



SIMPLIFICACIÓN DE PROCESOS BUROCRÁTICOS EN EL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO EN UCAYALI, PERÚ

Roberto Kometter

Noviembre 2013

**Plataforma de
Intercambio de
Experiencias**

Promoviendo la Gestión
del Conocimiento y la
Innovación en el Manejo
Forestal Sostenible en la
Región Andina



PROGRAMA DE MANEJO FORESTAL SOSTENIBLE EN LA REGIÓN ANDINA



MINISTERIO DE ASUNTOS
EXTERIORES DE FINLANDIA

Este documento ha sido elaborado en el marco de la Consultoría de HELVETAS Swiss Intercooperation / ASOCAM para el Programa Manejo Forestal Sostenible (MFS) que implementa el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) con el aporte financiero del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia (MAEF).

Las ideas, planteamientos y formas de expresión de este documento son propios del autor y no representan necesariamente la opinión del IICA, MFS o el MAEF.



SIMPLIFICACIÓN DE PROCESOS BUROCRÁTICOS EN EL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO EN UCAYALI, PERÚ

Roberto Kometter

1. Un proyecto esperanzador

Derecho Ambiente y Desarrollo (DAR), institución comprometida en construir la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas en la Amazonía, está implementando un proyecto financiado por el Programa Manejo Forestal Sostenible (IICA – Finlandia) titulado “Mejorando los procesos de los PGMF y POAs e incorporando REDD y No maderable incrementamos la rentabilidad forestal”. El proyecto está orientado a simplificar los procesos de revisión y aprobación de los instrumentos de gestión de la autoridad forestal de Ucayali y a evaluar la posibilidad de incorporar en los lineamientos para la formulación de Planes de Manejo y Planes Operativos Anuales, todos los productos y servicios que puede producir el bosque, también los Productos No Maderables y REDD+, en el entendido que una diversificación de la producción puede incrementar la rentabilidad del negocio y reducir los riesgos ante los vaivenes del mercado.

La implementación del proyecto se desarrolla en dos niveles: En la Región Ucayali, teniendo como actores principales a la Dirección Ejecutiva de Forestal y Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Ucayali, a la Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU) y sus comunidades asociadas. A nivel nacional se trabaja con la Dirección General de Forestal y Fauna Silvestre (DGFFS) y AIDSESEP. El proyecto está enfocado al manejo forestal comunitario

El origen del proyecto radica en la dificultad que tienen las comunidades indígenas, en este caso en Ucayali, para lograr que les aprueben permisos forestales, lo que se traduce en requerimientos administrativos engorrosos y repetitivos, exigencia de planes de manejo complementarios para el aprovechamiento de productos forestales diferentes de la madera. A esto se suma la demora en los trámites por la falta de personal de la Dirección Regional Forestal, que a su vez no están suficientemente capacitados o desconocen la realidad de las comunidades indígenas, igualmente hay algunos trámites que deben ir hasta Lima, porque la autoridad regional no tiene la competencia para aprobarlos. Todo este tiempo de espera tiene un costo de oportunidad para las comunidades indígenas, porque en algunos casos se pasa la época de la zafra (que es estacional, de abril a octubre) y tienen que esperar hasta el próximo año para poder hacer el aprovechamiento de sus recursos forestales, con consecuencias económicas y sociales para las comunidades.



El manejo forestal comunitario (MFC) hasta ahora no ha sido una prioridad en las políticas públicas forestales, pero eso está cambiando y se registra un creciente interés en promoverlo, porque se reconoce que los bosques manejados por comunidades para la producción de bienes y servicios son una estrategia para la reducción de la pobreza en el medio rural. Sin embargo esto parece que todavía no ha sido entendido por los administradores de los recursos forestales dentro del Estado, como se deduce del párrafo anterior. Esto desincentiva la ejecución del manejo forestal en el territorio de las comunidades indígenas y las empuja a operar de una manera ilegal, con la consecuente disminución de sus ingresos.

Las comunidades indígenas que entran en negociaciones con terceros para hacer el aprovechamiento de la madera, por lo general son empujadas por estos para hacer el aprovechamiento sin obtener el permiso correspondiente, dada la demora del trámite, lo que lleva a la comunidad a entrar en un círculo de ilegalidad y de infracción a la Ley, que le acarrea sanciones y bajos precios por la madera vendida en estas condiciones. Las autoridades no reconocen una responsabilidad solidaria entre los extractores y la comunidad indígena para la implementación de los planes de manejo y planes operativos anuales, por lo que son las comunidades las que asumen toda la responsabilidad sobre las sanciones, lo mismo sucede con los compromisos tributarios, por lo que muchas comunidades están endeudadas ante la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), incluso sin saberlo.

A esto se suma la historia de desconfianza de las comunidades hacia el Estado, porque sus funcionarios generalmente se han puesto de lado de las empresas e intermediarios que han abusado de sus derechos y usufructuado de sus recursos naturales. Lo que ha generado reiterados conflictos.

Los trámites engorrosos y con una inversión considerable de tiempo, facilita la corrupción, eleva los costos de transacción y genera pérdida de oportunidades para las comunidades indígenas.

En el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y Fauna Silvestre, ya se había identificado como una estrategia para la lucha contra la corrupción, implementar una política y plan de simplificación administrativa.

Para que las comunidades indígenas puedan llegar a hacer un manejo y aprovechamiento responsable de sus bosques, y este se convierta en una forma de mejorar sus condiciones de vida, es vital avanzar hacia la simplificación administrativa de todo el proceso, así como fortalecer las capacidades tanto de la autoridad forestal como de las comunidades y sus organizaciones indígenas, reformular los lineamientos para los planes generales de manejo forestal (PGMF) y planes operativos anuales (POA), modernización de la autoridad forestal con equipamiento y software, entre otros.

El proyecto de DAR pretende contribuir a la rentabilidad y fortalecer la gobernanza de los bosques de comunidades indígenas. Igualmente mejorar los procesos de aprobación e implementación de PGMF y POAs incorporando REDD y los productos forestales no maderables en los esquemas de manejo forestal comunitario en la Región de Ucayali. Para alcanzar esto el proyecto trabaja en los siguientes campos: (1) Identificar y proponer un mecanismo participativo y con enfoque de género para la formulación de directivas y lineamientos para PGMFs y POAs de permisos en comunidades indígenas. (2) Desarrollo de lineamientos de referencia para la formulación de PGMF y POAs integrales, incorporando el componente REDD y no maderables, valorizando los bienes y servicios del bosque. (3) Fortalecimiento de la Autoridad Forestal Nacional y Regional en manejo forestal comunitario.



El impulso de la articulación del Estado con las Organizaciones Indígenas, con soporte de la sociedad civil, a través de la inserción de profesionales tanto a nivel regional, en la Dirección Ejecutiva de Forestal y Fauna Silvestre, como en la Organización Regional AIDSESEP Ucayali (ORAU) y a nivel nacional en la DGFFS y en AIDSESEP. Esta articulación se ha dado simultáneamente en el nivel regional y nacional, lo que ha desencadenado un acercamiento y fluidez de la comunicación sin precedentes. Esta estrategia ha resultado tan eficaz, que están logrando avances con este proyecto nunca antes vistos, dando esperanzas que el MFC se convierta en un aporte para mejorar los ingresos de las comunidades.

2. Algunos problemas e innovaciones

Entre los problemas y cuellos de botella que obstaculizan el avance del MFC se puede citar los siguientes:

a. Procesos complejos y complicados, largos y engorrosos, que demoran y cuestan mucho

De acuerdo a un análisis realizado por DAR, son necesarios hasta 11 trámites (pasos) que demoran más de 300 días (en el mejor de los casos) y cuestan al menos S/. 8,815 (US\$ 3,150) (en el anexo 1 se presenta el detalle), para lograr la aprobación de un permiso de aprovechamiento forestal para una comunidad indígena. La mayor parte de las etapas de los procedimientos seguidos actualmente por la DEFFS del GORE Ucayali, para la aprobación de permisos y planes de manejo para comunidades indígenas, tales como ingreso y recepción por mesa de partes, evaluación de requisitos, georeferenciación, inspección ocular, evaluación del expediente, evaluación del estudio de impacto ambiental (EIA), aprobación de permisos y/o planes de manejo; siguen los siguientes pasos:

- Mesa de Partes (registro)
- Secretaria del DEFFS (Sello para derivar)
- DEFFS (Deriva a oficina de MFC)
- Oficina de MFC (registra y evalúa / solicita georeferenciación / observa)

Se repiten estos mismos pasos para todo documento interno y externo que ingresa al expediente, lo que hacen engorrosos y redundantes los trámites.

b. Pocos funcionarios, no dedicados específicamente al MFC y por lo tanto muchas veces sin conocimientos especializados en temas de MFC.

A pesar de existir más de 1800 comunidades indígenas con una superficie mayor a 12 millones de ha de bosques a nivel nacional, no existen áreas especializadas en MFC dentro de las oficinas de las autoridades forestales, tanto a nivel nacional como en los gobiernos regionales. En la Región Ucayali bajo la modalidad de permisos de aprovechamiento forestal en comunidades indígenas existen aproximadamente 500,000 ha, sin embargo no existía ningún profesional especializado en el tema de MFC dentro de la DEFFS de Ucayali.



c. Muchos planes de manejo, para cada tipo de recurso, sobrecargando la elaboración y evaluación de documentos.

Cuando se quiere aprovechar y comercializar varios productos del bosque de manera legal, se requiere presentar planes de manejo independientes para cada uno de los productos, sean estos madera, bambu, tamshi, hojas de palmeras, entre otros, a lo que se agrega que no existen términos de referencia para la mayoría de los productos del bosques, como los citados anteriormente, por ejemplo, lo que hace que se tenga una mayor demanda de tiempo y costos en estos casos. Esto es más complicado para el caso de los servicios ambientales: de acuerdo a la Ley Forestal N° 29763 el aprovechamiento de los beneficios económicos de los servicios de los ecosistemas forestales se realiza a través de los títulos habilitantes o permisos, entonces para operativizar su implementación es necesario disponer de “lineamientos para la formulación de planes de manejo forestal” (TdR) y procedimientos administrativos, siendo uno de los requerimientos más importantes en relación al tema de REDD+.

A partir del trabajo desarrollado por el equipo de DAR se pueden resaltar algunas innovaciones para contribuir en la solución a estos problemas:

1. Simplificar los procesos de aprobación de los PGMF y POAs disminuyendo tiempo y costos

Para la simplificación de los procesos, se ha elaborado una propuesta de cambios en los trámites. Estos cambios se basan en principios y elementos que ya están permitidos por la legislación vigente como son: Presunción de veracidad, eliminación de exigencias y formalidades costosas, desconcentración de los procesos decisorios y participación de los ciudadanos en el control de la prestación de servicios del Estado.

A partir de lo anterior se proponen cambios en los 11 trámites (pasos) requeridos para la aprobación de los permisos de aprovechamiento forestal para las comunidades indígenas (ver anexo N° 2), esto puede ahorrar hasta 5 meses de tiempo y la reducción de costos podría llegar hasta 50% por plan de manejo, sin embargo esta información es todavía preliminar.

Una de las novedades de este proceso, es la construcción participativa (comunidades indígenas, sus organizaciones, funcionarios del estado y otros involucrados) para consensuar la simplificación de los trámites y hacer participar a la ORAU como fedatario de la información proporcionada por las comunidades, eliminando así trámites y costos.

El proyecto, para facilitar la simplificación de los procesos, está promoviendo la implementación y maximización del uso de un software administrativo que está desarrollando la DEFFS, que permita hacer seguimiento de los expedientes, de tal forma de eliminar duplicidad de pasos y permitir la ubicación rápida del expediente, así como que el administrado sepa, en forma permanente, donde se encuentra su trámite.

Sin embargo para poder materializar esta propuesta de simplificación se requiere su validación por la autoridad forestal y la emisión de la norma correspondiente, lo que implica procesos de prueba para verificar que los cambios dan los resultados esperados y luego la aprobación de la autoridad.



2. Incorporar funcionarios especializados en manejo forestal comunitario, designados exclusivamente para dicha labor, en la autoridad forestal regional y nacional

Esta innovación se inicia con el impulso a la creación de una Unidad de Manejo Forestal Comunitario–UMFC en la DEFFS del GORE Ucayali, que es la primera unidad de este tipo que se ha creado en el aparato del estado peruano. Esta unidad desarrolla labores que nunca antes había hecho el Estado como: Brindar asesoramiento técnico en temas de Manejo Forestal Comunitario a las comunidades indígenas, fortalecer de las veedurías forestales comunales, liderar y encabezar los procesos que desarrolla la Plataforma de Manejo Forestal Comunitario en Ucayali (también un espacio nuevo de concertación), aportar con información y propuestas sobre MFC al proceso de elaboración de la Reglamentación de la Legislación Forestal.

A partir de esta iniciativa ya se han implementado unidades similares en las regiones de Amazonas y San Martín, lo que será emulado por otras regiones, demostrando la utilidad de esta innovación.

El que la autoridad forestal regional haya aceptado la creación de la UMFC dentro de su estructura es de por sí un paso muy importante. Sin embargo, sólo dispone de un profesional para hacerla funcionar, lo que es insuficiente para la tarea que debe cumplir. Es ahí que el proyecto de DAR resuelve fortalecer a la UMFC, porque considera estratégico consolidarla. Este fortalecimiento consiste en incorporar un profesional especializado en MFC. Esto igualmente había sido realizado por la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER). Es decir ahora hay tres profesionales viendo los temas de MFC dentro de la UMFC. También están apoyando la construcción de un sistema de información sobre permisos de aprovechamiento forestal a comunidades indígenas. El apoyo con la incorporación de profesionales en el seno de las instituciones también se ha realizado en ORAU y a nivel nacional en la DGFFS y AIDSESEP, en el que se aborda temas que son atribución de la autoridad nacional forestal, como los lineamientos para la formulación de planes de manejo (TdR), la reglamentación de la Ley Forestal y Fauna Silvestre y además se propicia un acercamiento y coordinación entre autoridad nacional/regional de forestal y fauna silvestre y AIDSESEP con su base regional.

Lo que se ha convertido en una de las acciones más importantes del proyecto de DAR, por los resultados obtenidos, es el apoyo a la articulación del estado con las organizaciones indígenas, a través del reconocimiento de la Plataforma Regional de Manejo Forestal Comunitario (PRMFCU). Esta plataforma está trabajando en: **(1)** Seguridad física y legal de los bosques, **(2)** Fortalecimiento de capacidades, **(3)** Incentivos y Financiamiento, **(4)** Aspectos legales e institucionalización en el Estado. Esta plataforma es un claro ejemplo de innovación en concertación de alianzas multiactores. Otro aspecto del fortalecimiento es el apoyo a la construcción por consenso de una metodología participativa en la administración y control de los recursos forestales de las comunidades indígenas, a través del dialogo y la participación de la organizaciones indígenas. Existe una fluida comunicación entre la UMFC y la VFC (ORAU) para analizar los problemas y darles solución.

“A pesar que todavía no se ha implementado la simplificación de trámites, pero por la sola creación la UMFC el tiempo de los trámites para la revisión y aprobación de PGMF y POA en comunidades indígenas se ha reducido de un año o más a 6 o 7 meses”, señala Erich Domínguez, Director de Proyectos de AIDER - Ucayali.



Alex Abramonte y Oscar Melgarejo, funcionarios del proyecto Perú Bosques en Ucayali, señalan que “a partir del apoyo que recibe la ORAU, tiene una mayor presencia y mejor participación en la PRMFCU y una mayor fluidez en su relación con la UMFC.

La UMFC no solo está centrada en la temática de los trámites, sino que también apoya alternativas de manejo forestal diferente a la madera como la producción de semillas de caoba en el Purús por la empresa comunal ECOPURUS, entre otras acciones. Esto significa que hay una gran innovación y cambio de actitud en la DEFFS, desde la creación de la UMFC: antes prácticamente no se atendía o demoraban en exceso los trámites de aprobación de los instrumentos de gestión de las comunidades indígenas, ahora no sólo se aceleran estos trámites sino que también se asesora a las comunidades en alternativas de manejo forestal como las señaladas anteriormente, lo que marca un hito en el rol del estado en el Perú.

Nunca antes se había generado en el país un movimiento de esta naturaleza alrededor el MFC, lo que está arrastrando a otras regiones en este mismo compromiso.

“Todo esto debe avanzar hacia un programa de cogestión de los bosques entre las comunidades indígenas, sus organizaciones y el Estado, lo que los empoderará en relación al MFC”, señala Max Silva, Coordinador de la VFC-ORAU

3. Diseñar Términos de referencia para formular PGMF y POA que permitan el aprovechamiento integral de los recursos del bosque a partir en un solo documento

Esta innovación de construcción y diseño participativo de términos de referencia para la formulación de PGMF y POA que permitan el aprovechamiento integral o diversificado de recursos maderables, no maderables y REDD+, está en pleno proceso de desarrollo y avanza hacia la simplificación de los TdR, al integrarse el aprovechamiento de madera, PFMN y REDD+, lo facilitará la revisión, aprobación y supervisión de los planes de manejo. Esto Mejorará la percepción que tienen las comunidades nativas (y el resto de los productores forestales) sobre la administración forestal, propiciará un mayor y mejor entendimiento de los planes de manejo y la participación de la comunidad en el monitoreo de las actividades y también contribuirá a favorecer el manejo diversificado, integrado o de uso múltiple de los bosques comunitarios.

Uno de los puntos importantes de esta iniciativa es que los lineamientos de referencia se elaboran de manera participativa, siendo las propias comunidades las que aportan al contenido, aquella información que ellas pueden cumplir, de esta manera quedan comprometidas con conocimiento, al cumplimiento de los lineamientos antes mencionados y avanzan de esta manera hacia un manejo responsable.



Los lineamientos de referencia para la integración del manejo de diversos productos del bosque, apela al principio de gradualidad: El manejo forestal se debe alcanzar de manera gradual, en cuanto a su mejoramiento y niveles de exigencia. Esta integración, permite disminuir el riesgo y distribuir los costos fijos entre diferentes líneas de producción, lo que lo hace más adecuado para los productores forestales con baja capacidad financiera como las comunidades indígenas. Exige un tratamiento interdisciplinario e Integrar elementos sobre la silvicultura y aprovechamiento de los productos no maderables.

4. Integración de los recursos no maderables en los PGMF y POA

Para aportar de una manera práctica en la elaboración de lineamientos de referencia para la integración de los recursos no maderables en planes de manejo integrales, se ha elegido el tamshi en la comunidad indígena de Puerto Esperanza. En esta comunidad se ha desarrollado el inventario y elaborado el plan de manejo participativo de este producto, de tal forma de obtener experiencia práctica que oriente la elaboración de los lineamientos. El tamshi, es un producto no maderable, utilizado en la construcción de casas y artesanía. Este trabajo aún no ha concluido, por lo que no se dispone de resultados concluyentes sobre el tema.

“La integración en el manejo forestal de productos como madera y semillas, en el cual las mujeres tendrían la responsabilidad en el manejo de las semillas para artesanías”, es considerado por Max Silva como algo que tendría resultados positivos.

5. Integración de REDD+ en los PGMF y POA

Una innovación que se pretende implementar es integrar REDD+ en los lineamientos de referencia para el manejo forestal comunitario, para lo cual se está analizando la pertinencia, eficiencia e implicancias de esta integración. Del análisis se desprende que el enfoque de programa nacional REDD+ (en comparación con el enfoque de proyectos o subnacional) se ajusta mejor a las comunidades indígenas porque armoniza las políticas nacionales de reducción de emisiones con los intereses de las comunidades indígenas en esa temática, lo cual deriva en una mejor oportunidad frente a los mercados así como menor riesgo de fugas de carbono y la sostenibilidad del proceso, además recoge un procedimiento concertado teniendo como pilar la Consulta Previa Libre e Informada, el fortalecimiento de capacidades, entre otros.

Una de las dificultades que se encuentra para integrar REDD+ es que los estándares para la construcción de una línea base de carbono, consideran la elaboración de cuatro estudios importantes e independientes que son a) La estimación del stock de carbono, b) Cuantificación de la deforestación, c) Tasa y modelación de la deforestación y d) Estimación de la degradación forestal. Lo que no está considerado en los planes de manejo, siendo necesario agregarlo, lo que podría elevar los costos de los planes de manejo integrales, sin embargo este trabajo aún no ha concluido por lo que los resultados logrados hasta el momento son preliminares.

Al hacer un ejercicio con los actores relevantes, sobre su valoración de las innovaciones que se están desarrollando con el proyecto de DAR, ellos manifiestan que lo más importante es el mecanismo de articulación entre las organizaciones indígenas, el gobierno regional y las sociedad civil, porque permite que haya fluidez de comunicación entre las comunidades indígenas y el gobierno para solucionar de manera participativa los problemas, lo que garantiza una solución duradera de los problemas y aceptada por los actores claves.



También la integración de lineamientos de referencia para el aprovechamiento integral o diversificado de los recursos forestales maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, permitirá, reducir tiempos y costos en los trámites de aprobación e incrementar los ingresos para las comunidades indígenas.

También se debe considerar el mecanismo de participación para pueblos indígenas formulado participativamente con 02 organizaciones indígenas regionales, 12 organizaciones indígenas de nivel local y la nacional AIDSESP. Las pautas desarrolladas dentro de este mecanismo, pueden tener múltiples aplicaciones para guiar procesos de elaboración de normativa que involucra pueblos indígenas, tanto de nivel regional como de nivel nacional, previa adaptación.

3. Dificultades, lecciones aprendidas, pistas y trampas

Como todo proyecto presenta dificultades, expresadas por los mismos actores:

- Existe un proceso de cambio en la institucionalidad ambiental en la Región Ucayali con la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARAU), para lo cual está en proceso la elaboración de los documentos de gestión de esta nueva institución que deberá absorber a todo el aparato burocrático regional relacionado. Sin embargo, ciertas incertidumbres en este proceso dificultan el fortalecimiento de la autoridad forestal en relación al MFC, porque existe el riesgo que la Unidad de Manejo Forestal Comunitario, sea reorganizada, que cambie el personal o sea absorbida por otra dependencia y por lo tanto se retroceda lo avanzado.
- Las autoridades políticas tienen otras prioridades que el MFC, lo que dificulta trazar políticas claras en estos temas y en especial el reconocimiento oficial de la UMFC dentro de la estructura de la DEFFS, la asignación de presupuesto e implementación logística.
- El proceso de reglamentación de la Nueva Ley Forestal es lento, lo que influye para que no se tomen decisiones en relación al manejo forestal, en especial en lo que hace a los procesos relacionados a los títulos habilitantes para el aprovechamiento forestal.
- En algunos casos el desinterés de las comunidades por el aprovechamiento forestal comercial, así como los bajos niveles de educación de sus miembros dificultan su participación y contribución en relación al MFC.
- Existe una desconfianza de las comunidades y sus organizaciones en relación a REDD+, porque existe la creencia que bajo esa modalidad no podrán hacer aprovechamiento de los bienes que normalmente utilizan del bosque.
- La falta de información ecológica y biológica sobre algunas especies dificulta su adecuada inserción dentro de planes de manejo integrales o multipropósito.



También existen algunas lecciones aprendidas, igualmente expresadas por los mismos actores

- Fortalecer las relaciones de coordinación entre el Gobierno Regional y las Organizaciones Indígenas para un diálogo sincero y de confianza, con la participación de las ONGs, produce resultados positivos y tangibles para la gobernanza y demuestra que es posible un trabajo conjunto y evita duplicar esfuerzos, produciendo bienestar común.
- Es muy importante comprender la cosmovisión de las comunidades indígenas sobre sus recursos naturales, para plantear mejores alternativas de MFC y poder normar adecuadamente sobre ellos y puedan ser aceptados por la comunidades para su cumplimiento y evitar o reducir la ilegalidad, así como insertar adecuadamente el tema de REDD+.
- Es necesaria una reunión con las autoridades regionales, la oficina de programación e inversiones OPI y las organizaciones, para definir claramente la orientación que tendrá la ARAU, para poder definir claramente el rumbo del proyecto de inversión pública (PIP).

Algunas acciones que el proyecto considera estratégicas y sobre las cuales invirtió un gran esfuerzo han dado resultados y son consideradas como “pistas” los propios actores:

- Hacer participar a profesionales de la región ha permitido un mejor acercamiento y entendimiento de la realidad, lo que ha facilitado una mejor relación con las organizaciones indígenas y las autoridades. Los profesionales que tienen su origen en la región, conocen la realidad local y a los propios actores, lo que facilita la relación con ellos, la obtención de información y el planteamiento de acciones adecuadas para avanzar hacia la solución de los problemas.
- Impulsar un diálogo sincero y de confianza entre el Gobierno Regional y las Organizaciones Indígenas, desarrolla un acercamiento positivo, que ayuda a tumbar diferencias y demuestra que es posible mejorar la coordinación entre los pueblos indígenas y el Gobierno Regional. Todas las acciones positivas ejecutadas, como por ejemplo la creación de la UMFC, han sido producto del dialogo a través de la plataforma de manejo forestal comunitario, en donde todos los actores son escuchados en sus planteamientos y se ejecutan aquellos en los cuales todos están de acuerdo y que son factibles de financiar.
- Insertarse dentro de la UMFC y ORAU-VFC con personal del proyecto facilita información privilegiada para orientar las acciones de fortalecimiento de la autoridad forestal. Al estar los profesionales de las organizaciones de la sociedad civil en contacto directo con los problemas de manera cotidiana, permite disponer de información primaria, lo que facilita diseñar de manera práctica las soluciones.
- Asumir con cuidado que algunos supuestos externos, como por ejemplo la reglamentación de Ley Forestal, podrían no materializarse a tiempo, para adelantarse y tomar las providencias del caso. Es importante examinar con tiempo si los supuestos que condicionan los resultados del proyecto se van a llevar a cabo, de lo contrario se debe ver alternativas para no retrasar los resultados.



Por el contrario hay algunas acciones sobre las cuales se invirtió un gran esfuerzo pero que no han dado resultados y son consideradas como “trampas” por los propios actores:

- Pensar que por tratarse de temas forestales sólo se debería trabajar con profesionales forestales (ingenieros forestales), cuando en realidad los temas forestales también están vinculados a lo social y económico. Dentro del proyecto sólo se han contratado profesionales forestales, sin embargo, los problemas también están vinculados a temas sociales y económicos, por lo que hubiera sido positivo y de mucha utilidad que participen un sociólogo o antropólogo u un economista, para tener un mejor acercamiento a la problemática y diseñar mejor las soluciones.
- Tratar de involucrar a las comunidades indígenas en todos los procesos, a pesar que en algunos casos no mostraban interés, como por ejemplo en REDD+. El involucramiento de los actores y en especial de las comunidades indígenas demanda esfuerzo y recursos, siendo necesario hacer un análisis de su pertinencia antes de iniciar el proceso, porque si no se observa una voluntad manifiesta, es mejor no forzar su involucramiento, porque los resultados no serán positivos.
- Pensar que si aprueban los documentos de gestión de la ARAU, podrían impedir continuar con el proceso de aprobación del proyecto de la UMFC. Al constituirse la Autoridad Regional Ambiental de Ucayali (ARAU), que absorbe a la DEFFS, se pensaba que existía el riesgo que la UMFC no sea ratificada, en vista que todavía no forma parte de la estructura administrativa de manera formal, sin embargo esto debió aclararse con las autoridades políticas, desde el inicio de su creación.
- Pensar que a través del PIP se podría lograr sostenibilidad de la UMFC de manera rápida y sencilla. Se planteó la elaboración de un proyecto de inversión pública (PIP), con la idea que a través de este proyecto se podría obtener fácilmente recursos financieros para darle sostenibilidad a la UMFC, sin embargo en la práctica se ha visto que existen muchos trámites y requisitos para llegar a concretar el PIP, lo que demanda tiempo y recursos.
- Tratar que las comunidades indígenas logren éxito en el aprovechamiento forestal, sin una formación por lo menos básica empresarial. El aprovechamiento forestal es un negocio como cualquier otro, donde se manejan costos, ingresos, comercialización, personal, entre otros, para lo cual es necesario tener conocimientos sobre gestión empresarial, si se quieren tener resultados positivos.
- Querer disponer de mucha información para concretar la elaboración de los lineamientos de referencia para los planes de manejo integrales o diversificados, cuando de lo que se trata es de disponer de un instrumento básico que puede ir perfeccionándose. Al inicio del proyecto se ha pretendido disponer de abundante información sobre el manejo forestal de los diferentes productos del bosques antes de pasar a la formulación de la propuesta de lineamientos de referencia (TdR) para planes de manejo integrales, sin embargo de muchos productos no existe información disponible, por lo que luego se ha comprendido que lo mejor es diseñar un instrumento que contenga lineamientos básicos sobre manejo integral del bosques que se irá perfeccionando a medida que se disponga de mayor información y de las experiencias propias de cada región.



Conclusiones

- El contexto y la problemática dentro de la cual trabaja el proyecto son complejos, la forma de operar del MFC es en un entorno de ilegalidad impulsado por las empresas madereras y de atropello a los derechos de las comunidades indígenas. La mayor proporción de las operaciones forestales dentro de comunidades indígenas se desarrollan de manera ilegal, sin permiso de la autoridad forestal.
- Los problemas que enfrenta el proyecto son: (1) Procesos para la aprobación de los instrumentos de gestión de manejo forestal complejos y complicados, largos y engorrosos, que demoran y cuestan mucho. (2) Pocos funcionarios, no dedicados específicamente al MFC y por lo tanto muchas veces sin conocimientos especializados en temas de MFC. (3) Muchos planes de manejo, para cada tipo de recurso, sobrecargando la elaboración y evaluación de documentos.
- Las innovaciones más importantes son: (1) Simplificación de procesos de aprobación de los PGMF y POAs disminuyendo tiempo y costos. (2) Impulso y fortalecimiento de la creación de una Unidad de Manejo Forestal Comunitario—UMFC en la DEFFS del GORE Ucayali, lo que implica incorporar funcionarios especializados en manejo forestal comunitario, designados exclusivamente para dicha labor. (3) Articulación del Estado con las organizaciones indígenas a nivel regional y nacional. Uno de esos espacios es la Plataforma Regional de Manejo Forestal Comunitario (PRMFCU). Comunicación fluida entre la UMFC y ORAU para analizar los problemas y darles solución. (4) Diseño de lineamientos para la formulación de PGMF y POA que permitan el aprovechamiento integral Maderable, No Maderable y REDD+, en un solo documento.
- La estrategia del proyecto de impulsar la articulación entre la autoridad forestal regional y nacional con la ORAU y AIDSESEP, ha sido la más importante y ha dado buenos resultados, porque ha facilitado un dialogo fluido para la solución de los problemas.
- Una de las principales dificultades es el proceso de cambio en la institucionalidad ambiental en la Región Ucayali con la creación de la Autoridad Regional Ambiental (ARAU), porque pone en riesgo el fortalecimiento de la autoridad forestal en relación al MFC, existiendo la posibilidad que se reorganice la UMFC, que cambie el personal o sea absorbida por otra dependencia y por lo tanto se retroceda lo avanzado.
- Dentro de las lecciones aprendidas se resalta, que fortalecer las relaciones de coordinación entre el Gobierno Regional y las Organizaciones Indígenas para un diálogo sincero y de confianza, con la participación de las ONGs, produce resultados positivos y tangibles para la gobernanza y demuestra que es posible un trabajo conjunto, que evita duplicar esfuerzos.
- Dentro de las pistas identificadas lo más importante es: Pensar que por tratarse de temas forestales sólo se debería trabajar con profesionales forestales (ingenieros forestales), cuando en realidad los temas forestales también están vinculados a lo social y económico



Referencias

- Angulo R. 2013. Consultoría para la Elaboración de Inventario y Plan de Manejo del Recurso Tamshi. DAR. 7 pp.
- Carbajal M. 2013. Consultoría para incorporar el fortalecimiento de la unidad encargada del manejo forestal comunitario de Ucayali en el perfil de proyecto “Mejoramiento y fortalecimiento institucional de la DEFFS de Ucayali. DAR. 23 pp
- Castillo R. 2013. Fortalecimiento de la organización regional ORAU. DAR. 5 pp.
- Che Piu H. 2013. Proyecto: Mejorando los procesos de los PGMF y POAs e incorporando REDD y No maderables incrementamos la rentabilidad forestal. DAR. 22 pp.
- DGFFS 2012. Plan nacional anticorrupción del sector forestal y fauna silvestre. 39 pp.
http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/plan_anticorrupcion.pdf
- DAR. 2013. Propuesta: Mejorando los procesos de los PGMF y POAs e incorporando REDD y No maderable incrementamos la rentabilidad forestal. Formato Excel.
- Galván O. 2013. Integración de los términos de referencia para la elaboración de planes de manejo forestal de productos maderables y no maderables en bosques de comunidades nativas en el ámbito de la Región Ucayali. DAR. 28 pp.
- García D. y Bicerra E. 2013. Desarrollo del componente REDD+ a nivel de términos de referencia para la formulación de planes de manejo y requisitos administrativos. DAR. 13 pp.
- Ríos O. 2013. Consultoría: fortalecimiento de la unidad de manejo forestal comunitario–UMFC de la DEFFS. DAR. 11 pp.
- Sabogal C. 2012. El Manejo Forestal Comunitario en el Contexto Amazónico y Latinoamericano. FAO/ Departamento Forestal. En Taller Regional sobre Manejo Forestal Comunitario en la Amazonía: Casos Exitosos. Puyo, Ecuador, 29 y 30 de Agosto de 2012. 46 pp.
<http://dgffs.minag.gob.pe/proyectos/otca/pdf/mfc.amazonico.pdf>
- Silva M, 2013. Veeduría Forestal Comunitaria
<http://vfc-orau.blogspot.com/>
- Toullier R. 2013. Oficina de Manejo Forestal Comunitario. DAR. 8 pp.
- Van Dam Ch. 2013. Audios de reunión con personal y consultores de DAR para la sistematización del proyecto Mejorando los procesos de los PGMFs y POAs e incorporando REDD y No maderables incrementamos la rentabilidad forestal.
- Vasquez R. 2013. Simplificación del Proceso de Tramitación para la aprobación de Planes de Manejo de Comunidades Nativas DAR. 21 pp.



Anexo 2

Tiempo y costo actuales de las etapas del trámite para la aprobación de permisos de aprovechamiento forestal en comunidades indígenas

Requisito	Costos		
	N° Días	S/.	US\$
1. Solicitud	5		
2. Carta poder de la persona natural que tramita el permiso (con una antigüedad no mayor a seis (06) meses).			
3. Copia literal de ficha registral (con una antigüedad no mayor de seis meses), o copia autenticada del título de propiedad o documento que acredite la tenencia legal del área, expedido por la entidad competente.	30	100	36
4. Copia legalizada del Acta de Asamblea Comunal que no tenga más de 01 año, donde se acuerde realizar el aprovechamiento forestal, se apruebe el plan de manejo forestal presentado, e indique que se tiene conocimiento de la normatividad, impactos ambientales sobre el bosque, beneficios económicos a percibir y responsabilidades administrativas civiles y penales (En el caso de contratos o convenios con terceros esto deberán constar en el Acta de Asamblea comunal correspondiente).	30	500	179
5. Copia legalizada de padrón de asociados (en el caso de contrato o convenios con terceros).	30	300	107
6. Copia literal de ficha registral de la inscripción en registros públicos de los directivos de la Comunidad Campesina o Nativa (con una antigüedad no mayor de seis meses).	30	500	179
7. Copia legalizada del contrato o convenio con el tercero.	30	100	36
8. Dos (02) ejemplares de Plan de Manejo, firmado por un Ingeniero Forestal y/o persona jurídica especializada registrada en el Ministerio de Agricultura para tal fin; y una (01) copia digital, incluyendo las coberturas temáticas que figuran en los mapas y resultados del inventario forestal.	90	5,000	1786
9. Carta de compromiso de pago en caso que requiera inspección ocular, conforme a la tarifa aprobada (S/. 180 / diario)	5	900	321
10. Carta de compromiso de pago por concepto de derecho de aprovechamiento.			
11. Recibo de pago por derecho de trámite.		415	148
Evaluación y aprobación	60	1,000	357
Total	310	8,815	3,149

Fuente: Che Piu 2013



Anexo 3

Propuesta de Simplificación de Requisitos

N°	Requisito	Propuesta de cambio
1	Solicitud dirigida al Director quien aprueba el trámite.	
2	Carta Poder de la persona natural que tramita el permiso (con una antigüedad no mayor a seis (6) meses	Debe ser carta poder simple
3	Copia Literal de ficha registral (con una antigüedad no mayor a seis meses), o copia autenticada del título de propiedad o documento que acredite la tenencia legal del área, expedido por la autoridad competente	Debe ser copia simple de título de propiedad o ficha registral
4	Copia legalizada del acta de asamblea comunal que no tenga más de un año, donde se acuerde realizar el aprovechamiento forestal, se apruebe el plan de manejo forestal presentado, e indique que se tiene conocimiento de la normatividad, impactos ambientales sobre el bosque, beneficios económicos a percibir y responsabilidades administrativas civiles y penales (en el caso de contratos o convenios con terceros estos deberán constar en el Acta de asamblea comunal correspondiente).	Sólo copia fedateda por ORAU
5	Copia legalizada de padrón de asociados (en caso de contrato o convenio con terceros).	Sólo copia fedateada por ORAU
6	Copia literal de ficha registral de la inscripción en registros públicos de los directivos de la comunidad nativa (con una antigüedad no mayor de seis meses).	
7	Copia legalizada del contrato o convenio con el tercero.	Sólo copia fedateada por ORAU
8	Dos (02) ejemplares del Plan de Manejo, firmado por un ingeniero forestal y/o persona jurídica especializada registrada en el Ministerio de Agricultura para tal fin; y una (01) copia digital, incluyendo las coberturas temáticas que figuran en los mapas y resultados del inventario forestal.	
9	Carta de compromiso de pago en caso que requiera inspección ocular, conforme a la tarifa aprobada.	
10	Carta de compromiso de pago por concepto de derecho de aprovechamiento.	Eliminar (No es necesario porque antes de recibir las LT se paga).
11	Recibo de pago por derecho de trámite	Debe ser pago por derecho de trámite, porque la ley No. 27444 establece que ninguna institución debe solicitar un documento que esta misma lo emite.

Fuente: Vasquez 2013



Propuesta de Modificaciones al Trámite (Vasquez 2013)

Presentación del Expediente

- Mesa de partes debe verificar los requisitos, observar y notificar en el mismo acto de presentación del expediente en caso de estar incompleto.
- Mesa de partes debe comunicar al usuario y a los profesionales de la DEFFS que el código de expediente generado debe colocarse como referencia en todos los documentos que se generen y se presenten para que en el sistema se registre como parte del expediente.
- Mesa de partes debe derivar los documentos que correspondan directamente a la Oficina de Manejo Forestal Comunitario en vez de derivar a la secretarías de la DEFFS.
- Mesa de partes al final de cada día debe generar un reporte al DEFFS para conocimiento, de documentos que ingresaron y a donde fueron derivados.
- Para que la propuesta se aplique la DEFFS debe capacitar al responsable de mesa de partes en el manejo del Sistema de Gestión Documentario (Software) y en los procedimientos administrativos y requisitos para cada tipo de expediente; de igual manera por lo menos a un profesional de cada oficina.

Evaluación de Requisitos

- Mediante acuerdo o convenio con ORAU debe hacerse lo siguiente:
- ORAU acreditar un fedatario para evitar legalizar los documentos y ahorrar costos.
- ORAU debe generar una base de datos (colgar en su portal WEB y anexar un link a la página de la DEFFS) y mantener actualizado con toda la información de los requisitos para acceder a los permisos y la aprobación de los Planes de Manejo que sirva de herramienta válida para evaluar los requisitos.

Georeferenciación

- La DEFFS debe crear en su portal WEB un mapa interactivo con todas las coberturas actualizadas de manera permanente que permita al usuario generar su mapa con su reporte a la vez y que el sistema lo codifique, registre en el sistema y notifique a la Oficina de Manejo Forestal Comunitario cuando corresponda de tal manera que cuando el presente su expediente con la certeza que no tiene superposición y sea fácilmente verificable por la OMFC. (Opción 1 – Ideal)
- La OMFC debe contar por lo menos con un profesional que conozca de SIG (de lo contrario capacitarlo) para que el reporte de georeferenciación lo genere en la misma oficina usando como herramienta el mapa del CIF a través de la red. (Opción 2 – Recomendable)
- La OMFC debe solicitar de manera interna al CIF el reporte de georeferenciación vía e-mail /web (registrarlo en el sistema) y la respuesta sea directa a la OMFC y registrarlo en el sistema. (Opción 3 - Viable)
- En caso de observación la OMFC debe notificar al usuario directamente mediante esquila y registrar al sistema, para lo cual el DEFFS debe facultar al responsable mediante R.D.E. o mediante directiva que aprueba el procedimiento.



Evaluación del EIA

- El GOREU debe solicitar la transferencia de facultadas y/o acreditar para evaluar los EIA y la GRRNN y GMA debe designar un personal en la OMFC o capacitar a un profesional de dicha oficina y delegar dichas funciones mediante resolución. (Opción 1 – Ideal)
- La DEFFS debe establecer acuerdo con la DGAA para que los expedientes e informes se emitan vía e-mail y regularizar luego con él envío físico. (Opción 2)

Inspección Ocular

- La R.I. No. 254-2007-INRENA-IFFS, establece que la aprobación de los planes de manejo pueden darse con inspección ocular previa o posterior en los casos que considere pertinente, sin embargo la DEFFS exige al 100% de las CC.NN.
- Participación de la VFC en inventario y/o censos y aprobación inmediata sin inspección ocular previa, con posibilidad de verificación posterior y de comprobarse falsedad considerarlo tercero civilmente responsable.

Evaluación del Expediente y emisión de permiso y/o resolución

- En la actualidad para la aprobación del expediente técnico, en algunos se generan hasta tres documentos tales como Ficha de Evaluación, Informe de Inspección Ocular e Informe Técnico de Evaluación. Se propone que debe elaborarse un solo documento y debería ser el Informe de Inspección Ocular que incluya la evaluación del expediente cuando se realice dicha acción o solamente el informe de Evaluación de Expediente cuando no se realice la inspección previa.

Notificación

- A cada usuario debería generarse un código intranet y recibir sus notificaciones por ese medio considerándose válida y posteriormente regularizar con la entrega física del documento.