



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S

REDD+ ¿cómo vas?

Avances y retos



Con el apoyo de:



REDD+ ¿Cómo vas?. Avances y retos.

Artículo elaborado por Fabiana Landaure

Programa Cambio Climático y Bosques - DAR

Durante la (Conferencia de la ONU sobre Cambio Climático) - COP 13 realizada en Bali en el 2007, la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático - CMNUCC, resolvió agregar a REDD como la iniciativa que busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero-GEI del sector USCUS (Uso del suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura) para avanzar en la mitigación del cambio climático. Para que los países en vías de desarrollo sean compensados financieramente por las emisiones evitadas en el sector USCUS que el país pueda verificar que provienen de los esfuerzos para cambiar la tendencia de la deforestación y degradación de sus bosques tropicales.

Para lograr acceder al esquema de compensación financiera, conocido como pago por resultados, el país solicitante debe contar con cuatro pilares¹ que rigen esta iniciativa:

1. *Una estrategia o plan de acción nacional*
2. *Un sistema nacional de monitoreo de los bosques*
3. *Un nivel de referencia de las emisiones forestales o nivel de referencia forestal*
4. *Un sistema de información de salvaguardas*

Hasta la fecha Perú ha avanzado de manera considerable en estos cuatro pilares.

Cuenta con una **estrategia o plan de acción nacional** que toma el nombre de Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático-ENBCC. La cual organiza los esfuerzos del país para las intervenciones de diversos actores públicos y privados frente al cambio climático desde el sector USCUS, con énfasis en el secuestro y almacenamiento de carbono forestal mediante las actividades elegibles que enmarca la CMNUCC como REDD+². Asimismo, desarrolla los cuatro pilares indispensables para que el país pueda implementar REDD+ (ENBCC, 2016).

Si bien, Perú cuenta con la ENBCC, esta ha sido insuficiente para lograr identificar y clasificar cuáles de las líneas y acciones estratégicas impactan de manera directa en la reducción de la deforestación y degradación, la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono. Por tal motivo, durante la elaboración del Reglamento de la Ley Marco para Cambio Climático se acordó incluir un lineamiento que explicita la identificación y clasificación de las acciones REDD+ para incorporarlo en el marco normativo nacional.³

2 REDD+: "Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques"; el símbolo + implica que en su implementación hay componentes de conservación, gestión sostenible de los bosques con participación de población local y aumento de las reservas forestales de carbono.

3 DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES Décimo primera sobre REDD+ punto 1 - Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático - DS. 013-2019-MINAM

ACCIONES REDD+

El primero de enero del presente año se publicó el Reglamento de la Ley Marco para el Cambio Climático. El cual contiene 5 lineamientos relacionados a los pilares de REDD+. Siendo el de mayor importancia el lineamiento para la "Identificación y Clasificación de las Acciones REDD+". Dado que con él se enmarcan los otros lineamientos que van sobre acciones REDD+.

Entre enero y julio del 2020, antes de la prepublicación de la propuesta de lineamiento para la "Identificación y Clasificación de las Acciones REDD+", se realizó el informe técnico y la propuesta de lineamiento. Desde DAR se aportó en dicho proceso a través del equipo de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación-DGCCD del MINAM.

Además, con la propuesta de lineamiento se realizaron reuniones previas: con grupo de expertos en la materia, con sectores gubernamentales involucrados en los procesos REDD+ y con las organizaciones indígenas de la Plataforma Indígena de Cambio Climático. La reunión con las organizaciones indígenas se elaboró dentro de un proceso de capacitación e información sobre lo que es el cambio climático y los procesos REDD+ en general, así como el uso de las herramientas de la plataforma ZOOM. Todo esto con el objetivo de generar las condiciones previas para la participación de este grupo.

Sin embargo, estas opciones de participación aún son limitadas, ya que la conexión al internet en la Amazonía es limitada y el acceso a dispositivos tecnológicos también es reducido; por lo que sigue siendo un reto desarrollar otras estrategias que permitan la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y aún más con el contexto de la pandemia que trajo este año 2020.

Estos elementos de participación y fortalecimiento de las capacidades de los involucrados en materia de REDD+ están estrechamente ligados a los principios sociales y ambientales que reflejan las salvaguardas.

De este modo, luego de las esas reuniones previas, en agosto del 2020, se pre publicaron los lineamientos para la identificación y clasificación de las acciones REDD+ - mediante [RM N° 174-2020-MINAM](#)- a fin de recibir aportes de la ciudadanía en general.

¿Y las SALVAGUARDAS?

Uno de los pilares fundamentales para el éxito de la implementación de las acciones REDD+ y el pago por resultados obtenidos por el país, es el pilar de SALVAGUARDAS. Durante la COP 16 celebrada en la ciudad de Cancún en el año 2010 se estableció que al ser aplicada alguna de las 5 actividades definidas dentro del esquema REDD+⁴ deberían de respaldarse y promoverse los siguientes principios y/o directrices que la CMNUCC llama salvaguardas:

"a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;

b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;

c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;

d) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en

⁴ Actividades del esquema REDD+: 1. Reducción de la deforestación, 2. reducción de la degradación, 3. manejo forestal sostenible, 4. conservación de los bosques y 5. aumento de los acervos de carbono forestal.

los párrafos 70 y 72 de la presente decisión;

e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales⁵ ;

f) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión;

g) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.”

(CMNUCC Decisión 1/CP.16 Apéndice 1 párrafo 2)

De la decisión 1/CP.16 y la decisión 17 / CP.21 se desprenden las siguientes herramientas de gestión para la implementación y monitoreo de las salvaguardas de Cancún, las cuales deben guardar respeto a la soberanía del país.

Herramientas de gestión de salvaguardas sociales y ambientales:

1. Interpretación nacional de salvaguardas: Esto quiere decir que cada país en respeto con su soberanía nacional y tomando en cuenta su marco normativo, hará el ejercicio de “adecuar” cada una de las 7 salvaguardas de Cancún al contexto particular del país.

2. Elaboración y aplicación de las estrategias o planes de acción nacionales en conformidad con las salvaguardas: Con este requerimiento se busca que los países, al momento de planificar sus intervenciones para reducir la deforestación, tomen en cuenta los 7 principios conocidos como salvaguardas de Cancún. De manera que, luego, se puedan respetar dichos principios al momento de la implementación de las actividades o el plan de acción que el país haya determinado.

3. Resumen de Información de salvaguardas: Es un documento que la CMNUCC solicita a los países que debe contener información referida a la manera en la que el país aborda desde el marco normativo, institucional y de cumplimiento cada una de las 7 salvaguardas de Cancún ya interpretadas bajo el contexto particular del país. Asimismo, dar cuenta de la manera en que se están respetando las salvaguardas. Es decir, cómo se están abordando en el campo de la implementación de las acciones REDD+.

4. Sistema de Información de salvaguardas: Este requerimiento señalado en la decisión 1/CP.16 menciona que el país deberá contar con sistema que contenga información sobre la manera en la que se el país aborda y respeta las 7 salvaguardas de Cancún. Deja libre la forma en que cada país implemente este requerimiento. Es decir, la manera en la que cada país defina sus estándares e indicadores para cada salvaguarda, así como el funcionamiento interno del sistema en cuestión.

Estos 4 elementos constituyen el pilar de salvaguardas. Se debe recordar que REDD+ está sostenido por 4 pilares (mencionados líneas arriba). Estos pilares deben ser desarrollados durante la fase de preparación para REDD+. Perú los ha abordado de la siguiente manera:

⁵ Actividades del esquema REDD+: 1. Reducción de la deforestación, 2. reducción de la degradación, 3. manejo forestal sostenible, 4. conservación de los bosques y 5. aumento de los acervos de carbono forestal.

Pilares REDD+**Avances y enfoque en Perú:****1.Una estrategia o plan de acción nacional**

[Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático \(ENBCC\)](#)

2.Un sistema nacional de monitoreo de los bosques

[Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques Geo Bosques](#)

3.Un nivel de referencia de las emisiones forestales o nivel de referencia forestal

[Nivel de Referencia de Emisiones Forestales \(NREF\)](#)

4.Un sistema de información de salvaguardas

Módulo de Información de Salvaguardas⁶
A la fecha no hay avances significativos⁷.

Hasta la fecha se puede decir que los 3 primeros pilares han sido ampliamente trabajados. Cada uno de estos pilares cuenta con productos validados. Como es el caso de la ENBCC aprobada en el año 2016, la plataforma GEOBOSQUES lanzada de manera oficial durante el mismo año (2016) y de igual forma sucedió con el NREF que fue revisado por la CMNUCC a finales del 2016.

Estos hechos dejan claro el esfuerzo que llevó a cabo Perú principalmente en los pilares más técnicos de REDD+. Sin embargo, hasta el día de hoy, el pilar referido a las salvaguardas sociales y ambientales y el sistema que debe dar cuenta de la manera en la que el país las aborda no se encuentra implementado y su avance ha sido realmente lento, más aún, si se compara con los otros pilares que operan hace 4 años. La principal preocupación que surge de lo mencionado es que a la fecha Perú no cuenta con herramientas de gestión para dar cumplimiento a las salvaguardas ni reportar lo que ocurre en campo en relación a estos 7 principios de Cancún.

¿Cómo va el Perú en materia de salvaguardas?

[MINAM menciona](#) que desde el 2017, Perú cuenta con una hoja de ruta para la elaboración y puesta en marcha de las herramientas de gestión de salvaguardas⁸, principalmente la implementación del Módulo de Información de Salvaguardas. Sin embargo este documento no muestra claridad respecto a las acciones puntuales a desarrollar ni fechas tentativas para lograr las siguientes “actividades indicativas”:

⁶ A la fecha no se encuentra implementado. Aún se encuentra en fase de diseño.

⁷ Al momento está corriendo una consultoría para el desarrollo del prototipo del MIS. Aún no hay productos.

⁸ Perú interpreta el requerimiento de “Sistema de Información de salvaguardas” como “Módulo de Información de Información de Salvaguardas” por normativas que estipulan lo que el país considera o no un “sistema de información”.

A. Interpretación y conceptualización de las salvaguardas

B. Proceso de diseño e implementación de un SIS (a través del Módulo de información de salvaguardas)

C. Procesos de participación y fortalecimiento de capacidades de actores

D. Proceso de comunicación de información a la CMNUCC

Más allá de que esta [hoja de ruta](#) no cuente⁹ con el detalle de las acciones a seguir y fechas para el cumplimiento de las “actividades indicativas”, funciona para hacer un balance de los avances y retrocesos que ha tenido el país en materia de salvaguardas.

Las “actividades indicativas” sólo difieren de los 4 elementos que la CMNUCC establece como requerimiento para el pilar referido a salvaguardas en el planteamiento C. Procesos de participación y fortalecimiento de capacidades de actores e incorpora el requerimiento referido a la elaboración y diseño de las acciones REDD+ con las salvaguardas dentro de la A. Interpretación y conceptualización de las salvaguardas.

A continuación, se presenta el balance de los avances del pilar salvaguardas REDD+:

A. Interpretación y conceptualización de las salvaguardas

Dentro de este apartado la hoja de ruta menciona la priorización y validación de las acciones para la implementación de REDD+ en el marco de la ENBCC. Esto quiere decir que se debe de definir las acciones REDD+ que el país considerará para su implementación y contabilidad.

Vale decir que a partir de la Ley Marco para el Cambio Climático y su reglamento publicado a principios de este año (2020) se “imprime” en el marco normativo nacional el mandato de “identificar y clasificar las acciones REDD+”¹⁰. Esta actividad fue llevada a cabo con éxito a lo largo de este año, como se menciona en el apartado sobre acciones REDD+ descrito más arriba.

Sobre la interpretación nacional por parte de Perú de las salvaguardas de

Cancún, en abril del presente año Perú presentó a la CMNUCC el “Primer resumen de información sobre la forma en la que están siendo abordadas y respetadas las salvaguardas REDD+ en el Perú”. Sin embargo, en el apartado de dicho documento, lo referido a la interpretación nacional de salvaguardas no aborda cuál es la interpretación de Perú. Por el contrario, aparece de manera secundaria cuando se describe, en el resumen, el abordaje de las salvaguardas de acuerdo a la interpretación nacional.

B. Proceso de diseño e implementación de un Sistema de Información de Salvaguardas

Sobre este requerimiento, Perú no ha logrado consolidar ningún avance significativo a la fecha. Principalmente, lo que se ha realizado son consultorías enfocadas en levantar información sobre los requerimientos que tendría este sistema, el cual Perú nombra como Módulo de Información de Salvaguardas. Lamentablemente, las consultorías realizadas no se han materializado en el desarrollo o implementación de un producto beta (modo de prueba) ni en propuestas para la estructura que tendría que tener el sistema para lograr abastecerse de información generada por otras entidades gubernamentales a distintos niveles y de distintos sectores.

Cabe señalar, que este requerimiento es el más complicado, no solo para Perú, sino que varios países (Chile, México, entre otros) han presentado grandes retos respecto a la implementación y funcionamiento de sus SIS. Esto debido a la articulación y la fluidez que debe darse en la información que maneja la función pública.

Lo que busca este sistema es presentar los resultados de la implementación de marcos normativos, institucionales y de cumplimiento relacionados a los temas que abordan las 7 salvaguardas de Cancún y sobre un paisaje forestal en particular, que es el que está o estará siendo intervenido con acciones REDD+.

[Al momento, la DGCCD se encuentra trabajando de la mano con el consorcio CANDES DELPHUSTECH](#) para implementar el prototipo del Módulo de Información de salvaguardas para fin del presente año.

⁹ El anexo 2 de la Hoja de Ruta cuenta con un enlace roto, que no lleva a ningún documento

¹⁰ En el punto 1 de la Décima Primera. Sobre REDD+ de las DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES del Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático

C. Procesos de participación y fortalecimiento de capacidades de actores

Si bien este elemento no es un requerimiento per se de la CMNUCC, es un eje transversal para que todo el proceso de REDD+ cuente con el respaldo de las salvaguardas, principalmente la referida a la participación y al respeto de los pueblos indígenas.

REDD+ en el Perú ha tenido diversos espacios de participación y fortalecimiento de capacidades de actores involucrados. Todos estos esfuerzos han sido articulados desde distintas organizaciones y a distintos niveles. Sin embargo, acá se va a manifestar los espacios participativos y de fortalecimiento de capacidades que han sido impulsados desde la DGCCD principalmente sobre temas relacionados a las salvaguardas.

Si bien el resumen presentado por Perú menciona que desde el año 2012 al 2017 se realizaron talleres de capacitación y reuniones de discusión en materia de salvaguardas, esto no ha garantizado el avance en la elaboración de las herramientas de gestión de salvaguardas ni del enfoque nacional.

A partir de la hoja de ruta de salvaguardas presentada a mediados del 2017, se plantea la creación de un grupo de trabajo para dar seguimiento a los procesos de salvaguardas. De ese modo, un año y medio después, en febrero del 2019 se crea el grupo que toma el nombre de Sub-comité Técnico de Salvaguardas. El cual a la fecha se ha reunido ocho veces, principalmente, para brindar aportes a las herramientas de gestión que se vienen desarrollando. Así como a la identificación y clasificación de las acciones REDD+.

Aún quedan grandes retos relacionados a la participación y fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados. Poniendo como prioridad el fortalecimiento de capacidades no solo de las organizaciones indígenas sino también de los pueblos indígenas en general. Así como incluir en estas discusiones y aportes al sector privado de la industria forestal y agrícola. Y finalmente, fortalecer a los funcionarios públicos de regiones y a los estudiantes que estén llevando carreras a fin a los elementos relacionados con REDD+ o/y como futuros servidores públicos.

D. Proceso de comunicación de información a la CMNUCC

Esta actividad hace referencia al resumen de información sobre el abordaje y respeto de las salvaguardas en el país. Es un solo informe que se envía a la secretaría de la CMNUCC, el cual puede contener información desagregada a nivel sub-nacional. Aquí no se establece una metodología para el informe ni se estipula los marcadores que señalan si se está o no respetando las salvaguardas.

Podría parecer que este resumen busca mantener la atención de los países sobre las salvaguardas y su monitoreo. Dado que las comunicaciones se encuentran centradas en tecnicismos referidos a las mediciones de las emisiones evitadas y los componentes del MRV.

En abril de este año Perú logró enviar su primer [Resumen de información](#) que contenía el recuento de los avances representativos relacionados a REDD+ y lo que ha avanzado el país en materia de salvaguardas. El periodo de tiempo que toma en cuenta el informe va desde los años 2012 y 2019.

En líneas generales este documento no brinda mayor información sobre el proceso de construcción de las salvaguardas en el país. Esto dado que Perú, a la fecha, no había tenido avances significativos en la materia. Principalmente, el documento se centra en lo que se pretende hacer para llegar a tener un enfoque nacional, sin embargo no deja claro en qué momento o nivel de desarrollo poseen respecto a los reportes de información relacionada al respeto de las salvaguardas. Sin embargo, presenta información que vale la pena resaltar. Por ejemplo, el informe presenta la manera en la que Perú interpreta las 7 salvaguardas de Cancún. Esta interpretación no se encuentra presente en ningún otro documento realizado por el gobierno peruano. Asimismo, presenta todo los procesos participativos que se han llevado a cabo con los actores involucrados y expertos. Con el fin de que el productos elaborados relacionados a las salvaguardas sean pertinentes y verdaderas herramientas para gestionar el cumplimiento de estos principios.

¿Qué desafíos quedan pendientes?

Los principales desafíos que enfrenta Perú para continuar con el avance y garantizar el éxito de REDD+ así como de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas del sector USCUSS y AFOLU¹¹ se pueden enumerar de la siguiente manera.

1. Asignar presupuesto público a las iniciativas de lucha contra el cambio climático en bosques. Crear un programa presupuestal para la lucha contra la deforestación y degradación de los bosques amazónicos. Al momento, Perú recibe apoyo financiero de distintos donantes y prestamistas para llevar a cabo REDD+. Así como contar con un equipo de salvaguardas que sea parte de la malla de trabajadores permanentes de DGCCD.

2. Definir responsabilidades y responsables en la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques amazónicos. Esto dará claridad sobre qué entidades deben dar seguimientos a las acciones a implementar, así como dar seguimiento al respeto de las salvaguardas de Cancún en el marco de REDD+. Y definir quién debe de reportar cómo se abordan las salvaguardas en la acción implementada.

3. Unificar los requerimientos de salvaguardas para las iniciativas de cambio climático en bosques. De modo que se consolide el Enfoque nacional de salvaguardas bajo una misma dirección. Hay varios requerimientos que se repiten en más de una

iniciativa por lo que unificar los requerimientos facilita tanto la implementación como el seguimiento de cada una de estas.

4. Incorporar el conocimiento generado mediante las consultorías a la DGCCD. Organizando y utilizando todo la información y conocimiento que traen consigo las consultorías en materia de cambio climático en bosques (REDD+) y las salvaguardas.

5. Se debe definir lo que se pretende lograr con el Módulo de información de Salvaguardas (MIS). Se debe tener claro qué información es posible obtener, en cada una de las fases del MIS, ser realistas con lo que puede contener el MIS y generar los acuerdos y alianzas con las distintas instituciones gubernamentales para lograr el flujo de información necesaria para abastecer al MIS.

6. Descentralizar los procesos relacionados a iniciativas de cambio climático en bosques,

para seguir empoderando a las regiones y conocer más de cerca la realidad de los lugares y las poblaciones locales de donde se implementan e implementarán acciones REDD+.

7. Involucrar al sector privado en los espacios de participación como un actor relevante en la puesta en marcha de las acciones REDD+ y el respeto de las salvaguardas sociales y ambientales. Dado que, en muchos casos, serán los que finalmente implementen las actividades.

Como balance final se puede decir que Perú aún se encuentra atrasado en la construcción del pilar Salvaguardas en relación a los otros pilares de REDD+ que ya ha desarrollado. Sin embargo, se reconoce el esfuerzo que en los dos últimos años viene desarrollando para sacar adelante los elementos pendientes. Desde la sociedad civil estaremos vigilantes y ávidos de colaborar en lo que se necesite para sacar adelante el enfoque nacional de salvaguardas para las iniciativas de cambio climático en bosques.

¹¹ AFOLU : Por su traducción al español es Agricultura, Silvicultura y Otros Usos del Suelo del Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático

Referencias bibliográficas

- Ley N° 30754 Ley Marco sobre Cambio Climático
- Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático
- Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (2016, MINAM)
- Primer Resumen de Información sobre la forma en la que están siendo abordadas y respetadas las salvaguardas REDD+ en el Perú - Periodo del reporte: 20112-2019 (2020, MINAM)
- Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún (2010, CMNUCC)
- Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13° período de sesiones, celebrado en Bali (2007, CMNUCC)