWF.

GTZ. 2006. Guía de sistematización. El Salvador: Programa FORTALECE (MINEC/GTZ).

PROFOR y FAO. 2011. *Framework for assessing and monitoring forest governance the program on forests*. Rome: FAO.

UNICEF-FUNPROEIB Andes. 2009. Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. Cochabamba: FUNPROEIB Andes.

PROYECTO AMAZONIA VIVA:

Sistematización de experiencias y contribución a la gobernanza forestal en Perú

Se terminó de imprimir en los talleres de REALIDADES S.A.

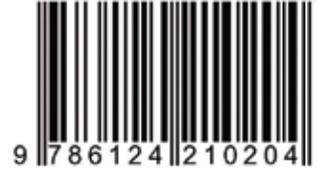
Los Jazmines # 423, Lince

Correo electrónico: informes@realidades.pe

Página web: www.realidades.pe

Enero, 2015

ISBN: 978-612-4210-20-4



amazonía CONSERVACIÓN Y VALORIZACIÓN PARTICIPATIVA DEL BOSQUE Y SUS SERVICIOS AMBIENTALES VIVA



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
República de Colombia



TRAFFIC
the wildlife trade monitoring network