

Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal

Estudio de caso: las veedurías forestales indígenas de Perú



Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales

Max Yamauchi M. L.
Guillermo A. Navarro
Fernando Carrera
Róger Villalobos
Angela Díaz

CATIE 

Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

Serie Técnica

Informe Técnico no. 107

Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales

Publicación no. 19

Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal

Estudio de caso: las veedurías forestales indígenas de Perú

Max Yamauchi M. L.
Guillermo A. Navarro
Fernando Carrera
Róger Villalobos
Angela Díaz

Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE
Turrialba, Costa Rica, 2021

CATIE no asume la responsabilidad por las opiniones y afirmaciones expresadas por los autores en las páginas de este documento. Las ideas de los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la institución. Se autoriza la reproducción parcial total de la información contenida en este documento, siempre y cuando se cite la fuente.

© Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE, 2021

ISBN: 978-9977-57-724-1

634.92

A532 Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: las veedurías forestales indígenas de Perú / Max Yamauchi M.L... [et al]. – 1ª ed. – Turrialba, Costa Rica : CATIE, 2021.
53 p. : il. – (Serie técnica. Informe técnico / CATIE ; no. 107)

ISBN 978-9977-57-724-1

También en: Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales ; no. 19

1. Vigilancia forestal 2. Veedurías forestales 3. Gobernanza forestal 4. Perú
I. Yamauchi M.L., Max II. Navarro A., Guillermo III. Carrera,
Fernando IV. Villalobos Soto, Róger V. Díaz, Ángela VI. CATIE VII. Título
VIII. Serie.

Créditos

Edición técnica: Lorena Orozco Vílchez

Diagramación: Rocío Jiménez Salas

Fotografías de la portada: ECOREDD Perú

Se sugiere citar este documento de la siguiente forma:

Yamauchi ML, M; Navarro, GA; Carrera, F; Villalobos, R; Díaz, A. 2021. Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: las veedurías forestales indígenas de Perú. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 53 p. (Serie técnica. Informe técnico no. 107. Colección Economía, Política y Gobernanza del Ordenamiento de Recursos Naturales no. 19)

Índice

Agradecimientos	6
Lista de acrónimos	7
Resumen	9
Abstract	10
1. Introducción	11
2. Metodología	12
3. La vigilancia forestal independiente y la experiencia en Perú	14
3.1 La vigilancia forestal independiente	14
3.2 Generalidades del sector forestal peruano	15
3.3 Las veedurías forestales de Perú	17
3.3.1 Un breve histórico	17
3.3.2 Concepto y mecanismo de funcionamiento	18
3.3.3 Marco legal e institucionalidad	23
3.3.4 Resumen conceptual	26
4. Experiencias en los territorios	28
4.1 Las veedurías forestales en Atalaya	28
4.1.1 Trayectoria	28
4.1.2 Contexto actual y procedimientos	30
4.1.3 Impacto	33
4.2 Las veedurías forestales en la región de San Martín	34
4.2.1 Trayectoria	34
4.2.2 Contexto actual	36
4.2.3 Impacto	39
5. Análisis	40
5.1 Terminología	40
5.2 Independencia e imparcialidad	41
5.3 Un enfoque integral de gestión territorial	42
5.4 En la práctica.....	43
5.5 Sostenibilidad.....	44
5.5.1 Socio-institucional	44
5.5.2 Fortalecimiento de capacidades	45
5.5.3 Financiera	45
5.6 Consideraciones finales	46
6. Conclusiones y hallazgos	47
7. Recomendaciones	49
8. Bibliografía	51

Índice de cuadros

Cuadro 1. Nomenclatura, niveles de organización y funciones de las veedurías en Perú.	21
Cuadro 2. Características generales de las veedurías forestales de Perú.	27
Cuadro 3. Resumen del contexto actual de las veedurías forestales en la región de Atalaya.	32
Cuadro 4. Resumen del contexto actual de las veedurías forestales en la región de San Martín.	38

Índice de figuras

Figura 1. Dos vías de verificación de la legalidad forestal, el camino común desempeñado por las autoridades del gobierno y la vigilancia forestal independiente, como un mecanismo adicional.	14
Figura 2. Portada de la hoja de ruta de las veedurías forestales indígenas de Perú, desarrollada por ECO REDD en el marco del Proyecto Amazonia 2.0.	19
Figura 3. Esquema de las principales funciones desempeñadas por las veedurías forestales al nivel comunal.	21
Figura 4. Esquema de las principales relaciones que se establecen en el mecanismo de funcionamiento de las veedurías forestales y otros actores institucionales, y el respectivo marco normativo que respalda estas relaciones.	26
Figura 5. (a) Departamento de Ucayali, (b) provincia de Atalaya y el área de jurisdicción de la organización indígena regional CORPIAA.	29
Figura 6. Estructura de la veeduría forestal de Unini en Atalaya, construida con el apoyo del proyecto Amazonia 2.0.	30
Figura 7. a) Veedores de la comunidad de Pavote antes de salir para hacer el patrullaje de su territorio (febrero 2020). b) Veedores y comuneros de la comunidad de Chicosa después de la inviolización de 17 árboles y un tractor operando ilegalmente en la extracción de árboles dentro del territorio.	31
Figura 8. Línea de tiempo sobre los principales hitos y acontecimientos en el proceso de las veedurías forestales en Atalaya y San Martín.	32
Figura 9. Departamento de San Martín y área de jurisdicción de la organización regional indígena CODEPISAM.	34
Figura 10. Proceso de socialización del proyecto ‘Fortaleciendo la gobernanza forestal comunitaria a partir de la consolidación de las Veedurías Forestales en la región de San Martín – Perú’ de CODEPISAM con apoyo del Programa FAO-UE FLEGT, en la comunidad de Chirik sacha.	37



Agradecimientos

Queremos agradecer a todas las personas que de alguna manera contribuyeron a viabilizar este trabajo. Principalmente, a las que donaron su tiempo durante las entrevistas y compartieron sus experiencias e información sobre las veedurías forestales indígenas de Perú: representantes de la CORPIAA y CODEPISAM, SERFOR, OSINFOR, Proyecto Amazonia 2.0, veedores indígenas de San Martín y Atalaya, entre otros actores de la sociedad civil.

No hubiera sido posible desarrollar el presente trabajo sin el apoyo del Programa FAO-UE FLEGT, principalmente a Nhaydú Bohórquez, coordinadora del programa en Perú, y al Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE), quien proporcionó el apoyo estructural del estudio.

Agradecemos a los revisores, quienes contribuyeron a la construcción y calidad del presente documento. Finalmente, pero no menos importante, queremos externar nuestro reconocimiento a todos los actores y actoras que, desde sus distintas posiciones, han creído y luchado por un desarrollo sostenible en la amazonia peruana y por mejores condiciones de vida para los pueblos tradicionales de esta región.

Muchas gracias.

Lista de acrónimos

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ARA	Autoridad Regional Ambiental, Perú
ARFFS	Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, Perú
CEDISA	Centro de Desarrollo de la Selva Alta, Perú
CODEPISAM	Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín, Perú
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CORPI	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo, Perú
CORPIAA	Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de Atalaya, Perú
COVID-19	Coronavirus disease 2019
CVCFC	Comités de Vigilancia y Control Forestal Comunitario, Perú
DAR	Derecho Ambiente y Recursos Naturales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FAO-UE FLEGT	Programa de la FAO y Unión Europea para la Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales
FECONAPA	Federación de Comunidades Nativas Ashéninka de la Provincia de Atalaya, Perú
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes, Perú
FIP	Programa de Inversión Forestal
FLEGT	Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales/Forest Legal Enforcement, Governance and Trade
GOREU	Gobierno Regional de Ucayali, Perú
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre n°29763
MFI	Monitoreo Forestal Independiente
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego, Perú
MINAM	Ministerio de Ambiente, Perú
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU REDD	United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries
ORAU	Organización Regional de AIDSESP de Ucayali, Perú
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, Perú
PMF	Plan de manejo forestal
PNFFS	Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
REDD	Reducción de las Emisiones debidas a la Deforestación y la Degradación de los bosques / Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, Perú
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, Perú
SNV	Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo
SNVFC	Sistema Nacional de Veedurías Forestales Comunitarias, Perú
SODA	Sede Operativa Descentralizada de la Autoridad Regional Ambiental, Perú



SVLF	Sistema de Verificación de la Legalidad Forestal
TDC	Transferencias Directas Condicionadas
TH	Título habilitante
UGFFS	Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, Perú
URPIA	Unión Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía de la Provincia de Atalaya, Perú
UTMFC	Unidad técnica de manejo forestal comunitario
VF	Veeduría forestal
VFC	Veeduría forestal comunitaria
VFI	Veeduría forestal indígena



Resumen

La tala ilegal es uno de los principales factores asociados a procesos de degradación y deforestación de bosques tropicales, siendo un problema estructuralmente relacionado a debilidades en la aplicación de leyes y procesos de gobernanza forestal. En este contexto, la existencia y fortalecimiento de mecanismos de control y verificación de la legalidad forestal alientan el manejo forestal sostenible y la buena gobernanza. Como uno de los mecanismos que pueden integrar sistemas de verificación de la legalidad forestal, la vigilancia forestal independiente representa un proceso de empoderamiento y participación social, en el que la sociedad civil y profesionales independientes realizan la verificación de la legalidad forestal y son influyentes directos de la transparencia y gobernanza forestal.

En este escenario, el Programa FAO-UE FLEGT busca reducir la tala ilegal a través del apoyo a proyectos de fortalecimiento de la gobernanza forestal en países productores de madera. En el marco de este Programa, el presente trabajo realizó un conjunto de estudios de caso sobre experiencias de vigilancia forestal independiente desarrolladas en Honduras, Panamá y Perú, que son presentados en una serie de tres documentos, uno por país. En un cuarto documento se presenta un análisis comparativo entre las experiencias analizadas.

Este documento analiza la experiencia de las veedurías forestales indígenas desarrolladas, desde el 2008, por el movimiento indígena de la selva amazónica peruana en sus diferentes esferas organizativas, caracterizándose como un mecanismo de gestión territorial integral, con enfoque ambiental y en el desarrollo. Con una perspectiva paralela de prevención y remediación de problemas en la comunidad, este enfoque representa un gran potencial para impactar positivamente diversas esferas de la gobernanza forestal.

En un proceso transformativo a lo largo de 12 años, las veedurías son actualmente entendidas como una unidad técnica que se establece al interior de las comunidades y organizaciones indígenas, con el fin de brindar asesoramiento técnico en el campo forestal y ambiental, promoviendo el desarrollo sostenible de los pueblos indígenas. Adicionalmente, los veedores, normalmente miembros de la propia comunidad, también desempeñan el monitoreo y control de sus territorios y recursos, realizando patrullajes periódicos donde se registran y denuncian cambios de uso de suelo, invasiones y actividades ilícitas.

Las veedurías tienen un importante respaldo legal, contando con protocolos para su reconocimiento formal ante las autoridades, las cuales han demostrado, gradualmente, mayor interés en apoyarlas. Sin embargo, algunos de los principales desafíos para consolidar esta práctica parecen estar asociados a la dificultad en lograr su sostenibilidad financiera y establecer procesos de capacitación más sólidos. Desarrolladas a un nivel local, hay experiencias de mayor y menor éxito, pero que todavía requieren de estudios más específicos para conocer los factores que han determinado sus diferentes procesos. Aun así, es claro el potencial de las veedurías para contribuir a la gobernanza forestal y desarrollo comunitario.

Palabras clave: vigilancia forestal independiente, verificación de la legalidad forestal, gobernanza forestal, monitoreo forestal independiente, veeduría forestal indígena.



Abstract

Illegal logging is one of the main drivers associated to tropical forest degradation and deforestation, representing a problem structurally related to weaknesses of law enforcement and forest governance processes. In this context, strengthening mechanisms of forest legality control and verification supports sustainable forest management, good governance, a fair competition between the sector's actors and the access to more rigorous markets. As a possible mechanism to integrate Forest Legality Verification Systems, independent forest vigilance represents a process of social empowerment and participation, in which civil society and independent professionals verifies forest legality and are direct influencers to the sector transparency and governance.

In this scenario, the FAO-EU FLEGT Program aims to reduce illegal logging by supporting forest governance strengthening projects in timber producing countries. As a part of the FAO-EU FLEGT Program framework, a set of study cases were conducted to systematize different independent forest vigilance experiences held in Honduras, Panamá and Perú. Those studies are presented in a series of four documents, one for each country and a comparative analysis between each of them.

This document analyzes the experience of the Indigenous Forest 'Veedurías' (forest oversight), developed since 2008 by the indigenous movements of the amazon forest regions of Perú. Held in different organization levels, from community to regional and national indigenous organizations, this initiative can be characterized as an integral territorial management mechanism, focusing sustainable development and conservation. With a simultaneous perspective of problem prevention and remediation within the community, this model has an important potential to positively impact different spheres of forest governance.

In a transformative process during the last 12 years, the 'veedurías' are presently understood as a technical unit that is established within communities and indigenous organizations, in order to provide technical assistance in forestry and environmental fields, and supporting their sustainable development. Commonly being members of the same community, the 'veedores' monitor and control their territory and resources, conducting periodic patrols registering and denouncing land use changes, and illegal activities.

The 'veedurías' has an important legal basis, counting with protocols to their formal recognition in front of the authorities, those who have shown a growing interest to support them. However, some of the main challenges to consolidate this practice seems to be associated to the difficulty to achieve financial sustainability, and to establish solid capacity building processes with the 'veedurías'. In a local scale, it was identified experiences with different levels of success, but that still require specific studies to understand the factors which have determined their different paths. Still, it is clear the potential of the 'veedurías' to contribute to forest governance and community's development.

Key words: independent forest vigilance, forest legality verification, forest governance, independent forest monitoring, forest indigenous 'veedurías'.



1. Introducción

La tala ilegal es uno de los principales problemas cuando se trata de la deforestación y degradación de bosques tropicales (Lawson y MacFaul 2010). Sea dentro de bosques con permisos legales para su aprovechamiento o fuera de estas áreas, es un problema que generalmente se deriva de un conjunto de debilidades en la gobernanza forestal y ambiental de un país o región, que finalmente tiene efectos ecosistémicos, sociales y económicos a escalas que van desde lo local hasta lo nacional. En este contexto, en los últimos años la política forestal ha sido foco de amplios debates tanto a nivel nacional como internacional, abarcando temas como FLEGT y REDD+ e involucrando principalmente a países tropicales (Brown *et ál.* 2008).

Dentro de un conjunto de estrategias y procesos que conforman la política y gobernanza forestal de un país, el control y la verificación de la legalidad forestal son actividades clave para asegurar la conservación de los bosques y un manejo forestal sostenible. En este sentido, tanto uno como el otro puede estructurarse como sistemas de control o sistemas de verificación de la legalidad forestal (SVLF) que, a su vez, son estructurados por un conjunto de procesos y acciones prácticas (Brown *et ál.* 2008). Entre estas acciones, la vigilancia forestal independiente se desarrolla como un mecanismo en que ‘terceros’, actores externos al gobierno, vigilan los diferentes eslabones del sector forestal y medio ambiente, a fin de verificar el cumplimiento de las responsabilidades de los diversos actores.

En este escenario, el Programa FAO-UE FLEGT (Aplicación de la Legislación, Gobernanza y Comercio de Productos Forestales), busca reducir la tala ilegal a través del financiamiento de proyectos de fortalecimiento de la gobernanza forestal en países productores de madera. En el marco de este Programa, se analizó un conjunto de experiencias de vigilancia forestal independiente aplicadas en Honduras (Yamauchi *et ál.* 2021a), Panamá (Yamauchi *et ál.* 2021b) y Perú (este documento), las cuales se presentan en una serie de cuatro publicaciones: tres estudios de caso, uno por país, y un análisis comparativo entre los tres (Yamauchi *et ál.* 2021c).

En el presente estudio de caso se explora y analiza la experiencia de las ‘veedurías forestales indígenas’ de Perú, una iniciativa que ha empezado hace cerca de doce años, y funciona como un mecanismo de gestión territorial impulsado por el movimiento indígena de la selva amazónica. Esta experiencia ocurre de forma descentralizada en las comunidades nativas y organizaciones indígenas, pero a lo largo de su trayectoria también ha tenido una importante participación de organizaciones externas de desarrollo y actores del gobierno.

A continuación se resume la metodología seguida en este trabajo, para luego presentar brevemente conceptos generales de los mecanismos de vigilancia forestal independiente, así como el contexto y problemática que presenta el sector forestal de Perú. Seguidamente, se exploran aspectos conceptuales de las veedurías y un poco de las experiencias desarrolladas en el contexto específico de Atalaya, en las regiones de Ucayali y de San Martín.



2. Metodología

Conforme se mencionó anteriormente, el presente trabajo es el tercero, de un conjunto de cuatro documentos, fruto del estudio ‘Análisis sobre experiencias de vigilancia forestal independiente en Honduras, Panamá y Perú: insumos para la buena gobernanza forestal’, trabajo de maestría de la Escuela de Posgrado del CATIE, realizado en el marco del Programa FAO-UE FLEGT.

El estudio consistió en una sistematización de experiencias, es decir, un proceso ordenado de reconstrucción de experiencias, generación de conocimientos a través de la reflexión crítica de los actores participantes y la comunicación de aprendizajes resultantes. Se organizaron acontecimientos y conocimientos producidos en la práctica, a fin de comprenderlos, distinguir sus componentes y relaciones, contrastarlos con la teoría y el conocimiento anterior. Se identificaron así, lecciones que posibilitan mejorar/transformar las experiencias y generar pautas de acción en el contexto en el que se insertan.

El presente trabajo constituye además una investigación exploratoria, pues existen pocos trabajos previos acerca del tema abordado, principalmente en la región de América Latina. El estudio tiene carácter cualitativo, de forma que la información fue recogida a partir de un muestreo no probabilístico con actores clave: participantes de las experiencias en vigilancia forestal independiente y otros actores locales externos, como agentes del gobierno u otras organizaciones relacionadas al tema.

La metodología se realizó mediante un procedimiento de tres etapas, las cuales fueron diseñadas para generar productos específicos y cumplir con los objetivos planteados. Las etapas fueron realizadas en orden cronológico: 1) Revisión conceptual para el análisis de la vigilancia forestal independiente, 2) sistematización de experiencias y 3) comparación de experiencias:

Etapa 1. La primera etapa del trabajo consistió en la realización de una revisión bibliográfica y conceptual sobre los distintos enfoques de vigilancia forestal independiente existentes en el mundo y en América Latina. Con ello se buscó una mejor comprensión sobre las diferencias y similitudes teóricas entre enfoques. Esta etapa fue crucial para la realización de un mejor análisis de las experiencias en la etapa 2.

Etapa 2. La segunda etapa abarcó la sistematización y análisis de las experiencias de vigilancia forestal independiente. Para ello se revisaron documentos secundarios, informes de proyectos, manuales y normativas, entre otros. Con base en esto se seleccionó un conjunto de actores clave para la aplicación de entrevistas semiestructuradas y grupos focales, a fin de triangular la información. Para cada caso se entrevistaron personas representativas de diversas perspectivas: actores de vigilancia, ejecutores y autores conceptuales de las experiencias, representantes de las autoridades forestales en distintas direcciones, actores externos como ONG y organizaciones de la sociedad civil. Algunos de los entrevistados fueron contactados por indicación de terceros.



Para este estudio de caso, además de la revisión de documentos, se realizaron 12 entrevistas con actores relacionados con las veedurías forestales indígenas: representantes de las autoridades forestales a nivel nacional y regional, la autoridad de supervisión forestal, ONG, organizaciones de representación indígena, entre otros. Por respeto al pedido de anonimato, en este documento no se mencionan los nombres de las personas entrevistadas.

Etapa 3. La tercera y última etapa consistió en la combinación de los resultados obtenidos en las etapas anteriores, a fin de clasificar las diversas experiencias, identificar sus principales similitudes y diferencias y, principalmente, el potencial de cada una para contribuir a la buena gobernanza. El fruto de esta etapa está plasmado en la cuarta publicación de este conjunto (Yamauchi *et ál.* 2021c).

Para mayores detalles sobre la metodología aplicada, etapas, protocolo de entrevistas y sobre el marco conceptual para el análisis de experiencias de vigilancia forestal independiente, el lector puede remitirse a Yamauchi (2020) (Metodología y Capítulo 1. Verificación de la legalidad forestal: un marco conceptual para el análisis de experiencias de vigilancia forestal independiente).

3. La vigilancia forestal independiente y la experiencia en Perú

3.1 La vigilancia forestal independiente

La vigilancia forestal independiente representa un proceso de empoderamiento y participación social en el que la sociedad civil organizada y profesionales independientes son actores prácticos de la verificación de la legalidad forestal e influyentes directos de la transparencia y gobernanza (Figura 1). Mediante la corroboración del cumplimiento legal de actividades de aprovechamiento en campo, análisis de documentos y observación a las responsabilidades de los actores institucionales y operativos, incluyendo a las propias autoridades forestales, se genera una perspectiva adicional sobre el estado del sector y gobernanza forestal. Como fue mencionado anteriormente, es una práctica que puede desarrollarse como un componente del sistema de verificación o control forestal de un país.

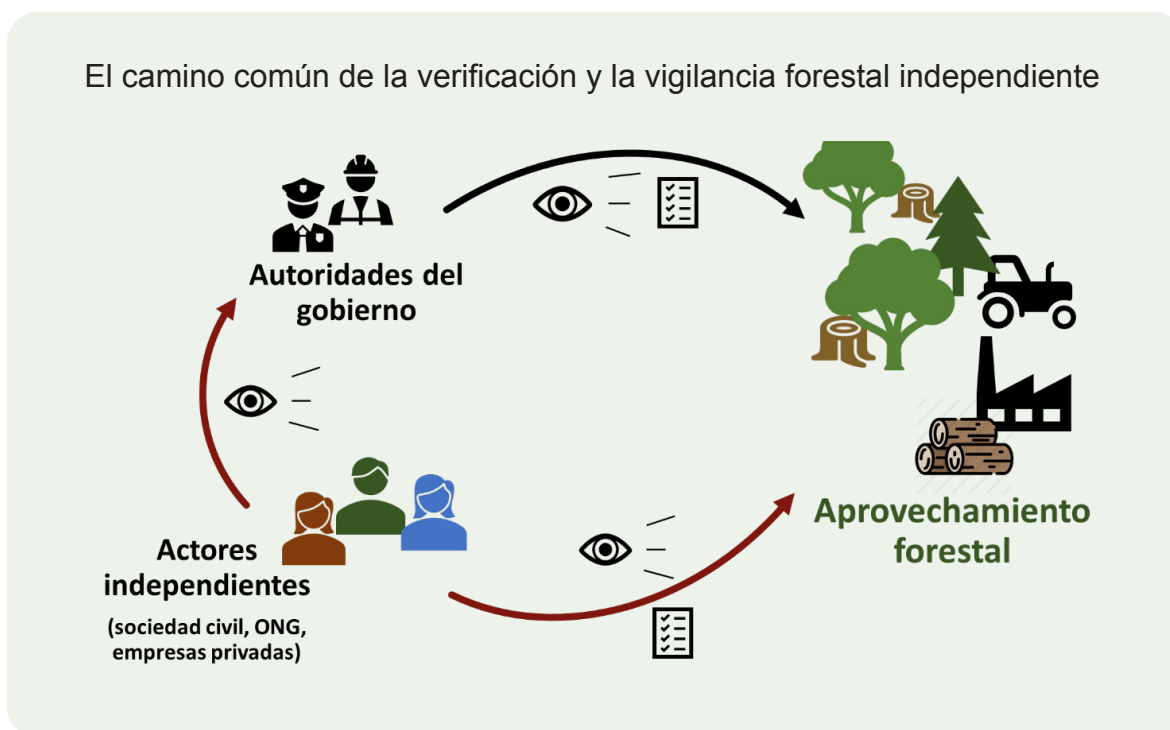


Figura 1. Dos vías de verificación de la legalidad forestal: el camino común desempeñado por las autoridades del gobierno (flecha negra) y la vigilancia forestal independiente (flecha roja), como un mecanismo adicional



El campo de la verificación se basa en una condición de poca certeza de que el ‘sistema normal’ de control forestal funcione adecuadamente en muchos de los países de las regiones tropicales. Además, en algunos casos se presentan exigencias de medidas y garantías adicionales de que la madera es proveniente de fuentes legales (Brown *et ál.* 2008). En este escenario, la vigilancia forestal independiente no sustituye las prácticas ‘oficiales’ de verificación y control, sino que opera como un mecanismo adicional al SVLF, buscando brindar mayor legitimidad y credibilidad al sector y sus productos, así como generar insumos para la mejora continua de la gobernanza.

En este contexto, la ‘vigilancia forestal independiente’ es un término general que engloba una diversidad de formas de acción que reciben distintos nombres. La contraloría social, veeduría forestal, monitoreo forestal independiente, observación independiente, monitoreo externo o ‘monitoreo por mandato propio’, son ejemplos de algunas variantes tipológicas de experiencias de vigilancia independiente desarrolladas en América Latina, África y Asia. Aun así, todavía son pocos los trabajos que profundizan sobre las diferencias en cada caso, su potencial para contribuir a la gobernanza, efectos que han proporcionado en contextos específicos, e incluso los términos utilizados para designar las actividades.

Es interesante notar que la vigilancia forestal independiente no es un modelo cerrado de funcionamiento, pero se caracteriza por un conjunto de aspectos clave que deben ser analizados caso a caso. Para la comprensión de un mecanismo de este tipo, es importante realizar algunos cuestionamientos básicos relacionados al verbo ‘vigilar’: ¿qué se está vigilando?, ¿quién está vigilando? y ¿cómo se está vigilando? Este conjunto de preguntas permite el entendimiento del tipo de objeto y enfoque de la actividad, el tipo de actor y el método de acción con que se trabaja, permitiendo así diferenciar las experiencias desarrolladas en distintos contextos.

Adicionalmente, aspectos como la independencia e imparcialidad de los actores, la relación y diálogo con actores institucionales y el SVLF, la estructura legal sobre el tema en el país, el nivel de reconocimiento y uso de productos de la vigilancia, son también factores fundamentales por considerar en el análisis y estructuración de un mecanismo de vigilancia independiente.

3.2 Generalidades del sector forestal peruano

Perú está entre los diez países con mayor cobertura forestal en el mundo, con aproximadamente 740 mil km² (58%) de su territorio cubiertos por bosques (FAO 2015). De estos, cerca del 94% se encuentra en la región amazónica. A pesar de su inmenso valor social, ambiental y económico, en las últimas décadas estos ecosistemas han sufrido fuertes presiones relacionadas a la agroindustria, la construcción de megaproyectos de infraestructura y el cambio de uso del suelo, entre otros (Proética 2019). Se estima que, entre los años 1990-2015, Perú ha perdido cerca de 40 mil km² de bosques, a una tasa promedio de 157 mil ha por año (FAO 2015).

El informe sobre acciones de la Comisión Multisectorial Permanente de Lucha Contra la Tala Ilegal (MINAGRI 2019), apunta que la agricultura migratoria es la principal conductora del cambio de uso



del suelo y que cerca del 85% de la deforestación es ocasionada por productores muy pequeños con escaso nivel tecnológico en su actividad. Por otro lado, la expansión agroindustrial para producción de palma aceitera, asociada a la apropiación ilegal de tierras y validada por esquemas corruptos internos, es señalada también como un importante vector para la deforestación de la amazonia en regiones como Loreto y Ucayali, según el informe de Proética sobre ‘bosques y lucha contra corrupción’ (Dammert 2017; Proética 2019).

Este escenario es donde la cadena de valor de la madera peruana se desarrolla en su mayor parte. De modo general, es reconocido el potencial del sector forestal para contribuir al desarrollo sostenible de la región. Sin embargo, pese a este potencial, la actividad forestal maderable es igualmente afectada por altos niveles de informalidad, ilegalidad y limitada competitividad, representando también una seria problemática ambiental del país (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019).

En la actualidad, la mayor parte de la madera movilizada en Perú proviene de bosques naturales de tres departamentos amazónicos: Loreto (39%), Ucayali (33%) y Madre de Dios (25%). A su vez, la región de Atalaya (en el departamento de Ucayali), es de donde sale la mayor proporción de madera, con cerca del 22,5% del total movilizado en el país (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019). En este contexto, el aprovechamiento de los recursos se divide entre una serie de modalidades de permisos, también llamados títulos habilitantes (TH). De estos, el aprovechamiento de bosques en tierras de comunidades (nativas y campesinas) y concesiones forestales, destacan como las principales modalidades de donde se origina la madera movilizada en el país con cerca del 37% y 31% respectivamente (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019).

Respecto al tema de legalidad de la madera en el país, existe un vacío de información sobre datos de tala ilegal para los últimos años. No obstante, más recientemente, estimaciones basadas en información del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), permitieron inferir que la legalidad es bastante variable entre las modalidades de TH. Aunque los números varían conforme cada región, cerca del 89% de la madera proveniente de concesiones forestales del país es considerada legal, mientras que ese promedio baja respectivamente a 61% y 57% para TH de comunidades y predios privados (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019).

Si bien el escenario amazónico proporciona una gama de posibilidades con la diversidad de recursos que alberga, el conjunto de presiones mencionadas representa, en especial, desafíos para las poblaciones indígenas y ribereñas que ahí se encuentran. Se reconoce que el aprovechamiento comunitario del bosque puede ser una alternativa para su desarrollo y que esta actividad exige altos niveles de organización y conocimiento técnico para su éxito. Por otro lado, la baja presencia institucional y difícil accesibilidad al territorio contribuyen a que las invasiones en territorios comunales y la tala ilegal sean realidades frecuentes, minando las posibilidades de desarrollo de estas poblaciones a largo plazo (Bensimón *et ál.* 2009).



3.3 Las veedurías forestales de Perú

En la última década se viene desarrollando el concepto y generando experiencias de las veedurías forestales (VF) en Perú. En su esencia, representan un mecanismo que apoya la gestión forestal y ambiental sostenible de las comunidades de pueblos indígenas, al mismo tiempo que busca contrarrestar la problemática de invasiones y tala ilegal a través de la vigilancia de sus territorios. A continuación se analizan brevemente algunas de las motivaciones y el desarrollo histórico de las veedurías en Perú, así como los principales aspectos conceptuales.

3.3.1 Un breve histórico

La estructura de funcionamiento de las veedurías está intrínsecamente relacionada con el sistema representativo y organizativo del movimiento indígena de la selva peruana. Para un mejor entendimiento de las veedurías y su desarrollo histórico, es necesario conocer mejor su sistema de representación.

Las poblaciones indígenas de la amazonia peruana se distribuyen de norte a sur, en las diversas regiones departamentales. De modo general, los individuos y familias indígenas se encuentran organizadas territorialmente en comunidades nativas o campesinas (garantía de imprescriptibilidad de las tierras, Perú 1993), las cuales cuentan con sus respectivos representantes, estatutos y formas particulares de organizarse y vivir. Entendidas como unidades organizativas, estas comunidades conforman grupos llamados federaciones. A la vez, estas últimas integran organizaciones regionales, relacionadas a un territorio más amplio de su departamento, o entre departamentos, como son los casos de la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de Atalaya (CORPIAA) y la Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín (CODEPISAM), conformadas por diez y seis federaciones respectivamente.

Finalmente, las organizaciones regionales pueden estar vinculadas a una organización nacional, como son la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú), las cuales actúan como voceras de los pueblos indígenas de la Amazonía. Actualmente, a la AIDSESP se encuentran vinculadas nueve organizaciones regionales, las cuales están conformadas por 109 federaciones y cerca de 1809 comunidades indígenas.

Visto lo anterior, la primera experiencia de veeduría forestal comunitaria se produjo en el 2008, en la región de Ucayali, dentro de la AIDSESP de Ucayali (ORAU). Con el apoyo del Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (IIAP) y del Gobierno Regional de Ucayali (GOREU), la iniciativa surgió como un mecanismo de control social para promover la práctica del buen manejo forestal comunitario. En esta ocasión, la prioridad de la veeduría era la atención y asistencia técnica con el fin de mejorar las transacciones comerciales entre las comunidades y las empresas madereras (Bensimón *et ál.* 2009; Buendía 2019).



Entre el 2009 y 2010, a partir de los conflictos políticos y la ‘masacre’ ocurrida en la provincia de Bagua (departamento Amazonas), en medio de la lucha indígena por sus derechos territoriales y respeto a la consulta previa para los decretos legislativos N°1064 y N°1090, la AIDSESEP conformó la veeduría forestal indígena nacional, establecida en Lima. Con base en las experiencias previas de la ORAU, la veeduría nacional focalizaba su actuación en el soporte técnico y legal a las discusiones y aportes de los pueblos indígenas, con la finalidad de construir un marco legal forestal que responda a sus necesidades en los diversos niveles (Buendía 2019).

A partir de este proceso, en los años siguientes se empezó a replicar el modelo de las veedurías para el contexto de otras organizaciones regionales de la selva amazónica peruana. Se establecieron las VFI de la CORPI en Loreto (2011), FENAMAD en Madre de Dios (2013), CODEPISAM en San Martín (2013), la de CORPIAA en Atalaya-Ucayali (2014), entre otras. A mediados del 2020, dichos departamentos cuentan aproximadamente con 45 comunidades con veedurías forestales internas a su propia estructura organizativa.

3.3.2 Concepto y mecanismo de funcionamiento

Desde el establecimiento de la primera veeduría de la ORAU, el concepto de veedurías forestales en Perú se ha ampliado a funciones que sobrepasan el apoyo inicial técnico a transacciones comerciales, además de incursionar en ámbitos organizativos diferentes de las organizaciones indígenas regionales. En los últimos años, diversos documentos como manuales y hojas de ruta se han desarrollado y perfeccionado, a modo de ordenar el desarrollo de las veedurías forestales en el país. Sin embargo, aunque sirven como guías generales, la aplicación de estas directrices es variable y adaptable según contextos y necesidades específicas de cada organización y comunidad. A continuación se describen algunos de los principales aspectos conceptuales y organizativos del funcionamiento de las veedurías forestales en Perú.

Definición

Las veedurías forestales (VF) pueden ser entendidas como una unidad, cuerpo o instancia técnica que se ubica dentro de la comunidad u organización indígena. Esta instancia es conformada por un grupo designado de indígenas de la propia comunidad u organización, quienes tienen conocimientos y capacidades técnicas para asistir a la comunidad y sus instancias administrativas en la gestión sostenible de los bosques y territorios comunales. La ONG ECO REDD y la CORPIAA, en la ‘Hoja de Ruta para las Veedurías Forestales’ (2019), la definen como (Figura 2):

‘la unidad técnica que se crea y funciona al interior de la organización indígena o de una comunidad para promover y dar asistencia técnica a la gestión sostenible de los bosques y territorios comunales, es liderada por los propios miembros de las comunidades y organizaciones, es responsable de fundamentar y brindar soporte a las decisiones políticas de la organización o comunidad a la que pertenece’ (ECO REDD 2019a).



Figura 2. Portada de la hoja de ruta de las veedurías forestales indígenas de Perú, desarrollada por ECO REDD en el marco del Proyecto Amazonia 2.0. Fuente: ECO REDD (2019a)

Actores

Las veedurías forestales, en cuanto a instancia técnica, están conformadas, esencialmente, por un veedor y un equipo que le asiste, como podría ser un asistente de veeduría, un comunicador, promotor, asesor legal, entre otros. Esta conformación no es rígida, sino variable según las condiciones y posibilidades de cada contexto. Aun así, en general, estos actores son indígenas integrantes de las comunidades, idealmente seleccionados mediante un proceso electoral transparente dentro de la organización regional o en asamblea comunal de la misma comunidad y cuentan con un conjunto de características clave para el desempeño de las funciones.



Aunque las funciones difieren entre una veeduría regional o comunal, las cualidades que los veedores deben tener entre las dos son similares. En este caso, es preferible que el veedor cuente con los mayores niveles de educación formal posible, experiencia en gestión forestal, habilidades organizativas y de comunicación, una reconocida solvencia moral con confianza del Consejo Directivo y de la comunidad y ausencia de conflictos de interés que pongan en riesgo la imparcialidad técnica de su función. Finalmente, son actores con un fuerte compromiso con el desarrollo social y ambiental ante su comunidad y pueblos nativos.

Motivación

Las razones para el establecimiento de veedurías son variables y están directamente conectadas a los retos y problemáticas que vivencian las comunidades de pueblos indígenas. Muchas de ellas poseen en su territorio largas extensiones de bosques, que por un lado representan importantes oportunidades de desarrollo, pero que requieren cuidados especiales cuando se trata de un aprovechamiento comercial. Además, aun cuando no hay intenciones comerciales, no es raro que las comunidades sufran con la invasión de su territorio y tala ilegal, entre otras violaciones de sus derechos (ECOREDD 2019a).

Sumado a este escenario, es común la falta de conocimientos técnicos y administrativos para gestionar permisos forestales, limitaciones para relacionarse con actores de mercado de forma segura, poca asesoría para suscribir contratos o convenios, bajas capacidades para el monitoreo del bosque y territorio, así como para tomar medidas articuladas con las autoridades del gobierno. Estas, entre otras, son condiciones que de alguna u otra forma son abordadas en el actuar de las veedurías forestales y que generalmente representan las principales motivaciones para su establecimiento (ECOREDD 2019a).

Organización, funciones y enfoque de actuación

Como se mencionó anteriormente, las veedurías pueden ubicarse en distintos niveles de la ‘institucionalidad’ indígena, desde el nivel nacional hasta la base comunitaria. Sus funciones específicas varían e interactúan entre sí, formando de esta manera el Sistema Nacional de Veedurías Forestales Comunitarias (SNVFC), con ‘unidades’ instaladas dentro de las comunidades, organizaciones regionales y/o federaciones y en la organización indígena nacional. En el Cuadro 1, se presentan los principales roles de las veedurías en función del tipo de veeduría y el nivel organizativo en que se ubica.

Los manuales conceptualizan un conjunto amplio de responsabilidades para las veedurías. Sin embargo, de modo general se pueden destacar tres campos elementales de actuación de las veedurías, siempre en función del tema forestal, ambiental y territorial: 1) la representatividad, 2) el apoyo técnico a la gestión y 3) el monitoreo y control (Figura 3). En este sentido, mientras que la veeduría nacional actúa principalmente en la representatividad indígena brindando sustento técnico a procesos nacionales (REDD, FLEGT, Convenio 169 de la OIT, políticas públicas), las VFI y VFC, a nivel regional y comunal, tienen mayores funciones operativas y de apoyo técnico.

Cuadro 1. Nomenclatura, niveles de organización y funciones de las veedurías en Perú

Tipo de veeduría	Nivel organizativo	Funciones principales
Veeduría forestal comunitaria (VFC)	Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica en las decisiones comunales Empoderamiento técnico de los miembros de la comunidad Monitoreo y control comunal Representación técnica de la comunidad
Veeduría forestal indígena (VFI)	Organización indígena regional o federaciones	<ul style="list-style-type: none"> Asistencia técnica a las comunidades y directivos de la organización para la gestión de bosques y territorios Representación técnica de comunidades y organización Contribuir a la gestión de proyectos y sistemas de información de la organización Asistencia para el monitoreo de bosques y territorios
Veeduría forestal nacional (VFN)	Organización indígena nacional: AIDSEP	<ul style="list-style-type: none"> Participa en espacios de discusión y negociación política, marco legal, gobernanza forestal, servicios ambientales, derechos y territorios indígenas

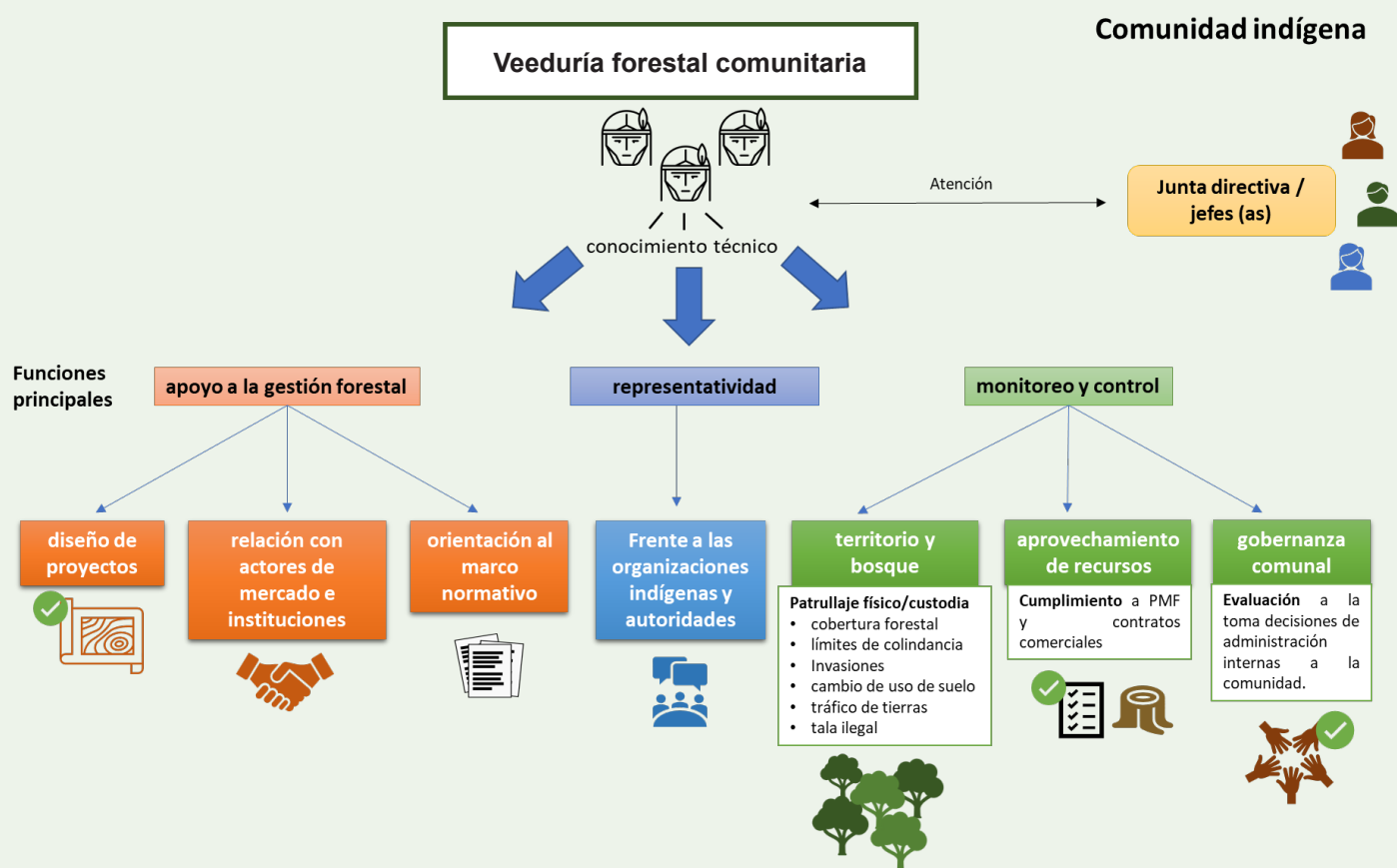


Figura 3. Esquema de las principales funciones desempeñadas por las veedurías forestales al nivel comunal, Perú



El apoyo técnico es brindado tanto por las veedurías regionales como comunales, principalmente en el sentido de dar soporte en los procesos de aprovechamiento de los recursos naturales del territorio. Sea en el diseño de proyectos, capacitaciones, orientación al marco normativo o en las relaciones con actores de mercado e instituciones del gobierno, los integrantes de las veedurías representan pilares del conocimiento técnico que fortalecen las capacidades de la comunidad y organización regional y buscan asegurar que estas entidades tomen los mejores caminos para el desarrollo.

La vigilancia forestal, a su vez, recae principalmente como función de las veedurías de nivel comunitario. En términos prácticos, hay tres tipos de vigilancia que los veedores comunales pueden ejercer. En el primer caso, la vigilancia puede darse direccionada al control territorial y de los bosques comunitarios, de forma a monitorear la integridad del ecosistema, posibles cambios de uso de suelo, tala ilegal e invasiones. La segunda posibilidad sería en contextos en que la comunidad tenga un TH dentro del territorio, y se estaría haciendo la vigilancia sobre el aprovechamiento de recursos (maderables o no). En este caso, se busca asegurar el respeto y cumplimiento a los instrumentos de gestión y normativas (planes de manejo, contratos, acuerdos, leyes, etc.), a fin de prevenir y evitar la ocurrencia de infracciones y violaciones a la comunidad y la naturaleza.

En este contexto, las veedurías regionales raramente presentan una vigilancia práctica en campo, sino que brindan una asistencia externa a las veedurías comunales de su jurisdicción: haciendo capacitaciones, asistiendo al levantamiento, registro y reporte de información sobre el territorio, apoyando la construcción y actualización de planes de monitoreo, entre otros. Además, en general funcionan como el enlace para la articulación con las autoridades competentes en casos de denuncia y que ameriten actuación del estado.

La tercera posibilidad en el marco de la gobernanza forestal es que las veedurías aun focalicen su ‘monitoreo’ dentro de la propia comunidad, a fin de fortalecer el buen gobierno comunal. En este caso, busca la existencia y el cumplimiento de ‘reglas de juego’, observando la conducta y el desempeño de dirigentes y miembros de la comunidad, en favor de la transparencia y rendición de cuentas. Visto lo anterior, se percibe que el enfoque de actuación de las veedurías forestales de Perú no se limita a una acción de ‘ver’ o ‘vigilar’ la actividad forestal en sus tierras, sino que tienen un enfoque amplio de gestión territorial, buscando la transparencia, el desarrollo socioeconómico, la protección ambiental y el control territorial de sus comunidades.

Procedimiento

A diferencia de otros modelos de vigilancia independiente, en las veedurías forestales indígenas de Perú, el veedor y su equipo no trabajan de forma puntual en misiones esporádicas, sino que atienden de forma continua las diversas funciones. En este sentido, es difícil establecer un inicio, medio y fin en sus procedimientos. Entre cada una de las funciones anteriormente tratadas se podría establecer un protocolo específico de actuación. Sin embargo, los manuales de VF no detallan a este nivel, de forma que eso se trataría de acorde al contexto y necesidades específicas de cada organización y comunidad, con cada una de ellas elaborando su propio plan de monitoreo del bosque y estrategias para la gestión forestal.



3.3.3 Marco legal e institucionalidad

Normativa

Las veedurías, su funcionamiento y relaciones tienen el reconocimiento y bases legales en tres instrumentos principales: la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (PNFFS 2013), la Ley Forestal y de Fauna Silvestre n° 29763 (LFFS 2011) y el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo n° 021 – 2015). A su vez, la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Ley n° 29785/2011), reconocido en el Convenio 169 de la OIT, de manera indirecta también puede ser un importante instrumento que respalda la existencia y actuación de las veedurías forestales.

Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (2013)

La PNFFS, aprobada en 2013 mediante Decreto Supremo N° 009-2013-MINAGRI, en su Eje 1. ‘Institucionalidad y Gobernanza’, estipula la *‘Promoción e institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana, para fortalecer la gestión eficiente y sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el control y vigilancia: custodios locales, vigilancia comunitaria, veedurías forestales, Comités de Gestión de Bosques, entre otros’* (inciso e) (MINAGRI 2017).

Ley Forestal y de Fauna Silvestre (n°29763 – 2011)

En su Artículo 148, la LFFS es más específica y estipula que los miembros de las comunidades realizan actividades de monitoreo, control y vigilancia bajo la supervisión de las autoridades comunales y en cooperación con la autoridad forestal regional y otras entidades públicas. Además, indican que los miembros de la comunidad, cuando son designados por la asamblea comunal y están registrados en la autoridad forestal regional, pueden constituirse oficialmente como **‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’** (CVCFC). A su vez, estos comités actúan como custodios del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación, y, según el mismo artículo, en esta calidad podrían:

‘intervenir los productos forestales y de fauna silvestre halladas o transportados en el interior de su comunidad, para luego informar a la dependencia más cercana de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sobre cualquier incumplimiento de la normativa forestal y de fauna silvestre que hayan detectado, a efectos de que dicha autoridad realice las investigaciones necesarias’ (MINAGRI 2015).

Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas (Decreto Supremo n° 021 – 2015)

El **reglamento para gestión forestal en comunidades** detalla los procedimientos para el reconocimiento de los CVCFC u *‘otras formas de organización comunal’* ante la autoridad regional (MINAGRI 2015). En este caso, al mencionar *‘otras formas de organización’*, se estarían incluyendo las veedurías como aptas para el desarrollo de las facultades descriptas



en el artículo 148 de la Ley, resaltándose sus **funciones como custodios forestales** dentro de su ámbito territorial (Artículos 127 y 128):

- (a) **salvaguardar los productos** ante cualquier afectación ocasionada por terceros y **comunicar** inmediatamente la autoridad regional forestal;
- (b) **solicitar apoyo** de la autoridad forestal regional, ministerio público, policía nacional, fuerzas armadas y gobierno local según sus competencias;
- (c) **requerir pacíficamente**, en el ejercicio de sus facultades, el cese de las actividades ilegales que advierta.

Aunque esto no está previsto en los instrumentos legales, una vez reconocidos oficialmente como integrantes del ‘comité de vigilancia y control forestal comunitario’, se tiene que la autoridad otorga una credencial de identificación a estos veedores como ‘custodio forestal’, si no son funcionarios públicos.

Además, es importante resaltar que la función de custodio forestal no recae apenas en los comités de vigilancia comunitaria y veedurías debidamente reconocidos por la autoridad. Las comunidades que sean titulares de TH también son consideradas custodios del patrimonio en el territorio comunal, conforme estatutos comunales y procedimientos aprobados por la autoridad.

Institucionalidad

Con base en los mismos instrumentos legales arriba mencionados, se establecen las principales relaciones entre las veedurías con otros cuerpos públicos. El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR), es el conjunto de los ministerios, organismos e instituciones que, a nivel nacional, regional y local, son responsables de la gestión forestal de Perú. No obstante, para efecto de las veedurías y la gestión forestal de las comunidades de pueblos indígenas, se destacan algunas de ellas:

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR): el SERFOR es la autoridad nacional en materia forestal con quien la veeduría forestal de AIDSESEP, a nivel nacional, tiene mayor contacto.

Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) y cuerpos internos: en el ámbito departamental, como parte del gobierno regional y de la autoridad regional ambiental (ARA), el ARFFS es el órgano responsable por la gestión forestal. Este actor se destaca con responsabilidades en la planificación, promoción, administración y fiscalización del uso sostenible, aprobación de planes de manejo, conservación y protección de los bosques. Debe promover y establecer mecanismos de participación ciudadana para la gestión forestal, además de promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal dentro de su jurisdicción.



- **Unidad de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (UGFFS):** es la organización territorial regional que, bajo cargo de la ARFFS, es responsable por la gestión, administración y control público forestales, a un nivel más local, lo que incluye los territorios de comunidades nativas.
- **Unidad Técnica de Manejo Forestal Comunitario (UTMFC):** son unidades que pueden ser creadas dentro de las UGFFS, con el fin de brindar atención y servicio eficiente a las comunidades nativas. Tienen importantes funciones en el fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a los miembros de comunidades, facilitación de la participación, promoción y gestión de proyectos productivos y participación en inspecciones de PMF, entre otras funciones.

De modo general, las ARFFS y, cuando están presentes localmente, la UGFFS y UTMFC, son los enlaces públicos más cercanos con quien las veedurías comunales y regionales tienen mayor contacto. Su relación va principalmente asociada a la coordinación de apoyo técnico, capacitaciones, acciones conjuntas de control y vigilancia y gestión de denuncias.

Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR): es el organismo encargado de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones legales de los TH y PMF y, cuando es pertinente, aplicar sanciones por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre. En este caso, cuando las comunidades cuentan con TH en su territorio, el OSINFOR también trabaja en sus contextos, inclusive brindado capacitaciones sobre gestión forestal, monitoreo y vigilancia de los bosques.

Hay casos en los que las organizaciones indígenas establecieron convenios de cooperación interinstitucional con el OSINFOR, comprometiéndose al desarrollo conjunto de actividades de capacitación y comunicación técnica sobre la situación legal de la comunidad por medio de las veedurías comunitarias.

Organismos de investigación y aplicación de la ley: ministerio público, fiscalías especiales en materia ambiental, policía nacional del Perú, fuerzas armadas y el gobierno local, son algunos de los cuerpos que pueden ser activados cuando se identifican actividades ilegales dentro del territorio comunal. Esta activación podría ocurrir directamente por la veeduría forestal comunitaria, pero más comúnmente es mediada por la veeduría regional, ARFFS, UGFFS o UTMFC, según sea acordado como procedimiento de la veeduría y autoridades de apoyo.

En la Figura 4 se sintetizan algunas de las principales figuras y relaciones que se establecen durante el mecanismo de funcionamiento de las veedurías forestales indígenas.

Instituciones y relaciones en el marco de las veedurías forestales indígenas

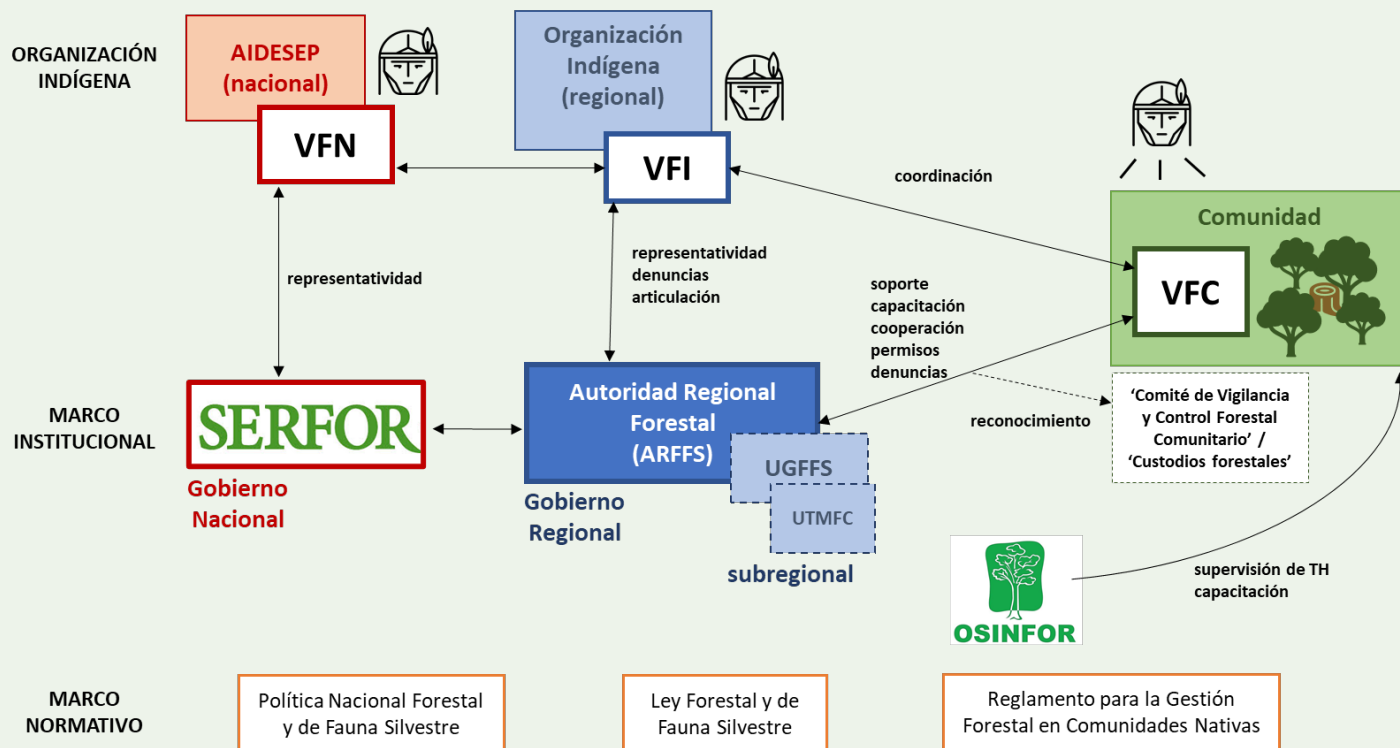


Figura 4. Esquema de las principales relaciones que se establecen en el mecanismo de funcionamiento de las veedurías forestales y otros actores institucionales y el respectivo marco normativo que respalda estas relaciones

3.3.4 Resumen conceptual

A continuación se resumen las principales características generales de las veedurías forestales de Perú (Cuadro 2) según la conceptualizan algunos de los materiales guías y actores relacionados al tema.

**Cuadro 2.** Características generales de las veedurías forestales de Perú

Organización	Comunidades y organizaciones indígenas regionales y nacionales
Mecanismo de vigilancia	Veeduría forestal
Período de experiencia	2008 - 2020 (general), 2013 – 2020 (San Martín), 2014 – 2020 (Atalaya)
Actores de vigilancia	Veedores forestales: indígenas comuneros y representantes regionales
Acción y objeto	Verificación del cumplimiento de la legalidad en actividades de aprovechamiento forestal (PMF) en la comunidad. Vigilancia y control del territorio comunal. Asesoría y representación técnica en temas de gestión forestal
Actores ‘observados’	Operadores forestales, actividades ilícitas, invasores al territorio, tala ilegal, traficantes
Ámbito/enfoque	Gestión territorial integral. Vigilancia en ámbito operativo de control territorial
Métodos prácticos	Patrullaje periódico en límites y zonas vulnerables del territorio comunal
Probable alcance del impacto de acciones	Local (veedurías comunales), regional y político (veedurías regionales y nacional)
Reconocimiento/ mandato oficial	Autoridad regional reconoce veedurías comunales como ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’ y ‘custodios forestales’
Acceso a información	En teoría ya tienen la información pues operan dentro de su mismo territorio. Autoridad debería facilitar con reconocimiento y convenios
Frecuencia y direccionamiento	Depende del plan de monitoreo de cada veeduría. Pero podría ser mensual o bimensual, siempre en el propio territorio
Sostenibilidad financiera	Depende de cada caso, con proyectos y autofinanciamiento. La norma no prevé nada en este sentido
Reporte de resultados	No hay un protocolo previsto. Teóricamente las acciones de vigilancia son reportadas a la junta directiva comunal, organización regional y autoridades (cuando hay necesidad), pero no está definido un protocolo para eso
Independencia e imparcialidad	Veedurías son independientes del gobierno, pero cooperan directamente con el mismo. Imparcialidad vulnerable pues vigilan territorio y recursos propios



4. Experiencias en los territorios

En un sentido teórico, las veedurías forestales de Perú están conceptualmente bastante desarrolladas, de modo que en la actualidad se cuenta con diversos recursos que sirven de guía, además del importante respaldo normativo. No obstante, la aplicación práctica de estos conceptos no es sencilla, demandando mucha organización, infraestructura, coordinación entre actores y, lógicamente, financiamiento. A modo de entender un poco de los logros y retos existentes en este proceso de aplicación, a continuación se presenta, de manera breve, la trayectoria de las veedurías en el contexto de la provincia de Atalaya (región de Ucayali) y de la región de San Martín.

4.1 Las veedurías forestales en Atalaya

4.2.1 Trayectoria

La región de Ucayali, más específicamente la provincia de Atalaya, es una de las áreas con mayor potencial y actividad maderera en Perú, con cerca de 3.892.443 ha de bosques primarios (Perú 2012; Proyecto USAID Pro-Bosques 2019). Una gran parte de estos bosques corresponden a comunidades de pueblos indígenas, las cuales los aprovechan en sus actividades de desarrollo, pero igualmente vivencian situaciones de pobreza, débil gobernanza y vulnerabilidad territorial.

La experiencia con las veedurías forestales en Atalaya inició entre el 2013 y 2015, cuando, a partir de la experiencia de la ORAU, en la ciudad de Pucallpa, se impulsó un proyecto para organizar y consolidar la veeduría forestal al interior de la CORPIAA (Figura 5). Dicha iniciativa fue impulsada por la organización ‘HELVETAS Swiss Intercooperation’ y, al final de dicho período, la VF de CORPIAA ya se encontraba en funcionamiento, brindando asesoría técnica y acompañamiento en la negociación con madereros a las comunidades indígenas que lo solicitaban (HELVETAS 2015).

Aún en el período entre el 2011 y 2014, como parte del proyecto ‘Amazonia Viva’, el WWF en conjunto con TRAFFIC, DAR (Derecho Ambiente y Recursos Naturales) y el SNV (Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo), también apoyaron la conformación y funcionamiento inicial de la veeduría forestal de la FECONAPA (Federación de Comunidades Nativas Ashéninka de la Provincia de Atalaya) (WWF 2015), la cual es una federación filiada a la organización regional URPIA (Unión Regional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía de la Provincia de Atalaya), con base en la CONAP (Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú), una organización indígena a nivel nacional, así como AIDSESP.

Según uno de los representantes de las organizaciones¹, en los años siguientes, a partir de que se establecieron las veedurías forestales de CORPIAA y FECONAPA, se ha brindado apoyo a las comunidades en los temas de gestión forestal. Este soporte se ha dado principalmente con la orientación en procesos de aprovechamiento y legislación forestal, pero también en la articulación con autoridades

¹ Actor de la organización regional indígena URPIAA. 8 may. 2020. Entrevista virtual sobre veedurías forestales. Atalaya, Perú

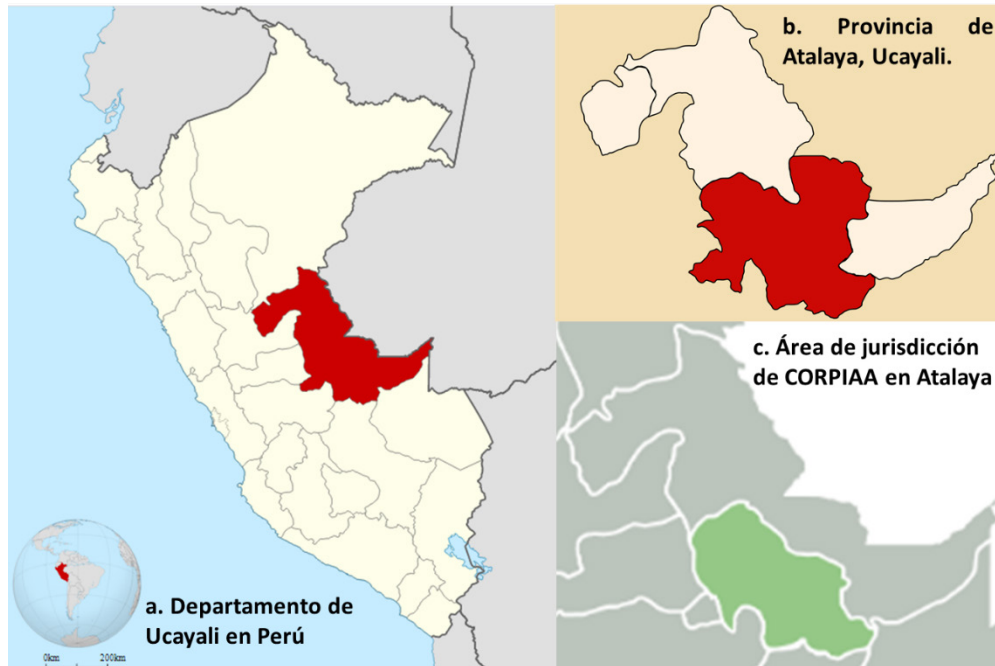


Figura 5. (a) Departamento de Ucayali, (b) provincia de Atalaya y área de jurisdicción de la organización indígena regional CORPIAA (fuente: (a) Wikipedia 2020a, (b) Wikipedia 2020b; (c) AIDSEP 2020a)

regionales como la Sede Operativa Descentralizada de la Autoridad Regional Ambiental-Ucayali (SODA Atalaya) y el OSINFOR. En este tiempo se establecieron diversos convenios de cooperación interinstitucional entre las organizaciones indígenas y el OSINFOR, mirando al desarrollo de actividades de fortalecimiento y soporte técnico a las comunidades. Aun así, son pocos los registros de este período y no es claro cómo operaban las veedurías exactamente. En este sentido, se han resaltado condiciones de poca estructura, falta de técnicos y baja intensidad en las actividades.

A partir del 2017 se empezó a dar mayor atención al establecimiento y fortalecimiento de las veedurías forestales al nivel comunitario. Con el respaldo más consolidado de la ley forestal y su reglamento para comunidades nativas (2015), el proyecto ‘Amazonia 2.0’ (2017-2020), financiado por la Unión Europea y con ejecución nacional de la ONG ECO REDD, ha impartido esfuerzos para la estructuración de veedurías forestales en 12 diferentes comunidades de Atalaya (siete filiadadas a CORPIAA y cinco a FECONAPA). En el marco del proyecto, las comunidades han recibido capacitaciones diversas, fueron equipadas con materiales para la conducción de sus actividades y los veedores han recibido pagos mensuales por su trabajo.

En este proceso se ha dado un gran énfasis al tema de monitoreo del bosque y control territorial, siendo uno de los focos la formalización de las veedurías como ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’ ante la autoridad forestal regional y su reconocimiento como custodios del bosque. En



este aspecto, entre el 2018 y 2019, el programa FAO-UE FLEGT se sumó apoyando cuatro comunidades en el proceso de reconocimiento ante la autoridad. También se han mencionado apoyos por parte de ONU REDD a la CORPIAA y URPIA y por parte del Ministerio de Ambiente (MINAM) a algunas comunidades, mediante transferencias directas condicionadas (TDC) y el FIP (Programa de Inversión Forestal) del Banco Mundial.

La trayectoria de las veedurías en Atalaya se observa en forma sintetizada en una línea de tiempo representada en la Figura 8.

4.1.2 Contexto actual y procedimientos

Hasta el inicio de 2019, se habían reconocido apenas seis veedurías a nivel de la provincia de Atalaya, pero en mayo del 2020 ya habían aproximadamente 28 comunidades con veedurías registradas en la autoridad forestal regional y otras estaban en el proceso. En este contexto, se ha señalado que de forma general las veedurías siguen una línea operativa similar, conforme se propone en la ‘Hoja de Ruta’ desarrollada por CORPIAA y ECO REDD. Sin embargo, se ha señalado que el funcionamiento práctico de las veedurías también varía mucho en función del apoyo que recibía. Por ejemplo, las comunidades apoyadas por el proyecto Amazonia 2.0, además de las capacitaciones, fueron equipadas con oficina, materiales de trabajo y apoyo financiero a veedores (Figura 6), mientras que otras comunidades recibieron mucho menos apoyo.



Figura 6. Estructura de la veeduría forestal de Unini, provincia de Atalaya, construida con el apoyo del proyecto Amazonia 2.0. Fuente: tomado de ECO REDD (2019a)



El funcionamiento de las veedurías forestales comunitarias de la provincia de Atalaya es variable y depende de la existencia o no de títulos habilitantes dentro de sus comunidades. Cuando no había permisos de aprovechamiento forestal en sus territorios, los veedores procedían apenas al monitoreo y control del territorio, a través de patrullajes mensuales, o cada dos meses (Figura 7). Estos patrullajes se hacían según planes de monitoreo previamente desarrollados, recorriendo linderos, ‘zonas críticas’ más vulnerables a la invasión y a la tala ilegal, y haciendo los debidos registros de las observaciones. En el Cuadro 3 se resumen los principales aspectos del contexto actual de las veedurías de la provincia de Atalaya.



Figura 7. a) Veedores de la comunidad de Pavote antes de salir a hacer el patrullaje de su territorio (febrero 2020) (Fuente: informe de patrullaje Pavote, Veeduría Pavote 2019). b) Veedores y comuneros de la comunidad de Chicosa después de la inmovilización de 17 árboles y un tractor operando ilegalmente en la extracción de árboles dentro del territorio. Fuente: ECO REDD (2019b)



Cuadro 3. Resumen del contexto actual de las veedurías forestales en la región de Atalaya, Perú

Veedurías forestales en Atalaya – contexto actual	
Número de veedurías	Aproximadamente 28 VFC reconocidas activas Dos VFI regionales en CORPIAA y URPIA
Actuación	La forma con que actúan es variable conforme a los recursos que han recibido. De modo general, han realizado control territorial, algunas de forma ordenada siguiendo planes de monitoreo, otras de forma más 'tradicional'. En algunos casos también se está controlando y apoyando la gestión forestal. La VF regional apoya a través de 'alertas tempranas'. Hay también un control relacionado a la crisis del COVID-19.
Sostenibilidad	Variable. La mayoría de los casos ha recibido financiamiento por parte de proyectos de cooperación, pero algunos ya están por terminar. Hay casos en que la comunidad ha destinado fracciones del ingreso con aprovechamiento forestal a sus comités de control y vigilancia forestal comunitaria. La mayoría no tiene estrategias para su sostenibilidad financiera.

Fuente de la figura: AIDSESP (2020b)

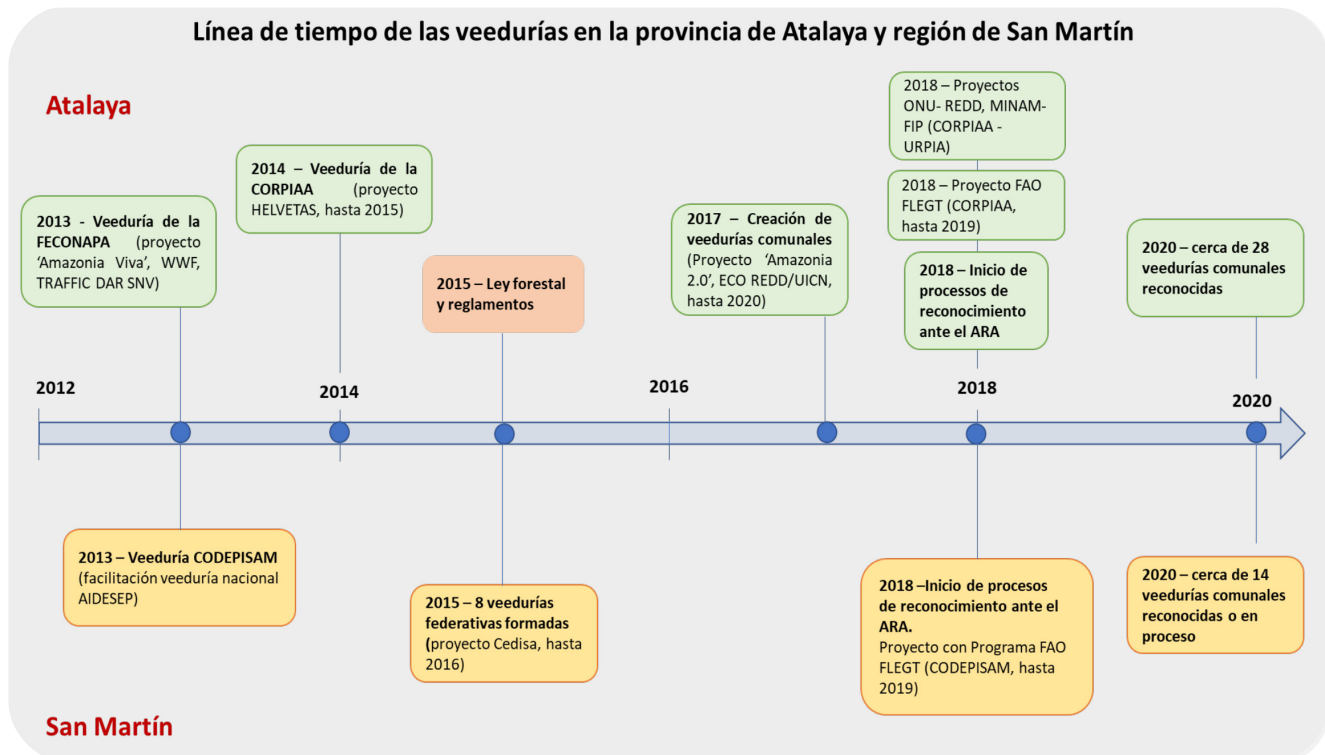


Figura 8. Línea de tiempo sobre los principales hitos y acontecimientos en el proceso de las veedurías forestales en Atalaya (arriba, verde) y San Martín (abajo, amarillo)



Cuando se encuentran actividades ilícitas, el procedimiento es registrar la situación y regresar a la comunidad para que, en una asamblea de emergencia, se decida la forma de reaccionar. En este caso se señalan dos posibilidades: intentar resolver de forma inmediata, cuando la situación es más sencilla y no ofrece riesgos; o, cuando el problema es ‘mayor’, llamar a la policía, autoridad forestal o fiscalía. De igual manera, la veeduría debe informar siempre a las autoridades sobre la ocurrencia.

Además del patrullaje rutinario, se han aplicado mecanismos de apoyo al monitoreo por parte de las veedurías regionales de CORPIAA y URPIA. Las VF regionales cuentan con acceso a la plataforma GEOBOSQUES del Ministerio de Ambiente y cada 15 días reciben imágenes satelitales actualizadas de los territorios indígenas. Con esto, los veedores de la organización identifican posibles puntos de deforestación o actividades anormales e informan a los veedores comunales; estos a su vez, verifican la situación en campo y reportan las observaciones una vez más a la organización regional, quien, dependiendo de los hallazgos encontrados, proceden con denuncias u otras medidas necesarias. Este proceso es llamado ‘alertas tempranas’.

En los casos en que hay TH, además del monitoreo periódico del territorio, los veedores comunales proceden también con las funciones de acompañamiento del aprovechamiento forestal, verificando la documentación, volúmenes de madera y el proceso de venta. De las 12 comunidades participantes del proyecto Amazonia 2.0, ocho tenían actividades de aprovechamiento en su territorio.

Otro aspecto interesante que demuestra el espectro amplio de actuación de las veedurías comunales es el rol que han asumido durante la pandemia de COVID-19 en el 2020. En este sentido, desde que ha empezado la crisis, los veedores han actuado como actores de vigilancia y control sobre el acceso de personas a las comunidades de pueblos indígenas, además de articular apoyos con diversos actores frente a las complicaciones generadas en el proceso.

4.1.3 Impacto

De forma generalizada, diversos actores han reconocido mejoras en la provincia, resaltando una notable disminución en la incidencia de la tala ilegal en los últimos tres o cuatro años. Aunque esta información no pudo ser verificada con documentos oficiales del órgano supervisor, durante entrevistas con actores de la provincia, se señaló² que los propios supervisores del OSINFOR han identificado mucho menos problemas cuando se trata del aprovechamiento en los territorios indígenas. Algunos de esos actores atribuyen los cambios positivos a la existencia y actuación de las veedurías forestales en la provincia de Atalaya.

No obstante, aunque las veedurías estén instaladas y reconocidas en diversas comunidades, es difícil conocer el impacto real que están generando. Cada comunidad es una realidad diferente, de modo que la forma exacta como están actuando, aplicando planes y siguiendo manuales puede ser muy variable. En este sentido, sería necesario un análisis más específico de cada comunidad para poder establecer una relación de causalidad entre la existencia de las veedurías y posibles cambios en el desarrollo comunitario, disminución de la tala ilegal e invasiones, entre otros aspectos.

² Actor de la organización regional indígena URPIAA. 8 may. 2020. Entrevista virtual sobre el impacto de las veedurías forestales en relación con el aprovechamiento forestal en territorios indígenas. Atalaya, Perú



4.2 Las veedurías forestales en la región de San Martín

4.2.1 Trayectoria

Ubicada en la Amazonía peruana, la región de San Martín tiene una superficie de 51 253 km² (3,9% del territorio nacional), con una población estimada de 794 730 habitantes (64,9% es urbano y 35,1% rural) (Figura 9). Aunque el 85% del territorio cuenta con recursos forestales (MINAM 2020), la representatividad de San Martín en la producción de madera es pequeña comparada a otras regiones, con cerca de 0,1% del total de la oferta de madera rolliza (Proyecto USAID Pro-Bosques 2019).



Figura 9. Departamento de San Martín y área de jurisdicción de la organización regional indígena CODEPISAM (rojo).
Fuente: Wikipedia (2020c)



Así como en el caso de la provincia de Atalaya, la región de San Martín también enfrenta un escenario con problemáticas complejas relacionadas con la migración, el crecimiento poblacional, ocupación y uso indiscriminado de los recursos forestales, entre otros. Para las comunidades de pueblos indígenas nativos de la región, la invasión de sus territorios, tráfico de tierras y, en consecuencia, la pérdida de bosques y deterioro de los medios de vida, representan problemas serios que generan conflictividad socio ambiental y contribuyen a la vulnerabilidad de estos grupos sociales. Estas condiciones están directamente relacionadas con la falta de una política justa de ordenamiento territorial, desarticulación y crisis institucional, capacidades técnicas débiles de las poblaciones indígenas y sus organizaciones, entre otros (Buendía 2015a).

La experiencia de la región de San Martín con veedurías forestales inició en julio del 2013, cuando se creó y designó al primer veedor forestal indígena en la CODEPISAM (CODEPISAM 2013), la organización indígena de la región, que actualmente tiene cerca de cinco federaciones y 79 comunidades vinculadas (AIDSESP 2020b). Este esfuerzo inicial ocurrió mediante la facilitación de la veeduría forestal nacional de AIDSESP, en el marco del Sistema Nacional de Veedurías Forestales Comunitarias. Sin embargo, no se encuentran registros accesibles que describan su proceso de creación y la actuación de la veeduría en el período inicial de su conformación.

Posteriormente, entre los años 2015 y 2016, con el apoyo financiero del programa FAO-UE FLEGT y la colaboración de TRAFFIC y ECO REDD, la ONG CEDISA (Centro de Desarrollo de la Selva Alta), desarrolló el proyecto ‘Mecanismo de observación independiente en el sector forestal a partir de la veeduría forestal comunitaria para mejorar la gobernanza a nivel local en la región San Martín’. En el marco de este proyecto, se han desarrollado importantes productos estratégicos para las veedurías como: un Diagnóstico de línea base de la gestión de bosques de las comunidades de pueblos indígenas miembros de la CODEPISAM, una Propuesta de mecanismo de observación forestal independiente para la CODEPISAM y una Propuesta de “hoja de ruta” para la gestión de la veeduría forestal indígena de la CODEPISAM (Buendía 2015b).

En este caso, en el Mecanismo de observación forestal independiente propuesto para la CODEPISAM, muchas de las características de las veedurías se basaban en el concepto de monitoreo forestal independiente, conforme a la propuesta inicial de Global Witness (2005).

Como parte de este proceso, la CODEPISAM eligió a dos vedores forestales para la implementación de la veeduría forestal indígena. Poco después, a inicio del 2016, ya las ocho federaciones indígenas afiliadas a la CODEPISAM eligieron dos vedores forestales por federación, para un total de 16 vedores forestales federativos. A este momento, estas 18 personas formaron la red de vedores forestales indígenas en la región de San Martín e incluso la CODEPISAM suscribió un convenio de cooperación interinstitucional con el OSINFOR, el cual estuvo vigente hasta el 2017. No obstante, es necesario resaltar que estas figuras todavía no eran reconocidas ante la autoridad forestal como ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’.



Durante la vigencia del proyecto, las veedurías han efectuado una serie de acciones en las comunidades (CEDISA 2016), desde la asesoría a procesos sancionatorios del OSINFOR y orientación para el establecimiento de negocios forestales, hasta la gestión de conflictos territoriales entre comunidades y problemas de acceso a agua con propiedades vecinas. Estas y otras actividades se encuentran documentadas en los informes de este proyecto.

Entre el 2018 y 2019, una vez más con el apoyo del Programa FAO-UE FLEGT, la CODEPISAM ha impulsado el proyecto *‘Fortaleciendo la gobernanza forestal comunitaria a partir de la consolidación de las Veedurías Forestales en la región San Martín – PERÚ’*. En este caso, el esfuerzo fue enfocado en el establecimiento de veedurías a nivel comunal, y su respectivo reconocimiento ante la autoridad regional ambiental (ARA), como comités de vigilancia y ‘custodios forestales’. El proyecto apoyó el proceso de formalización de cuatro veedurías comunitarias, con el nombramiento y capacitación de cerca de 18 veedores forestales, además de haber trabajado en la articulación con autoridades del sector forestal y otros actores.

La trayectoria de las veedurías en la región de San Martín se sintetizada en la línea de tiempo representada en la Figura 8.

4.2.2 Contexto actual

En la actualidad, la región de San Martín tiene un total de nueve comunidades nativas con veedurías reconocidas o en proceso de reconocimiento; cuatro de ellas trabajan en el marco del proyecto FAO-UE FLEGT, y otras cinco son apoyadas por un proyecto de CODEPISAM financiado por ONU REDD (Figura 10). Además, hay más de cuatro comunidades con intenciones de hacer el reconocimiento de sus comités de vigilancia forestal. Por otro lado, una gran parte de los 18 veedores formados en el ámbito federativo del proyecto de CEDISA en 2016, ya no están activos, de modo que algunas federaciones se han alejado del tema forestal. Finalmente, la CODEPISAM cuenta actualmente con un veedor forestal indígena, quien trabaja dentro del marco del proyecto ONU REDD.

En la región de San Martín son muy pocas las comunidades de pueblos indígenas que cuentan actualmente con títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos forestales. Incluso, según mencionan algunos de los entrevistados³, una gran fracción de las comunidades están sancionadas por el OSINFOR debido a infracciones anteriores relacionadas con actividades de aprovechamiento, por lo que no están en condiciones para ingresar en algún negocio forestal. En este escenario, en algunos casos se están realizando negociaciones para la condonación o amortización de las deudas a través de mecanismos de compensación de multas del OSINFOR. Aun así, también hay casos de comunidades que ni siquiera tienen interés en desarrollar el aprovechamiento en su territorio debido a este proceso sancionatorio. En el Cuadro 4 se resumen los principales aspectos del contexto actual de las veedurías en la región de San Martín.

³ Actor local de la región de San Martín. 21 may. 2020. Entrevista virtual sobre el proceso, impactos y retos de las veedurías forestales de la región de San Martín. San Martín, Perú



Figura 10. Proceso de socialización del proyecto 'Fortaleciendo la gobernanza forestal comunitaria a partir de la consolidación de las Veedurías Forestales en la región de San Martín - Perú' de CODEPISAM con apoyo del Programa FAO-UE FLEGT, en la comunidad Chirik Sacha. Fuente: CODEPISAM (2019)

**Cuadro 4.** Resumen del contexto actual de las veedurías forestales en la región de San Martín, Perú

Veedurías forestales de San Martín – contexto actual	
Número de veedurías	Nueve VFC reconocidas o en proceso de reconocimiento y otras cinco con interés de reconocerse. Pocas VF regionales de federaciones y con baja actividad. Una VF regional de CODEPISAM. 
Actuación	Control y vigilancia territorial de forma ‘tradicional’, sin un plan ordenado para el monitoreo. Veedurías poco equipadas y todavía con pocas capacidades para una vigilancia sistemática. VFI de CODEPISAM apoya con ‘alerta temprana’. Muy pocas comunidades cuentan con TH activos.
Sostenibilidad	Variable. Hay VF que están visualizando acceder a apoyos del ‘Programa Bosques’ del MINAM; otras reciben apoyo de proyectos de cooperación. De forma general, no existen estrategias para la sostenibilidad a largo plazo.

Fuente de la figura: AIDSESEP (2020b)

En términos prácticos, la mayoría de las comunidades con veedurías están activas principalmente en el desarrollo de actividades de monitoreo y control del territorio comunal. Para tal efecto, el ARA las ha capacitado en temas de levantamiento de actas, como incautar la madera, cubicar, así como técnicas de monitoreo y vigilancia. No obstante, se menciona la existencia de un vacío en su implementación, una vez que no cuentan con capacidades y equipamientos para el monitoreo. En este sentido, las veedurías sí realizan la vigilancia, pero sin seguir un plan de monitoreo ordenado, con una metodología y periodicidad fija. Se ha señalado que lo hacen de forma ‘espontánea’ o ‘tradicional’, por ejemplo, cuando salen a cazar y encuentran a alguien desconocido, o si escuchan una motosierra. Además, también se indicó el apoyo de la veeduría de CODEPISAM con el mecanismo de ‘alertas tempranas’ a través de la plataforma GEOBOSQUES del MINAM.

En relación con este punto, se ha enfatizado una fuerte coordinación entre la CODEPISAM y el ARA para impulsar un soporte más cercano con la autoridad para el fortalecimiento de las veedurías. En este caso, representantes del ARA mencionaron que está estableciendo su unidad técnica para el manejo forestal comunitario, y que incluso ya tenían actividades programadas de capacitación y apoyo a las comunidades para estructurar procesos de vigilancia y monitoreo territorial, pero que dichas acciones fueron aplazadas dadas las condiciones generadas por la pandemia del COVID-19 a partir de marzo del 2020.



Con relación a la sostenibilidad de las veedurías, las comunidades y CODEPISAM todavía no cuentan con un recurso o estrategia establecida para su mantenimiento a largo plazo. En algunos casos, se están visualizando oportunidades relacionados con programas de conservación que aportan incentivos para que las comunidades aseguren la integridad del bosque dentro de sus territorios. Este sería el caso del ‘Programa Bosques’, del Ministerio de Ambiente, el cual paga un cierto monto por hectáreas conservadas.

Por otro lado, según la información recolectada, el proceso de formalización ha sido un paso fundamental para la sostenibilidad de las veedurías, una vez que este reconocimiento permite una mayor articulación y apoyo ante las instituciones públicas. Este reconocimiento ha llevado también a la valorización de las veedurías dentro de las propias comunidades, de modo que, anteriormente, los propios indígenas no las valoraban mucho. Ahora, con el ‘título oficial’ que les ha otorgado la autoridad forestal, los veedores son tomados más en serio.

De modo general, algunos actores han reconocido que la conformación de las veedurías y el fortalecimiento de capacidades de las comunidades sobre el tema forestal ha disminuido considerablemente su vulnerabilidad frente a diversas situaciones. Se menciona que no era raro la conducción de actividades ilícitas y acuerdos dudosos a la espalda de la asamblea comunal en años anteriores, pero que en la actualidad son situaciones menos recurrentes dada la sensibilidad de los comuneros y su preocupación al tema de la conservación y recuperación de áreas degradadas.

4.2.3 Impacto

Aunque esta información no pudo ser confirmada con datos oficiales, de modo general se indicó en los últimos años⁴ una disminución en la incidencia de la tala ilegal en la región de San Martín, así como en la provincia de Atalaya. Sin embargo, se carece de información más detallada que permita establecer las relaciones de causa y efecto de la presencia de las veedurías. Aunque los documentos mencionan la creación de la veeduría forestal en 2013, no hay registros disponibles que detallen su actuación desde esta fecha, siendo difícil indicar cuáles fueron los posibles impactos generados. En cuanto a la actuación de los veedores de las federaciones vinculadas a CODEPISAM, existen registros de su actuación apenas en el período de funcionamiento del proyecto de CEDISA, pero tampoco hay un seguimiento que permita señalar el impacto más allá de sus acciones puntuales en este período.

⁴ Actor local de la región de San Martín. 13 may. 2020. Entrevista virtual sobre el funcionamiento de las veedurías forestales de la CODEPISAM y región de San Martín. San Martín, Perú



5. Análisis

Las veedurías forestales de Perú pueden ser entendidas como un proceso evolutivo, con importantes cambios conceptuales y prácticos a lo largo de sus 12 años de desarrollo. Las veedurías indígenas se estructuran en un sistema complejo de actuación. Si bien es cierto, por un lado, pueden ser analizadas individualmente como unidades autónomas dispersas en el territorio de la selva amazónica, por otro lado, integran un gran sistema de relaciones intrínsecamente relacionado a la ‘institucionalidad’ indígena. A continuación se discuten los principales aspectos conceptuales de la terminología, enfoque y la forma con que las veedurías se ubican en un sistema más amplio de gobernanza, así como los desafíos y aspectos prácticos vivenciados en el contexto de las regiones de Ucayali (Atalaya) y San Martín.

5.1 Terminología

Según se indicó anteriormente, el actuar de las veedurías se conceptualiza en tres líneas básicas: 1) la representatividad técnica, 2) la asesoría técnica para el desarrollo forestal y 3) la vigilancia del bosque y territorio. Tratándose específicamente de esta última función, las veedurías comunales operan como unidades fijas de sus comunidades y, al menos en teoría, realizan patrullajes periódicos dentro de su territorio, observando y registrando indicadores y acciones según un plan previamente determinado. En comunidades que tienen títulos habilitantes, donde se conducen actividades de aprovechamiento forestal, la función se extiende también a la vigilancia específica del mismo, observando el cumplimiento de los instrumentos normativos y de gestión (leyes, PMF, etc.).

Dado el carácter de la periodicidad y colecta sistemática de información en campo, además de que los veedores son agentes de ‘planta’ constantes en el territorio, la vigilancia realizada por las veedurías puede ser caracterizada como una actividad de ‘monitoreo’. En este sentido, se distingue de una ‘auditoría’, normalmente realizada de forma puntal por un actor externo que verifica el estado de funcionamiento de un sistema. Tampoco puede ser considerada una actividad de evaluación, la cual tendría una mayor función crítica y analítica, buscando establecer relaciones de causalidad y juicios de valor.

No obstante, el monitoreo desempeñado por las veedurías, cuando es observado dentro de su contexto de actuación, puede también ser entendido como una actividad de ‘control’. Operar dentro de su propio territorio, protegiendo sus propios recursos e intereses, con cierto nivel de autoridad en cuanto a ‘comités de vigilancia’ y ‘custodios forestales’, y en una relación de cooperación con las autoridades que aplican leyes del Estado, son características que configuran a las veedurías como unidades de control territorial. En otras palabras, la relación de propiedad y autoridad de las veedurías con su territorio y recursos, de cierta manera, hacen del monitoreo una acción de control.



En una perspectiva más abierta, las veedurías pueden ser entendidas también como componentes del sistema de control y vigilancia más amplio de su país o región. En este escenario, las veedurías comunales no son vistas apenas como unidades de control de su propia comunidad, sino que representan una pieza que, junto a otros actores de la estructura estatal y de las veedurías regionales, operan controlando y conservando los recursos nacionales, como son los bosques.

Con relación a la terminología internacionalmente utilizada para los diferentes modelos de vigilancia forestal independiente, la experiencia de Perú de alguna forma tiene características del concepto de ‘monitoreo forestal independiente’ (MFI), propuesto por Global Witness (2005). Mediante la formalización y reconocimiento ante el ARA, las veedurías aplican con un estatus comparable a la ‘oficialidad-pero-independencia’ propuesto para el MFI. No obstante, hay puntos que no encajan completamente con este concepto.

Por ejemplo, cuando Global Witness propone el estatus de ‘oficialidad’, mucho se refiere al libre y fácil acceso a documentos oficiales y bosques. Esto normalmente sería pensado para actores que monitorean territorios de terceros, pero, considerando que el aprovechamiento y control se da dentro de los propios territorios indígenas, las mismas comunidades deberían tener acceso a los expedientes forestales y, lógicamente, acceso a sus propios bosques. El carácter de ‘independencia’ del concepto MFI también es discutible. Aunque las veedurías sean cuerpos independientes frente al Estado, parecen operar más en el sentido de cooperar con el mismo, muchas veces funcionando como un brazo de campo de las autoridades, y no tanto como un actor que emite una ‘segunda opinión’ con una perspectiva externa del sistema.

Las veedurías no se enfocan tanto a una vigilancia sobre la actuación de las propias autoridades, como en un ‘monitoreo al monitor’ (*monitoring the monitor*), característico del concepto de MFI. De este modo, es complicado clasificar a las veedurías como un ejemplo preciso de MFI. Más bien, tiene características de un ‘monitoreo por mandato propio’ (o ‘*external monitoring*’), donde no hay tanto un enfoque investigativo y sistémico del sector, sino que más puntualmente a nivel comunitario, con características de control y con énfasis en la detección de infracciones y realización de denuncias puntuales.

5.2 Independencia e imparcialidad

Relacionado al tema de control, es también discutible la independencia con la cual las veedurías actúan dentro de sus territorios. Si por un lado pueden ser consideradas formas de monitoreo/control independiente de las acciones oficiales del gobierno, por otro lado, al estar vigilando su propio territorio y comunidad, las veedurías no están exentas a conflictos de interés y de asumir funciones no compatibles.

Por ejemplo, el rol de diseñar proyectos, negociar con terceros, aprobar internamente PMF y vigilar el aprovechamiento, en teoría, hace del veedor una figura más vulnerable a la corrupción que cuando estas funciones son distribuidas entre más personas. Por otro lado, la vigilancia territorial y ambiental



también puede presentar controversias, una vez que los veedores estarían monitoreando sus propios ‘hermanos’ y eventualmente tendrían que denunciarlos ante las autoridades de sus comunidades (jefes, *apus*, presidentes y junta directivas). De la misma forma se complica la función de monitorear la gobernanza comunal y el cumplimiento de acuerdos internos.

Aunque se propongan elecciones transparentes o protocolos para asegurar la idoneidad, legitimidad, honestidad y compromiso del veedor con su comunidad, la imparcialidad es una cuestión compleja y que muchas veces se hace difícil de controlar. Es un tema que merece una reflexión más profunda en el proceso de estructuración de cada veeduría, a fin de encontrar alternativas para que las mismas tengan cierto nivel de independencia, inclusive dentro de sus propias comunidades.

5.3 Un enfoque integral de gestión territorial

En términos conceptuales, las veedurías forestales de Perú se estructuran con un enfoque integral de actuación, con potencial para tener efectos en la legalidad del sector forestal en varias direcciones. Por un lado, las veedurías tienen un carácter preventivo a través de la asesoría técnica y el aseguramiento de una gestión forestal comunitaria justa y sostenible, evitando así la ocurrencia de problemas relacionados al incumplimiento de normas y acuerdos durante el proceso de aprovechamiento. Por otro lado, con el mecanismo de control y vigilancia, tienen un carácter de remediación y respuesta, accionando frente a diversos tipos de hechos, como la tala ilegal, invasión y tráfico de tierras, entre otros. En este sentido, las veedurías son un mecanismo que va más allá de una vigilancia tradicional del aprovechamiento forestal, sino que representan un verdadero instrumento de gestión territorial, con enfoque ambiental y de desarrollo.

Este concepto integral es resultado de un largo proceso evolutivo, toda vez que el foco inicial era más el apoyo técnico para el aprovechamiento forestal. De la misma forma, también ha evolucionado la manera como las veedurías han sido comprendidas e incorporadas en un sistema más amplio de gobernanza forestal del país. De modo general, la inclusión de las veedurías y comunidades de pueblos indígenas en los instrumentos normativos de gestión forestal son frutos de un largo proceso de lucha y negociación por parte del movimiento indígena y actores cercanos.

Como se expuso anteriormente, las veedurías son reconocidas en los principales instrumentos políticos y legales a nivel nacional, consideradas como un mecanismo de participación ciudadana ‘para la gestión eficiente y sostenible de los bosques’. Aun así, la ley forestal y sus reglamentos enfatizan el rol de control y vigilancia de los ‘comités comunitarios’ y ‘custodios forestales’ y posicionan las veedurías como un actor cooperante, con quien las autoridades establecen relaciones de apoyo mutuo para la protección del bosque. En este sentido, las veedurías se ubican más como un componente del sistema de vigilancia y control forestal nacional, que como un actor externo e independiente de verificación de la legalidad forestal.



5.4 En la práctica...

En términos generales, se puede considerar que las veedurías forestales de Perú son conceptualmente bastante desarrolladas y de cierta manera cuentan con un respaldo político-normativo avanzado. No obstante, la aplicación práctica de lo que está idealizado en los manuales y documentos legales es todavía un desafío. Así, para la comprensión generalizada de la situación actual de estas, es necesaria una mirada específica a cada región y provincia donde se están desarrollando.

Observando la trayectoria de las veedurías en la provincia de Atalaya y región de San Martín a lo largo de la última década, se percibe un camino de cierta forma irregular en cuanto a la presencia e intensidad de actuación de las veedurías. Son escasos los relatos y documentos que registran claramente como fue el actuar de las veedurías regionales año con año desde su formación, de modo que la mayor parte de la información disponible está asociada a los períodos en que se desarrollaron proyectos de cooperación con actores externos.

De cierto modo, esta situación puede indicar una debilidad en el registro de actividades, pero también la existencia de períodos de baja actividad de las veedurías. En este sentido, una serie de cuestionamientos pueden ser hechos, siendo el principal ¿por qué ha habido períodos de baja actividad de las veedurías?

En la actualidad, tanto la provincia de Atalaya como la región de San Martín se encuentran con veedurías comunales activas, con cerca de 28 y 13 reconocidas o en vías de reconocimiento ante las autoridades regionales, respectivamente. No obstante, el hecho de existir formalmente no necesariamente significa que estas veedurías están en acción, aún menos dentro de los modelos propuestos por los manuales y la legislación. Se han mencionado casos de veedurías que están realizando una vigilancia estructurada con planes de monitoreo y periodicidad definida, mientras que hay casos en los que las veedurías hacen una vigilancia ‘tradicional’, como la que ya realizaban antes de ser oficialmente llamadas veedurías.

Una posible explicación para este escenario es que la crisis generada por la pandemia de COVID-19 (a partir de marzo del 2020), ha congelado el avance de algunas veedurías y procesos que estaban en vías de desarrollo. Por ejemplo, capacitaciones agendadas por el ARA de la región de San Martín tuvieron que ser aplazadas. Por otro lado, el escenario actual también puede estar asociado al hecho de que una buena parte de las veedurías más activas son justamente las que están recibiendo un mayor apoyo de proyectos, mientras que las menos activas no lo reciben. Aun así, se mencionan también algunos pocos casos de veedurías que no reciben apoyo externo, pero que están funcionando bien, por ejemplo, el comité de vigilancia y control forestal de la comunidad de Pavote en la provincia de Atalaya.

Tanto en la provincia de Atalaya como en la región de San Martín, hay proyectos de desarrollo de veedurías que recién han finalizado o están en vías de finalizar, como es el caso del ‘Amazonia 2.0’ y proyectos apoyados por el Programa FAO-UE FLEGT. En este contexto, es sumamente importante el seguimiento a las veedurías una vez terminados los proyectos, a fin de evaluar cómo se desarrollan en la ausencia de apoyo externo.

Por ejemplo, en el caso del proyecto de CEDISA finalizado en 2016, se ha mencionado una gran dispersión de los veedores federativos nombrados y capacitados, de modo que son pocos los que quedan



activos del grupo inicial. En el caso de ‘Amazonia 2.0’, se ha indicado que posiblemente apenas cuatro de las 12 veedurías apoyadas por el proyecto tienen intenciones claras de seguir actuando.

En la práctica, cada comunidad nativa es un universo distinto, con condiciones y capacidades humanas específicas, así como con problemáticas variadas. En este sentido, es muy difícil explicar el éxito o la falla de las veedurías de forma generalizada sin hacerse un análisis considerando las especificidades de cada caso. Una comunidad puede recibir todo el apoyo externo para estructurar su veeduría, pero si la propia comunidad tiene problemas de corrupción u otros tipos de cuestiones estructurales, la probabilidad de que la veeduría se mantenga es mínima. Por otro lado, una veeduría establecida en una comunidad socialmente bien estructurada puede tener posibilidades de éxito grandes con un apoyo externo mínimo.

5.5 Sostenibilidad...

5.5.1 Socio-institucional

La discusión sobre la sostenibilidad de las veedurías nos hace regresar al cuestionamiento anteriormente hecho ¿por qué ha habido periodos de baja actividad de las veedurías en años anteriores? y ¿por qué actualmente esta actividad parece tener una intensidad variable?

La respuesta a estas preguntas no es sencilla y posiblemente no pueden ser contestada de manera generalizada, puesto que las realidades comunales son distintas y son diversos los desafíos que las veedurías han enfrentado para mantener sus actividades. Muchos actores resaltan la necesidad de más capacitación a los veedores y falta de equipamiento operativo, pero también un bajo reconocimiento por parte de la propia comunidad, falta de conciencia y voluntad de los mismos representantes. Además, se ha resaltado la necesidad de fortalecer la transparencia dentro de la propia organización indígena y evitar casos de corrupción interna que sobrepasan las capacidades de gestión de las veedurías.

Para algunos de estos problemas, el reconocimiento formal del ARA ha significado un importante paso para la sostenibilidad de las veedurías. El estatus ‘oficial’ de los veedores como agentes de ‘custodio forestal’, además de sus potestades prácticas de campo, tiene una carga simbólica que ha proporcionado mayor respeto y valorización por parte de los hermanos comuneros, juntas directivas y una mayor autoestima entre los mismos veedores.

Ya en términos de las relaciones institucionales, diversos actores entrevistados han mencionado un importante cambio en la postura de las autoridades forestales frente a las veedurías en la provincia de Atalaya y región de San Martín. De modo general, se dice que en años anteriores no se tenía un mayor apoyo de las autoridades, mientras que ahora las mismas parecen estar más involucradas en el sistema de funcionamiento de las veedurías, reconociendo su importancia para la gobernanza forestal regional. El ARA y OSINFOR han brindado capacitaciones y han demostrado la intención de estar más presentes en el apoyo técnico a las comunidades. Incluso, en el contexto de la región de San Martín, se ha señalado que la autoridad está estructurando una unidad técnica de manejo forestal comunitario para brindar mayor apoyo a las comunidades y coordinar acciones de monitoreo con las veedurías.



Este cambio de postura de las autoridades puede estar relacionado a que ya se ha tenido tiempo suficiente para cimentar ideas y canalizar esfuerzos desde que se promulgaron las normativas forestales más inclusivas. Por otro lado, desde el 2017 y 2018, los proyectos para el reconocimiento de las veedurías han presionado una mayor actuación de parte de las autoridades. Por fin, también se ha mencionado cambios en los gobiernos, de modo que las nuevas gestiones parecen estar más dispuestas al tema de las veedurías. Aunque todavía hay una fuerte demanda por capacitación y apoyo por parte de las comunidades, es importante reconocer el avance por parte de las autoridades y el significado que tiene para la sostenibilidad institucional de las veedurías.

5.5.2 Fortalecimiento de capacidades

Muy relacionado a la dimensión de fortalecimiento institucional, las capacidades específicas de los veedores son un aspecto clave que debe ser discutido. Aunque el reconocimiento formal sea un tema central cuando se trata de actividades de control, si los individuos no cuentan con las habilidades para desempeñar de forma plena cada una de las funciones que se les prevé, de nada vale el reconocimiento o la sostenibilidad financiera.

En este aspecto, se han señalado ciertas debilidades y la necesidad de mayores capacitaciones a los veedores, siendo interesante visualizar formatos de capacitación bajo un esquema continuado e integral, y no como eventos puntuales y apenas centrados en temas técnicos. Es posible pensar en un programa de formación de largo plazo, como una ‘escuela de veedores’, en el que los mismos desarrollen capacidades mucho más allá de técnicas de monitoreo y verificación. Considerando el amplio rol en gestión territorial que tienen, además del tema forestal y ambiental, sería pertinente que se capacitaran en temas de organización y administración, y también en herramientas sociales, como la facilitación de procesos participativos y gestión de controversias o conflictos.

5.5.3 Financiera

Los avances mencionados han sido fundamentales para la sostenibilidad general de las veedurías. Sin embargo, existe un entendimiento generalizado de que la principal vulnerabilidad de las mismas está asociada a un tema de sostenibilidad financiera.

Como se mencionó anteriormente, la vitalidad de las veedurías parece estar muy asociada a proyectos de cooperación que inyectan recursos por un tiempo limitado en las organizaciones. En este caso, no existen dudas de que dichos proyectos han sido cruciales en el proceso de las veedurías en Perú, de modo que una gran parte del reconocimiento político-legal y las condiciones estructurales que tienen las veedurías actualmente son frutos de estos esfuerzos. No obstante, más que crear nuevas veedurías, parece ser una prioridad consolidar mecanismos para que las ya existentes sean verdaderamente sostenibles.

La tarea no es nada sencilla y muy posiblemente no hay un camino único. En todo caso, la sostenibilidad financiera de las veedurías parece ser viable a partir de una mezcla de acciones que involucran un mayor apoyo público y el autofinanciamiento. La vía más idealizada es que las propias comunidades encuentren alternativas para sostenerlas. La idea es que al tiempo de que las comunidades ejecutan proyectos de aprovechamiento forestal, una parte de los ingresos generados sean destinados



al mantenimiento de las veedurías, su personal y equipos. Esta alternativa ya se está desarrollando en el contexto de algunas comunidades y, en este caso, sería muy interesante que se realicen estudios específicos para comprender mejor los factores que la viabilizaron.

La otra vía para la sostenibilidad estaría relacionada a una responsabilidad mayor del estado en el financiamiento de las veedurías forestales. Está claro que las mismas tienen un rol en la protección de su territorio y recursos; sin embargo, más allá de su propiedad, las veedurías cuidan de los bosques nacionales, generando externalidades positivas para la sociedad peruana a nivel general. El custodio forestal, la educación comunitaria y el manejo sostenible del bosque no dejan de ser trabajos de conservación, como los que desempeñan figuras públicas como los guardaparques.

Esta idea no es nueva y de alguna forma se desarrolla con programas de pagos por servicios ambientales, como es el caso del ‘Programa Bosques’ del MINAM. No obstante, así como otros aspectos de las veedurías ya se formalizaron, es importante pensar el tema del financiamiento también a nivel legal. Al entender que el beneficio final de las veedurías es público y solo se sostendrá mediante la actuación de los veedores, una posibilidad sería establecer un mecanismo legal que de alguna manera posicione al veedor como un trabajador público y remunerado por sus servicios.

Nuevamente, esta es una propuesta compleja, principalmente considerando recursos públicos que ya normalmente son escasos. Para tal efecto, serían necesarios estudios concretos sobre las posibilidades de financiamiento, con un análisis de costos para sostener integral o parcialmente las veedurías y evaluar de forma cuantitativa y cualitativa los beneficios generados. No menos importante, se requeriría también de voluntad política para realizar una propuesta de esta magnitud.

5.6 Consideraciones finales

No hay dudas sobre el potencial de las veedurías forestales para contribuir a la gobernanza forestal de la Amazonía peruana. Su enfoque integral de funcionamiento tiene capacidad para generar efectos positivos en todos los pilares y principios de la gobernanza propuestos en el ‘Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal’ (FAO y PROFOR 2011). La trayectoria de las veedurías en Perú, de modo en general, demuestra grandes avances tanto en términos de su conceptualización como en sus conquistas en el ámbito político y legal.

No obstante, la consolidación del mecanismo de veedurías forestales indígenas en regiones como San Martín y Atalaya (provincia) todavía no es algo concreto y claro, de modo que cada comunidad y veeduría parece tener una experiencia única. En este sentido, son necesarios análisis a un nivel micro, a fin de conocer efectivamente el impacto que las veedurías han causado en las comunidades en los ámbitos económico, social, ambiental y de gobernanza. De la misma forma, son fundamentales estudios a nivel comunitario para una comprensión más precisa de los factores que afectan la ‘vitalidad’ y continuidad entre los casos de mayor y menor éxito. Este tipo de insumos son necesarios para la formulación de nuevas estrategias de promoción, tanto por parte del estado como de la cooperación internacional, principalmente tratándose de la sostenibilidad de las veedurías.



6. Conclusiones y hallazgos

A continuación se presentan las principales conclusiones y hallazgos del estudio:

1. Las veedurías forestales de Perú son un cuerpo técnico forestal insertado dentro de las organizaciones indígenas. Su concepto tiene aproximadamente 12 años, siendo inicialmente ideado en 2008 como una forma de apoyar las comunidades de pueblos indígenas en la gestión forestal. Posteriormente, las veedurías tuvieron su enfoque ampliado al monitoreo territorial principalmente motivado por la problemática vivenciada por las comunidades de pueblos indígenas causada por la tala ilegal, invasiones de su territorio, tráfico de tierras y violaciones a sus derechos.
2. En cuanto a su modelo de organización, las veedurías han sido idealizadas en un sistema nacional intrínsecamente relacionado a la estructura de representación indígena, con la AIDSESP, organizaciones regionales, federaciones y comunidades. Con eso se forma una red de veedurías actuando en los niveles local, regional y nacional. Aun así, las veedurías son unidades que actúan de forma autónoma en contextos diversos, de modo que también deben ser analizadas a este nivel de especificidad.
3. El espectro de actuación de las veedurías comunales es muy amplio, pero se basa en tres funciones básicas: 1) la representación técnica ante autoridades y organizaciones indígenas, 2) el asesoramiento técnico para la gestión forestal sostenible en su comunidad y 3) la vigilancia y control territorial. En este sentido, es un mecanismo de gestión territorial integral con un enfoque ambiental y desarrollo, y con una perspectiva paralela de prevención y remediación. Este enfoque representa un gran potencial para impactar positivamente diversas esferas de la gobernanza forestal.
4. En un sentido terminológico, la vigilancia efectuada por las veedurías se realiza mediante el ‘monitoreo’ de su territorio y comunidad, pero que puede ser considerada una actividad de ‘control’, vista la relación de propiedad, interés y autoridad que los veedores tienen con este mismo territorio y sus recursos. En otro ámbito, las veedurías forestales de Perú difícilmente podrían ser clasificadas como un ejemplo de MFI, aunque tengan algunas de sus características conceptuales. El término más apropiado parece ser ‘monitoreo por mandato propio’ o ‘*external monitoring*’ dada la amplitud de funciones y objetivos afines de las veedurías.
5. Las veedurías forestales están incluidas en la normativa forestal de Perú, principalmente con énfasis en su función de control del bosque como ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’ y ‘custodios forestales’. Con este reconocimiento oficial, las veedurías tienen cierto nivel de autoridad en su territorio, inclusive con potestad para ‘intervenir’ y ‘salvaguardar’ productos forestales y de fauna silvestre movilizados en su territorio. La legislación no prevé ningún instrumento de financiamiento de las mismas.
6. El proceso de reconocimiento formal de las veedurías ante la autoridad regional ambiental ha representado un importante paso para su sostenibilidad institucional pues, además de los derechos oficiales que se les confiere, tienen también una carga simbólica que les ha proporcionado



- mayor respeto y valorización frente a los miembros de las comunidades, las juntas directivas y jefes comunales.
7. En la dimensión de la gobernanza forestal, más que un mecanismo independiente de verificación de la legalidad que emite una visión externa del sector, las veedurías parecen posicionarse como un componente del sistema de control y vigilancia forestal oficial, considerando que conceptualmente actúan en cooperación con las autoridades, muchas veces como si fueran un brazo de campo donde estas no llegan.
 8. De modo general, en la provincia de Atalaya y la región de San Martín, las autoridades forestales han reconocido y valorado gradualmente el potencial de las veedurías para mejorar la gobernanza de los bosques, incluso relacionando la presencia de estas con la disminución de infracciones en títulos habilitantes en los últimos años. En este sentido, autoridades como el ARA y OSINFOR han demostrado mayor disposición para apoyar las comunidades y veedurías en procesos de capacitación y asesoría técnica.
 9. En las regiones de San Martín y Atalaya (provincia), actualmente existen cerca de 13 y 28 veedurías reconocidas ante el ARA o en proceso de reconocimiento respectivamente. Sin embargo, aunque las veedurías existen formalmente, parece ser bastante variable la forma con que están funcionando en la práctica. En este sentido, hay casos ‘ejemplares’ y otros que tienen una actividad todavía muy limitada.
 10. Esta variabilidad en la ‘vitalidad’ y actuación práctica de las veedurías puede estar asociada a una diversidad muy grande de factores que son específicos de la realidad de cada comunidad. Sin embargo, también puede tener una fuerte relación con la presencia y ausencia de apoyos externos con proyectos de desarrollo, lo que puede indicar una fuerte dependencia a estas iniciativas externas. En este sentido, es necesario un análisis más específico para comprender qué pasa exactamente en cada veeduría y cuáles son los factores que impulsan el éxito o fracaso en cada caso.
 11. La trayectoria de las veedurías en Atalaya y San Martín está poco documentada, de modo que es difícil comprender exactamente qué se ha hecho anualmente. En este sentido, la actividad de las veedurías parece estar marcada por una cierta discontinuidad, asociada a períodos en los que había proyectos de desarrollo con inyección de recursos externos.
 12. El principal desafío de las veedurías como unidades autónomas y en acción, es lograr una sostenibilidad financiera que permita mantener la operatividad de sus actividades. Este aspecto, muy probablemente, es la principal causa de la discontinuidad a lo largo de los años y de la variabilidad en la forma de actuación de las diversas comunidades y veedurías. En este sentido, la búsqueda de mecanismos sostenibles de financiamiento suele ser una de las prioridades mayores para la promoción y desarrollo de este mecanismo.
 13. Dos vías principales fueron mencionadas para alcanzar la sostenibilidad financiera de las veedurías. La primera está basada en el autofinanciamiento, con las comunidades sosteniendo las veedurías a partir de los ingresos de sus propias actividades económicas, como el aprovechamiento forestal. La segunda vía estaría relacionada a un mayor apoyo público, entendiendo a las veedurías como agentes de conservación que generan beneficios a la Nación.



7. Recomendaciones

En este apartado se presentan algunas recomendaciones direccionadas a los principales actores del proceso de las veedurías forestales indígenas de Perú: organizaciones indígenas y veedurías, veedores, autoridades del campo forestal y organizaciones externas de desarrollo.

Para las organizaciones indígenas y veedurías:

1. Enfocar el desarrollo de proyectos que priorizan la solidificación de las veedurías ya existentes, principalmente considerando la sostenibilidad financiera.
2. Mantener registros claros y periódicos sobre el funcionamiento de cada veeduría comunal, a nivel federativo y regional.
3. Buscar sistematizar y analizar cuáles fueron las causas para que algunas veedurías y veedores del pasado dejaran de actuar como tal.
4. Estudiar formas para que los veedores, dentro de sus comunidades, sean imparciales y menos pasibles de conflictos de interés. Además, que tengan cierto nivel de independencia ante las autoridades comunales para actuar en su función de vigilancia a la gobernanza interna.

Para los veedores:

1. Aclarar junto a las autoridades, de preferencia con algún documento formal, cuáles son sus derechos y potestades como veedor ‘oficializado’ o custodio forestal. Por ejemplo, tener claro qué significa ‘intervenir’ o ‘inmovilizar’ productos forestales, con el objetivo de protegerse a sí mismos de cualquier problema legal.
2. Buscar la colaboración de las autoridades para desarrollar y formalizar procesos de fortalecimiento de sus capacidades.
3. Establecer protocolos claros sobre cómo actuar frente a las diversas situaciones, incluso emergencias. Por ejemplo, tener el contacto directo de algún representante de las autoridades, con quien puede agilizar procesos.
4. Visto el riesgo a que pueden estar expuestos, buscar entrenamiento en primeros auxilios.



Para las autoridades del sector forestal (ARA, ARFFS, SERFOR, OSINFOR):

1. Clarificar específicamente cuáles son los derechos y poderes de los ‘comités de vigilancia y control forestal comunitario’ como ‘custodios forestales’. No está claro que significa realmente ‘intervenir y salvaguardar’ los productos forestales, si esto incluye inmovilizar, decomisar y cómo exactamente se debe hacer. Esto puede generar confusiones y riesgos (SERFOR y ARFFS).
2. Crear y fortalecer unidades técnicas para el manejo forestal comunitario como polo estratégico de relacionamiento constante con las comunidades y sus veedurías (ARFFS).
3. Que OSINFOR amplíe su campo de actuación apoyando también a comunidades y veedurías que no tienen títulos habilitantes y aprovechamiento forestal en sus tierras: con procesos de capacitación sobre planeamiento y técnicas de monitoreo y control, además de asesoría técnica.
4. Promover capacitaciones periódicas con los veedores y comunidades sobre el tema forestal, en un formato más formal y estructurado, como una ‘escuela forestal’ o ‘escuela de veedores’. Pensar en la posibilidad de desarrollar un programa de capacitación estandarizado en el que el OSINFOR y ARA puedan apoyar de forma conjunta, incluso involucrando veedores con mayor experiencia. Este programa podría involucrar capacidades más allá de temas técnicos forestales, como facilitación participativa y gestión de controversias.
5. Buscar alternativas de financiamiento de las veedurías considerando sus acciones como un trabajo de conservación en beneficio de la nación, promoviendo procesos participativos con diversos actores para estudiar posibilidades e, idealmente, establecer el financiamiento a un nivel legal. Analizar la posibilidad e interés de incluir las veedurías como un actor público de control y vigilancia.
6. Equipar las veedurías con materiales e infraestructura para que puedan desarrollar sus funciones plenamente.

Para organizaciones de desarrollo y financiamiento:

1. Promover estudios y un acompañamiento a un nivel más local, buscando entender la realidad de cada veeduría que ha tenido éxito o problemas en su desarrollo, además de conocer el impacto real que han causado en las dimensiones económica, ambiental y social de sus comunidades. Con estos estudios sería interesante verificar si existen conflictos relacionados a la independencia e imparcialidad de las veedurías y veedores y, en caso de que sea pertinente, considerar estudios que busquen fortalecer este aspecto.
2. Impulsar estudios de seguimiento que analicen y verifiquen los resultados de desarrollo de las veedurías de proyectos anteriores.
3. Impulsar proyectos enfocados en el funcionamiento y ‘solidificación’ de las veedurías ya existentes, haciendo un seguimiento post-proyecto de cómo se desarrollan.
4. Priorizar procesos enfocados en la sostenibilidad financiera de las veedurías.



8. Bibliografía

- AIDSESP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana). 2020a. Organizaciones Regionales: CORPIAA Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de AIDSESP Atalaya (en línea, sitio web). Consultado 3 dic. 2020. Disponible en <http://www.aidesep.org.pe/index.php/node/13213>.
- AIDSESP (Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana). 2020b. Organizaciones Regionales: CODEPISAM Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín (en línea, sitio web). Consultado 3 dic. 2020. Disponible en <http://www.aidesep.org.pe/index.php/node/14>.
- Bensimón, CL; Arce Rojas, RA; Pinedo García, DP; Cáceres, RMR; Erich, M; Sánchez, S; Barbarán, GR; Pandura, SR. 2009. La Veeduría Forestal Comunitaria: Una respuesta a los retos del manejo forestal comunitario. Pucallpa, Perú, Instituto de Investigación de la Amazonía. 107 p.
- Brown, D; Schreckenber, K; Bird, N; Cerutti, P; Del Gatto, F; Diaw, C; Fomété, T; Luttrell, C; Navarro, G; Obendorf, R; Thiel, H; Wells, A. 2008. Legal Timber: Verification and Governance in the Forest Sector. United Kingdom, Overseas Development Institute. 325 p.
- Buendía, BB. 2015a. Diagnóstico de Línea Base de la gestión de bosques de las comunidades indígenas miembros de la CODEPISAM. Lima, Perú, CEDISA. 31 p.
- Buendía, BB. 2015b. Propuesta de "Hoja de Ruta" para la gestión de la Veeduría Forestal Indígena de la CODEPISAM. Lima, Perú, CEDISA. 24 p.
- Buendía, BB. 2019. Contribuciones de las Veedurías Forestales Indígenas a la Gestión del Bosques de Perú. Lima, Perú, ECO REDD. 11 p.
- CEDISA (Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta). 2016. Informe Final: Mecanismo de observación independiente en el sector forestal a partir de la veeduría forestal comunitaria para mejorar la gobernanza a nivel local en la región San Martín. Perú, CEDISA. 96 p.
- CODEPISAM (Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín). 2013. Acta de Asamblea: Conformación de la Veeduría Forestal de la CODEPISAM 2013 (en línea). San Martín, Perú, CODEPISAM. Consultado 3 dic. 2020. Disponible en <https://codepisam.wordpress.com/2016/05/30/hoja-de-ruta-para-la-gestion-de-la-veeduria-forestal-indigena-de-la-codepisam/>.
- CODEPISAM (Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Región San Martín). 2019. CODEPISAM Fotos CC.NN CHIRIK SACHA – ETNIA KICHWA (en línea, sitio web). San Martín, Perú. Consultado 8 set. 2020. Disponible en <http://codepisam.org.pe/portfolio/ccnn-chirik-sacha-etnia-kichwa/>.
- Dammert, JLB. 2017. Acaparamiento de Tierras en la Amazonía Peruana: el caso de Tamshiyacu. Lima, Perú, Wildlife Conservation Society. 95 p.
- ECO REDD. 2019a. Hoja de Ruta para las Veedurías Forestales. Rebeca Dumet. Lima, Peru, INDIAM. 58 p.
- ECO REDD. 2019b. Resumen de avances del proyecto Amazonía 2.0 en el Perú. Lima, Peru. 10 p.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations). 2015. Global Forest Resources Assessment 2015: Desk reference. Rome, Italy. 244 p.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura); PROFOR (Programa sobre los Bosques). 2011. Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal (en línea). Roma, Italia. 32 p.
- Global Witness. 2005. A Guide to Independent Forest Monitoring (en línea). London, United Kingdom. 148 p. Disponible en <https://www.globalwitness.org/en/reports/guide-independent-forest-monitoring-ifm/#:~:text=A%20Guide%20to%20Independent%20Forest%20Monitoring%20%28IFM%29%20Monitoring,but%20the%20value%20of%20the%20product%20is%20high.>



- HELVETAS Swiss Intercooperation. 2015. Informe final de proyecto: Mejora de la gobernanza e implementación de mecanismos transparentes de negociación en la forestería indígena en Atalaya (Ucayali), Perú. Atalaya, Perú, Helvetas. 26 p.
- Lawson, S; MacFaul, L. 2010. *Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response*. London, United Kingdom, Chatman House (The Royal Institute of International Affairs). 132 p.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego, Perú). 2015. Ley Forestal y de Fauna Silvestre Ley N° 29763 y sus Reglamentos – 2015. Lima, Perú, MINAGRI. 71 p.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego, Perú). 2017. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Edición de Bolsillo). Aprobada mediante D. S. N° 009-2013. Lima, Perú, MINAGRI. 77 p.
- MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego, Perú). 2019. Acciones 2018: Comisión Multisectorial permanente de lucha contra la tala ilegal. Lima, Perú, MINAGRI. 71 p.
- MINAM (Ministerio del Ambiente, Perú). 2020. MINAM, Gobierno Regional de San Martín y Serfor presentaron la primera Zonificación Forestal del Perú (en línea, sitio web). Lima, Perú, Plataforma digital única del Estado Peruano. 13 feb. Consultado 25 jun. 2020. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/81571-minam-gobierno-regional-de-san-martin-y-serfor-presentaron-la-primera-zonificacion-forestal-del-peru>.
- Perú. 1993. Constitución Política del Perú de 1993. 30 dec.
- Perú. 2012. OIMT Propuesta de Proyecto: Impulso a las inversiones en la transformación y comercialización de productos forestales en atalaya. Comité Industria Forestal. 66 p.
- Proética (Consejo Nacional para la Ética Pública). 2019. Bosques y lucha contra la corrupción: Balance de implementación de proyectos REDD+, deforestación en bosques amazónicos y lucha contra la corrupción en el sector forestal 2015-2018. Lima, Perú, Programa de Gobernanza Climática. Capítulo Peruano de Transparency International. 37 p.
- Proyecto USAID Pro-Bosque. 2019. Línea de Base de Suministro de Madera en el Perú. Serie Contribuciones Técnicas N° 02. Lima, Perú. 63 p.
- Veeduría Pavote. 2019. Informe de patrullaje de la Veeduría Forestal Comunitaria de Pavote entre 15, 16 y 17 de noviembre de 2019. Atalaya, Perú. 1p.
- Wikipedia. 2020a. Departamento de Ucayali (en línea, sitio web). Consultado 3 dic. 2020. Disponible en https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Departamento_de_Ucayali&oldid=130317086
- Wikipedia. 2020b. Provincia de Atalaya (en línea, sitio web). Consultado 3 dic. 2020. Disponible en https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Provincia_de_Atalaya&oldid=131055780
- Wikipedia. 2020c. Departamento de San Martín (en línea, sitio web). Consultado 3 dic. 2020. Disponible en https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Departamento_de_San_Mart%C3%ADn&oldid=130633675
- WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza). 2015. Aprendizajes para la gobernanza forestal en Perú: una contribución del Proyecto Amazonía Viva. s. n. t. 6 p.
- Yamauchi, M. 2020. Análisis sobre experiencias de Vigilancia Forestal Independiente en Honduras, Panamá y Perú: insumos para la buena gobernanza forestal. Tesis Mag Sc. Turrialba, Costa Rica, CATIE. 207 p.
- Yamauchi ML, MD; Navarro, GA; Carrera, F; Villalobos, R. 2021a. Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: la vigilancia forestal independiente en Honduras. Turrialba, Costa Rica, CATIE.
- Yamauchi ML, MD; Navarro, GA; Carrera, F; Villalobos, R. 2021b. Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. Estudio de caso: las veedurías forestales ciudadanas de Panamá. Turrialba, Costa Rica, CATIE.
- Yamauchi ML, MD; Navarro, GA; Carrera, F; Villalobos, R. 2021c. Análisis sobre experiencias en vigilancia forestal independiente: insumos para la buena gobernanza forestal. La vigilancia forestal independiente en Honduras, Panamá y Perú: un análisis comparativo. Turrialba, Costa Rica, CATIE.

CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza) es un centro regional dedicado a la investigación y la enseñanza de posgrado en agricultura, manejo, conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Sus miembros son Belice, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Venezuela y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).



Solutions for environment and development
Soluciones para el ambiente y desarrollo

ISBN: 978-9977-57-724-1



9 789977 577241