

La Agenda Forestal Indígena engloba un conjunto de medidas, políticas e intervenciones consideradas prioritarias por las organizaciones indígenas para su atención por parte del Estado. Su objetivo es promover una inclusión más efectiva de las comunidades indígenas en la cadena de valor de la madera y los productos no maderables, así como en el sector forestal en general, respetando los derechos de los pueblos originarios y generando impactos positivos en su economía.



AVANCES Y RETOS DE LA AGENDA FORESTAL INDÍGENA



1. EL PROBLEMA

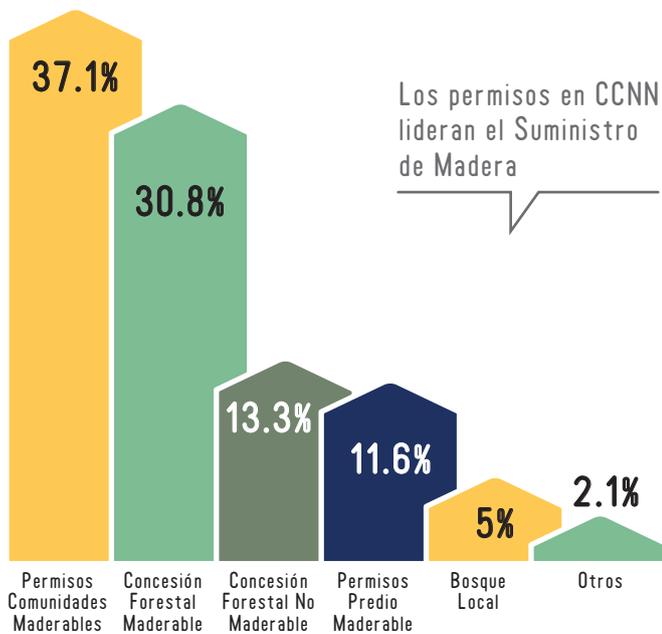
De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (2023), en el Perú existen **2, 293** comunidades nativas (CCNN) reconocidas², correspondientes a 51 pueblos indígenas amazónicos (Ministerio de Cultura, XX). La mayor parte de ellas se encuentra ubicadas en tres departamentos: Loreto (46%), Ucayali (15%) y Amazonas (14%). De éstas, 1580 CC NN tienen territorios titulados y, de acuerdo con información del Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)³, juntas tienen en sus territorios comunales el 18% de los bosques de la Amazonia peruana.

- 1 Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP) y Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).
- 2 El número de comunidades proviene de DIGESPACR, MIDAGRI, 2023. Comunidades Campesinas y Nativas. Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural, mantras que el número de pueblos indígenas se sustenta en la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del MINCUL, Revisado en <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas>.
- 3 Mapa de Bosque/No Bosque año 2000 y Mapa de pérdida de los Bosques Húmedos Amazónicos del Perú 2001 – 2019, MINAM (Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático) – MIDAGRI (SERFOR).



El aprovechamiento de los bosques comunales en los últimos años ha venido incrementando su participación en la producción maderera del país, al punto de convertirse en su principal fuente de abastecimiento, incluso por encima de las concesiones forestales, como puede apreciarse en la Figura 1.

Figura 1. Fuentes de producción de madera en el país



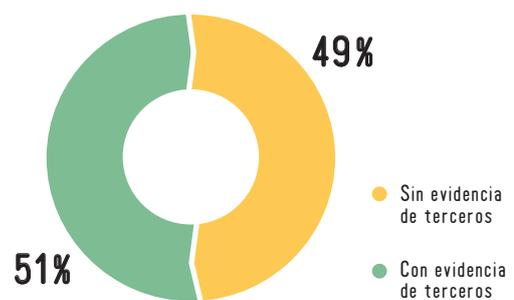
Fuente: USAID Pro-Bosques, 2019. Línea de Base de Suministro de madera legal en Perú, incluyendo aspectos técnicos, sociales y comerciales.

En 2019, la extensión aproximada de bosques comunales bajo permisos forestales alcanzó 1'957,739 ha repartidas en alrededor de 600 comunidades (USAID Pro-Bosques, 2021)⁴

Las condiciones en que se realiza este aprovechamiento, sin embargo, genera pocos beneficios directos para las comunidades, que dependen de la participación de personas o empresas de fuera de las comunidades (*los denominados "terceros"*) con los cuales se asocian a través de contratos o en el extremo acuerdos verbales, para cumplir los requerimientos de financiamiento, asesoría técnica, procedimientos de autorización e infraestructura de aprovechamiento, para los cuales no cuentan con las capacidades ni recursos que les permita hacerlo por cuenta propia.

Producto de esta asociación entre comunidades nativas y terceros, éstos últimos acceden a bosques comunales a través de contratos inequitativos en cuanto a los beneficios, y asumen el dominio de las operaciones de aprovechamiento, sin responsabilizarse de cumplir la normativa forestal, pese a que la ley Forestal (Ley N° 29763) incluye la *Responsabilidad Solidaria*, en estos casos.⁵ Un análisis de los permisos forestales supervisados por OSINFOR entre el 2015 – 2019 evidenció que la participación de terceros solo es reconocida y visible en un 50% de los casos, pese a conocerse que en la práctica siempre están actuando de alguna manera en los permisos forestales (Figura 2).

Figura 2. Participación de terceros en permisos forestales en comunidades nativas supervisadas por OSINFOR (2015-2019)



Fuente: USAID Pro-Bosques/OSINFOR. "Análisis sobre la participación de los terceros en actividades forestales de las CCNN supervisadas por el OSINFOR y su relación con la efectiva responsabilidad solidaria" (2021).

Ante esta realidad, resulta inaplicable la *Responsabilidad Solidaria*, y terminan siendo las comunidades nativas quienes asumen las penalidades de incumplimiento y deficiencias, al punto que, al mes de abril del 2023, existen multas impuestas por OSINFOR a 342 comunidades por un valor de 138 millones de soles. Para facilitar el pago de las multas, OSINFOR ha establecido mecanismos de compensación, que, mediante compromisos de conservación, restauración, y otras actividades complementarias, permiten reducir los montos, sin embargo la aplicación de la compensación a las comunidades multadas no alcanza ni al 25% de ellas, principalmente por la falta de información sobre los procedimientos para acceder a estos mecanismos.

4 USAID Pro-Bosques, 2021. Participación de las Comunidades Nativa en la Cadena de Valor de la Madera y el Sector Forestal en la Amazonia Peruana. Aportes a la Agenda Forestal del Perú Bicentenario. 85pp.
 5 El artículo 38 de la Ley No 29763 – ley forestal y de fauna silvestre, establece que "Los terceros que realicen aprovechamiento forestal en tierras comunales son responsables solidarios con las comunidades por el debido cumplimiento de la legislación forestal y de fauna silvestre".



“ Para las organizaciones indígenas es muy importante que las propuestas de la Agenda Forestal Indígena se concreten en los territorios, lo que nos va a permitir seguir impulsando el manejo forestal comunitario sostenible, en el marco de la gestión territorial que realizamos día a día en nuestros bosques y su biodiversidad. Es importante que se respeten nuestros derechos colectivos, lo que incluye acceder a mayores beneficios, participar en el aprovechamiento, control y monitoreo de los bosques con aportes a la economía indígena, y contribuir al desarrollo e inclusión de nuestros pueblos ”.

Tabea Casique Coronado, secretaria de AIDSESP y lideresa del pueblo Ashéninka.





2. LAS POLÍTICAS DE ESTADO Y EL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO (MFC)

Desde el año 2014, las comunidades nativas han sido clasificadas por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en situación socioeconómica de extrema pobreza, entre otras razones, por su carencia de acceso a una serie de servicios básicos para el bienestar y desarrollo, lo que las debería hacer prioritarias para beneficiarse de programas sociales y subsidios con fondos del Estado.

En ese sentido, existen dos medidas de política de Estado principales que rigen el MFC:

a) La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, que incluye entre sus objetivos el fortalecimiento y promoción del MFC, realizado por los pueblos indígenas y otras poblaciones usuarias de los bosques⁶, y destaca la promoción e institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana, entre los que se incluyen los custodios locales, la vigilancia comunitaria, las veedurías forestales y los comités de gestión de bosques, entre otros⁷.



Algunas de sus orientaciones también incluyen el apoyo del Estado hacia el desarrollo de modelos productivos asociativos, como las alianzas entre las comunidades y las empresas, y el respeto al derecho de los pueblos indígenas al uso sostenible de los bosques en sus tierras comunales.

6 Objetivo Específico 4, Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

7 Eje de Política 1: Institucionalidad y Gobernanza, Lineamiento 1.



b) La Ley No 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, incluye el compromiso explícito del Estado de promover el MFC a través del fortalecimiento de las capacidades de los pueblos indígenas, el apoyo técnico, la capacitación y la implementación de mecanismos que faciliten el financiamiento forestal y la articulación a los mercados, la capacitación para el monitoreo, control y vigilancia y de los recursos forestales y de fauna silvestre, el fortalecimiento de capacidades para la negociación con terceros, y la asistencia en la elaboración de los planes de manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Mayor asistencia técnica del Estado y un nuevo rol de los regentes forestales

Las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC), consideradas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento, aún no han sido implementadas, salvo en algunos casos excepcionales, y, la asistencia técnica de los regentes forestales, contratados por los terceros que financian las operaciones de extracción de la madera, difícilmente responden a los intereses o requerimientos de las CCNN en las negociaciones y procedimientos de los permisos forestales. Sin embargo, el impacto de la asistencia técnica de regentes forestales sería fundamental para orientar de manera exitosa a las comunidades en la gestión de los permisos forestales, la que debiera producirse en el marco de un fortalecimiento de capacidades con enfoque intercultural, razón que justifica la formación de regentes con especialización en comunidades nativas.



3. LAS PRINCIPALES MEDIDAS PARA IMPULSAR EL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO (MFC)

La Agenda Forestal Indígena considera las siguientes medidas prioritarias para fomentar una participación más efectiva y beneficiosa de las CCNN en el manejo de sus bosques:



1

Impulsar intervenciones públicas que prioricen metas de fortalecimiento de capacidades, asistencia técnica, asociatividad y acceso a mercados.

Se necesita una mayor atención efectiva del Estado y es importante fortalecer, desde la institucionalidad de la autoridad forestal nacional, la creación de una Dirección General de Manejo Forestal Comunitario dentro del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), que atienda, desde esta categoría jerárquica institucional, los requerimientos de asistencia técnica y orientaciones a las CCNN de manera permanente y eficiente.



2

Crear un contexto habilitante efectivo para que las CCNN puedan participar en el MFC en mejores condiciones.

Este debe incluir el fortalecimiento de la responsabilidad solidaria, de forma tal que las alianzas con terceros se orienten hacia condiciones de equidad, partiendo de una identificación temprana de quiénes son éstos y cuáles son sus capacidades, financiamiento e historial de desempeño en el respeto de la legislación forestal.



3

Establecer un servicio de regencia forestal pública gratuita en favor de las comunidades,

que ofrezca a éstas la asistencia técnica en la elaboración e implementación de los planes de manejo forestal, así como en los trámites de los permisos forestales. Esta asistencia técnica debe llegar desde la etapa de negociación con terceros, disminuyendo de este modo la excesiva dependencia de las comunidades de las decisiones e intereses de los terceros, y aliviando el costo que representa actualmente la contratación de regentes.



4

Articular los comités de vigilancia y control forestal comunal con las mesas regionales de vigilancia y control forestal y de fauna silvestre junto con las autoridades con competencias de supervisión, control y fiscalización.

De este modo se reconocerá y promoverá la inclusión de las CCNN en las iniciativas de comités de vigilancia y control forestal comunitario – o su equivalente de veedurías forestales indígenas – que despliegan patrullajes para prevenir y controlar el aprovechamiento ilegal en los bosques comunales. Es necesario que el Estado atienda las alertas de las CCNN de estos grupos, pero también que garantice la sostenibilidad institucional y financiera de los mismos.



5

Promover el financiamiento público y privado que permita a las CCNN su participación directa en las cadenas de valor que se originan en los bosques dentro de sus territorios,

tanto para el manejo forestal con fines maderables como no maderables. Resulta importante generar mecanismos que atiendan el acceso de las comunidades a financiamiento y asistencia técnica, sobre todo con respecto al aprovechamiento especies forestales que representan las mayores oportunidades para fortalecer las cadenas de valor.



4. LOS AVANCES Y LOS RETOS



4.1. En el impulso de las intervenciones públicas



AVANCES

- Se ha establecido la Unidad Funcional de Manejo Forestal Comunitario, dependencia encargada de atender las acciones y propuestas del SERFOR en relación con el MFC en las comunidades nativas y campesinas del país. Este es un paso importante
- La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) ha firmado convenios con el OSINFOR y el SERFOR, para fortalecer capacidades y mejorar la aplicación de la legislación forestal, la participación comunitaria y la trazabilidad en la cadena de valor de los productos forestales de los bosques comunales, así como favorecer la transparencia de la información sobre los títulos habilitantes que se otorgan en tierras comunales.
- Se ha realizado una experiencia piloto de financiamiento directo del Estado, a través del SERFOR, para la contratación de profesionales que elaboran planes de manejo a baja escala para CCNN de Loreto, con la propuesta de escalar este apoyo a toda la región amazónica.
- Se han desarrollado programas y contenidos de capacitación específicos que priorizan las condiciones para una mejor negociación entre comunidades y terceros, como la Mochila Forestal del OSINFOR, en la temática de MFC y de negociaciones; o el Programa Formación de Formadores en MFC del SERFOR, que ha diseñado contenidos y metodologías en alianza con organizaciones indígenas, y dispone de una primera promoción de 33 formadores entrenados para replicar las capacitaciones en MFC.



RETOS PARA LOGRAR OBJETIVOS

- Aún se considera necesaria la creación de una Dirección General de Manejo Forestal Comunitario, con las atribuciones y los recursos humanos y presupuestales suficientes para generar intervenciones de mayor impacto.
- Se debe dedicar especial atención al fortalecimiento de capacidades y la necesaria asistencia técnica a las CCNN a través de la creación y la dotación de recursos para el funcionamiento de las Unidades Técnicas de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC), que, en una primera etapa, puede concentrarse en cuencas amazónicas con mayor producción de madera de permisos forestales comunitarios.
- Desarrollo de un Programa Nacional para la promoción del MFC por parte del SERFOR, que establezca medidas promocionales y de fortalecimiento de capacidades en el control y vigilancia forestal como etapa inicial, pero también en los demás componentes del manejo forestal comunitario



4.2. En la implementación de la responsabilidad solidaria



AVANCES

- OSINFOR y AIDSEP han hecho propuestas de actualización en normatividad orientada a visibilizar a los terceros desde las etapas iniciales de los tramites de permisos forestales en comunidades nativas.



RETOS PARA LOGRAR OBJETIVOS

- Se debe fortalecer la implementación de la responsabilidad solidaria a través de medidas que permitan visibilizar la participación de los terceros, desde las etapas tempranas de aprobación de permisos y planes de manejo, sea bajo la presentación de los contratos entre ambos actores, debiendo promoverse una aplicación de los modelos de contratos aprobados por SERFOR para estos fines.



4.3. En la implementación de una Regencia Forestal Pública gratuita para las CCNN



AVANCES

- AIDSESEP ha hecho público este requerimiento al Estado a través de diferentes documentos, como la Propuesta en el marco de la Segunda Reforma Agraria; la Agenda Grande de Aidesep (AGA) de mayo de 2022; o su participación en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), de agosto de 2022, considerando el impacto que podría tener la existencia de este servicio de asistencia técnica a cargo de los regentes a favor de las comunidades con permisos forestales.



RETOS PARA LOGRAR OBJETIVOS

- La promoción de especializaciones para que los regentes que asesoren a las CCNN dispongan de conocimientos de interculturalidad, gobernanza interna comunal y legislación específica.
- La formación de regentes forestales indígenas, complementados con profesionales no indígenas avalados por las organizaciones indígenas, para su incorporación a las UTMFC.



4.4. En la implementación de los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunal (CVC) y su articulación con el Estado



AVANCES

- Las autoridades regionales han reconocido formalmente a los Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunal (CVC) —o su equivalente de veedurías indígenas como los denomina AIDSESP— y a sus miembros bajo la denominación de custodios forestales.
- Las mesas regionales de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre de las regiones Ucayali y Madre de Dios, conformadas por entidades con competencias en control y vigilancia forestal y de fauna silvestre, han reconocido como invitados a representantes de las organizaciones indígenas, superando así este tipo de limitaciones en sus convocatorias. No obstante, este espacio de coordinación para la vigilancia y control forestal requiere un impulso regional y nacional, porque su funcionamiento en las regiones ha sido limitado.
- Muchos de los CVC han accedido a capacitación y equipamiento a través de la contribución de la Cooperación Técnica y de proyectos con financiamiento internacional.



RETOS PARA LOGRAR OBJETIVOS

- Los reportes de los CVC deben ser reconocidos oficialmente para que se activen intervenciones de las autoridades regionales forestales, las fiscalías ambientales (FEMA), los jueces, el SERFOR o el OSINFOR, según corresponda.
- Es importante identificar fuentes de financiamiento del Estado y la Cooperación Internacional que permitan la continuidad de las acciones, el equipamiento y las capacitaciones iniciadas en los CVC, para poder asegurar su sostenibilidad.
- El Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre debe incorporar de forma oficial y efectiva la participación de los representantes de los CVC como un aliado importante, y contemplar mecanismos para su sostenibilidad financiera.
- Visibilizar el aporte de los pueblos indígenas para la conservación de los recursos forestales y el control y la vigilancia de éstos. Para ello, se considera necesario el desarrollo de estudios que valoricen el control y vigilancia forestal, sustenten la asignación presupuestal para diferentes tipologías o niveles de intervención y se homologuen con la operatividad de control y vigilancia comunitaria desarrollada por el SERNANP, tanto en las áreas protegidas como en las zonas de amortiguamiento.
- Desarrollar lineamientos por parte del Ministerio de Cultura (MINCUL), el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), y Organizaciones Indígenas (OOII), para incorporar el enfoque de género en los programas y proyectos sobre MFC, control y vigilancia con OOII, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos en los enfoques de género e interculturalidad.



4.5. En la promoción del financiamiento público y privado



AVANCES

- Se han destinado fondos para el MFC a través del Programa Nacional de Conservación de Bosques del Ministerio del Ambiente (MINAM), bajo la modalidad de Transferencias Directas Condicionadas, cuya ampliación por 10 años hasta el 2030 asegura la continuidad de financiamiento para las CCNN afiliadas a través de actividades productivas y de control y vigilancia.
- Desde el año 2021, el Fondo Agroperú, administrado por Agrobanco y destinado a financiar a pequeños productores agrarios -incluyendo comunidades nativas y campesinas-, se ha reestructurado e incluye, por primera vez, actividades forestales no maderables, a través de un programa de dos líneas de crédito en condiciones blandas para especies no maderables, que incluye 14 cadenas productivas de la región amazónica y dos de regiones de costa y sierra.
- Existen proyectos de inversión pública (PIP) con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) como parte del Programa de Inversiones Forestales (FIP, según sus siglas en inglés). Estos son parte del Fondo de Inversión para el Clima en el marco del Convenio de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que prioriza a las CCNN y a los pequeños productores forestales.
- Se ha creado el programa de inversión Fomento y Gestión Sostenible de la Producción Forestal en el Perú, con base en un préstamo del KfW Banco de Desarrollo, el cual incluye componentes de MFC, bajo la conducción del SERFOR.
- Se ha desarrollado un piloto de financiamiento para la elaboración de los planes de manejo a baja escala (Declaraciones de Manejo – DEMA) en la cuenca del Nanay, en Loreto, con financiamiento directo de SERFOR, cuya experiencia generaría oportunidades para la réplica en otras regiones de la Amazonía con comunidades y pequeños productores.



RETOS PARA LOGRAR OBJETIVOS

- Escalar la asignación de presupuestos de programas forestales con componentes de MFC que se desarrollan en regiones piloto, para beneficio de un rango amplio de CCNN en toda la Amazonía.
- Desarrollar, dentro de programas presupuestales del Estado, componentes para atención al MFC, que incluyan el fortalecimiento y la atención de las demandas de los comités de vigilancia y control forestal comunitario.
- Avanzar en el camino iniciado por el Fondo Agroperú de Agrobanco, de generar financiamiento diseñado para pequeños productores y para productos no maderables —cuyas medidas habían estado ausentes hasta la fecha en la gestión forestal—, con la finalidad de acercar más la inversión estatal hacia los pequeños productores, incluyendo específicamente a las CCNN.



Considerando que esta agenda constituye un conjunto de propuestas, su revisión periódica servirá para el monitoreo de las políticas e intervenciones por parte del Estado en favor del MFC. Su enriquecimiento y actualización, queda en manos de las organizaciones indígenas en su interacción con las autoridades forestales nacionales y regionales, así como con las organizaciones aliadas de la cooperación técnica y la sociedad civil en los diversos espacios que ya funcionan y los que se van generando para atender el objetivo de un manejo forestal sostenible e inclusivo.

AVISO DE DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

La realización de esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones de USAID, ni del gobierno de Estados Unidos de América.