

La participación de las organizaciones indígenas en la construcción de las salvaguardas REDD+ en el Perú

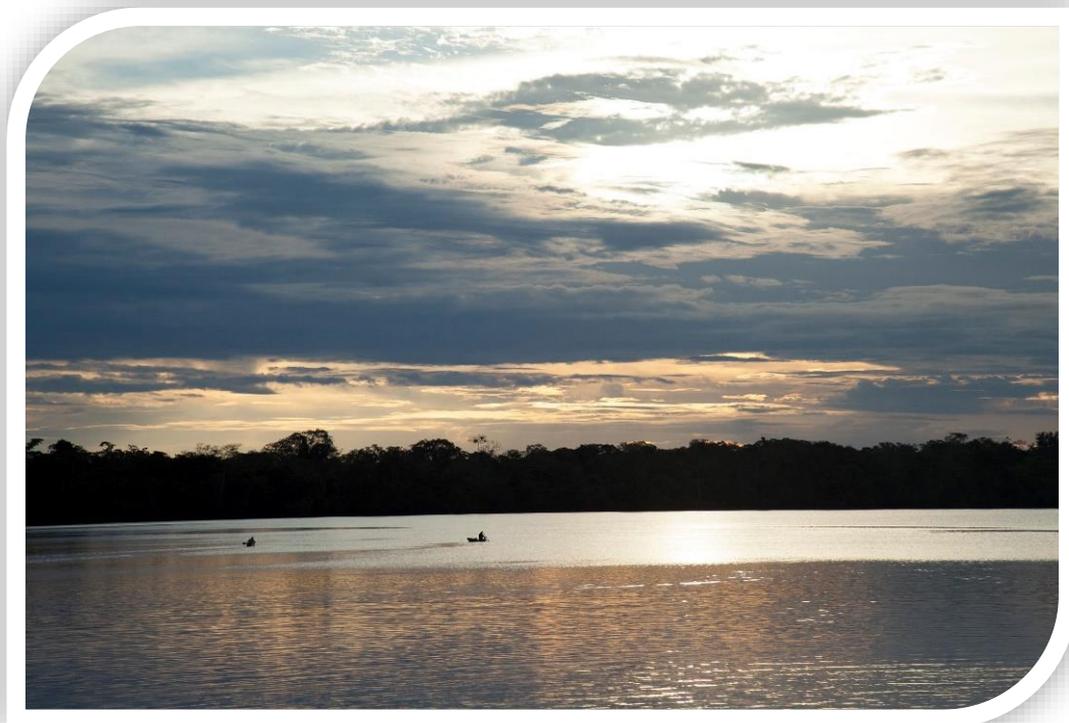


Foto: Rolando Mondragón / DAR

Escrito por: Fabiana Landaure
Consultora del Programa Cambio Climático y Bosques de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales

Las consecuencias del cambio climático y las acciones emprendidas para mitigarlas han puesto en la mira a los pueblos indígenas (PP.II.). Por un lado, este escenario los posiciona como una población altamente vulnerable; principalmente, porque los indígenas amazónicos dependen de su territorio y sus recursos naturales (el bosque) como medios de vida. Por otro lado, se les otorga un rol clave al reconocer el conocimiento ancestral del manejo y preservación de los bosques a lo largo del tiempo; así como su derecho al territorio, la gobernanza de sus recursos y el respeto a sus costumbres.

De este modo, hay un consenso, tanto en la comunidad internacional como en la nacional, respecto a que los pueblos indígenas pueden traer aportes valiosos al momento de diseñar e implementar las iniciativas, proyectos y políticas en materia de cambio climático relacionadas con los bosques. Además, traen a discusión las posibles afectaciones que puedan percibir estas poblaciones y sus ecosistemas como consecuencia de la implementación de estas acciones.

Cabe resaltar que en Perú existen tres organizaciones indígenas (OO.II.) amazónicas a nivel nacional que cuentan con bases regionales que; a su vez, están conformadas por federaciones locales. Este nivel de organización busca escalar las preocupaciones de las comunidades nativas y permear el territorio de abajo hacia arriba y viceversa, con la información y capacitación sobre acciones de mitigación en bosques; como las iniciativas relacionadas a REDD+. Sin embargo, la complicada y costosa logística, así como las condiciones climáticas para acceder a los distintos territorios, no siempre permiten que la comunicación entre OO.II. y comunidades nativas se realice con fluidez.

Tabla 1: OO.II. amazónicas nacionales en el Perú

Organización	Nivel	Nombre
AIDSESP	Nacional	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
CONAP	Nacional	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.
ONAMIAP	Nacional	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú.

Elaboración propia

Participación en la construcción de los pilares de REDD+

La iniciativa **REDD+**¹ plantea que los países en vías de desarrollo que quieran acceder a incentivos financieros por las emisiones evitadas en el sector Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura (USCUISS), deben cumplir con una serie de requisitos que se conocen como los pilares de REDD+:

- Contar con una estrategia nacional REDD+.
- Contar con un sistema de monitoreo de la cobertura forestal del país.
- Contar con una línea base de las emisiones provenientes del sector USCUISS a nivel nacional.
- Contar con un Sistema de Información de Salvaguardas.

Bajo este marco, en el 2016, Perú definió su estrategia nacional REDD+ bajo el nombre de «Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático», la cual fue presentada a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), dando así cumplimiento al primer requerimiento.

Cabe resaltar que, la misma estrategia, menciona que su construcción fue un trabajo colaborativo, el cual contó con la participación de los pueblos indígenas amazónicos, los cuales han tenido un rol como actores claves para lograr sacarla adelante. De esta

¹ Reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación, los aportes por conservación, gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

forma, a lo largo del [documento](#), se puede ver plasmada la importancia y el rol que se le asigna a los pueblos indígenas desde este instrumento de política.



Foto: Rolando Mondragón / DAR

De manera más general, los procesos relacionados a REDD+ han contado con la participación de los pueblos indígenas, por medio de las organizaciones que los representan. Por ejemplo, el Ministerio del Ambiente (MINAM) menciona² que se realizaron dos talleres con grupos indígenas y catorce reuniones³ con organizaciones indígena, entre el 2016 y 2017, en el marco de la fase de preparación para REDD+ (principalmente, para los procesos relacionados a la Declaración Conjunta de Intención⁴).

Los procesos REDD+, así como cualquier iniciativa que se implemente en los bosques, no están exentas de posibles afectaciones a las poblaciones locales y a sus ecosistemas. Es por esto que, en el 2010, la CMNUCC estableció una serie de reglas para la implementación de REDD+, que llevan el nombre de «salvaguardas». Es así que apareció el «Sistema de Información de Salvaguardas», el cual debe contener la manera en la que el país respeta estas medidas. Este sistema es uno de los pilares que debe ser implementado por todos los países que deseen acceder a REDD+.

² En el documento “Primer Resumen de información sobre la forma en la que están siendo abordadas y respetadas las salvaguardas REDD+ en el Perú Periodo del reporte: 2012-2019”.

³ Si bien se mencionan las temáticas que se abordaron en los talleres (seguridad territorial, la titulación de comunidades nativas y la gobernanza de los recursos dentro de sus territorios), no se plasma cuáles fueron los acuerdos a los que se llegó ni el contenido que se compartió.

⁴ Acuerdo voluntario de cooperación firmado por los Gobiernos de Perú, Noruega y Alemania para lograr la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero producidas por la deforestación y degradación de los bosques en el Perú.

Las salvaguardas buscan minimizar los posibles riesgos, además de potenciar los beneficios sociales y ambientales que pueda traer REDD+ a las poblaciones locales y en especial a los pueblos indígenas. Por lo que es clave contar con la participación de ellos para el diseño e implementación de este pilar.

De este modo, el MINAM ha venido trabajando de manera articulada con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones indígenas, con el fin de construir el diseño y la implementación de las acciones REDD+, en respeto con las salvaguardas.

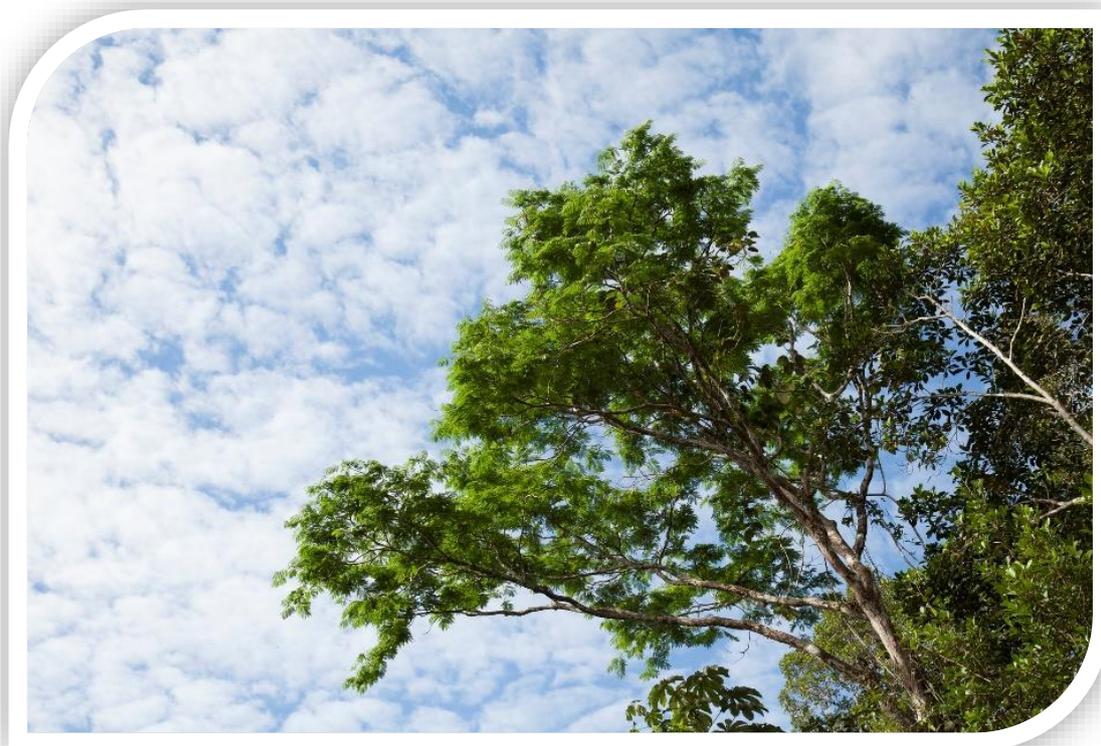


Foto: Rolando Mondragón / DAR

Subcomités Técnicos para REDD+

A inicios del 2019, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD) del MINAM, como parte de los procesos participativos llevados a cabo mediante «Dialoguemos», convocó a una reunión, cuyo objeto fue la conformación de subcomités técnicos especializados en los distintos requerimientos pendientes para la puesta en marcha de REDD+, para involucrar a los actores relevantes, como las organizaciones indígenas, en el diseño e implementación de las medidas de mitigación que se ejecuten en bosques. Los subcomités conformados fueron:

Tabla 2: lista de subcomités técnicos

SUBCOMITÉ TÉCNICO	OBJETIVO	FECHA DE CONFORMACIÓN
Grupo de trabajo consultivo especializado para la construcción de los niveles de referencia de emisiones forestales por degradación.	Desarrollar las capacidades técnicas y metodológicas de sus miembros y, a la vez, construir las bases para el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) del país.	28 de Enero de 2019
Subcomité técnico de Salvaguardas.	Brindar aportes y recomendaciones especializadas a DGCCD del MINAM, como punto focal de REDD+ en el Perú, en la construcción de documentos clave del país, en temas vinculados a las salvaguardas REDD+.	27 de febrero 2019
Subcomité técnico de Distribución de beneficios y mecanismo financiero	Revisar y aportar en las propuestas de distribución de beneficios y el mecanismo financiero para recibir, administrar y distribuir los recursos financieros provenientes de pagos por resultados de REDD+.	05 de julio de 2019
Subcomité técnico de Construcción de indicadores de la Estrategia Nacional Sobre Bosques Y Cambio Climático	Monitorear y dar seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático.	05 de julio de 2019
Subcomité técnico de integración del enfoque indígena en el MNCB y otros módulos del SNIFFS	Brindar asesoría técnica para el desarrollo de metodologías y protocolos que permitan integrar el enfoque indígena en el Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosque (MNCB) y otros módulos del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS).	05 de julio de 2019

Elaborado por el MINAM ⁵

Cabe resaltar que el Subcomité Técnico de Salvaguardas (SCTS) contó con mayor actividad y participación por parte de las organizaciones indígenas. Esto, debido a la urgencia de avanzar en los elementos y herramientas de gestión que conforman este

⁵ Del documento "Primer Resumen de información sobre la forma en la que están siendo abordadas y respetadas las salvaguardas REDD+ en el Perú Periodo del reporte: 2012-2019".

pilar. A continuación, se dan mayores alcances sobre sus actividades, miembros y temáticas trabajadas.

Subcomité Técnico de Salvaguardas

Como parte de la conformación de subcomités de especialistas en los distintos requerimientos para REDD+, el 27 de febrero del 2019 se conformó el Subcomité Técnico de Salvaguardas, con el fin de generar diálogo y participación, además de brindar aportes y recomendaciones especializadas en la construcción de documentos clave en asuntos vinculados a las salvaguardas REDD+ en el Perú.

Este subcomité se conformó con distintos actores que, hasta la actualidad, son constantes. Entre ellos se encuentran:

- **Organizaciones indígenas amazónicas nacionales** (ONAMIAP, AIDSEP, CONAP).
- **Organizaciones de sociedad civil** (DAR, CI, CIFOR, WWF, PROÉTICA, entre otros).
- **Representantes de instituciones gubernamentales** (SERFOR, MIDAGRI, MINCUL y GORES).

Funciones:

- Brindar asistencia técnica especializada en el proceso nacional de salvaguardas.
- Analizar diferentes aspectos técnicos relacionados a las salvaguardas de Cancún y otras, bajo un enfoque unificado que permita dar respuesta a los diversos compromisos del Estado peruano en materia de salvaguardas REDD+.
- Promover la participación de los actores claves para recoger insumos en la construcción de documentos relevantes, en el marco del proceso nacional de salvaguardas.
- Contribuir a la generación de herramientas y/o procesos que permitan avanzar al cumplimiento de las salvaguardas sociales y ambientales de REDD+.
- Retroalimentar los procesos de diseño e implementación de REDD+ en el país, en materia de salvaguardas.

A la fecha, se han realizado un total de 8 reuniones del Subcomité Técnico de Salvaguardas, las cuales han contado con la participación de organizaciones indígenas amazónicas nacionales como AIDSEP, CONAP y ONAMIAP.

Tabla 3: Reuniones del SCTS

	Fecha	N° de Reunión	Asuntos tratados
1	27-02-2019	Primera reunión SCTS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actualización sobre los avances en el proceso nacional de las salvaguardas REDD+. 2. Instalación del SCTS. 3. Presentación de la propuesta del plan de trabajo del SCTS en el marco del proceso nacional de salvaguardas para REDD+. 4. Diálogo sobre la propuesta y los aportes identificados para la construcción del plan de trabajo del SCTS.
2	17-5-2019	Segunda reunión SCTS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cronograma actualizado del SCTS. 2. Reporte de miembros con designación titular y alterno. 3. Nota concepto sobre la delimitación de Acciones REDD+.
3	5-8-2019	Tercera reunión del SCTS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Firma de acta de conformación de los miembros. 2. Documento "Delimitación de Acciones REDD+". 3. Propuesta de Interpretación Nacional de Salvaguardas. 4. Cronograma de trabajo del SCTS.
4	16-10-2019	Cuarta reunión del SCTS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delimitación de Acciones REDD+. 2. Propuesta de interpretación nacional de salvaguardas (Versión 2.0). 3. Resultados preliminares del SESA. 4. Nota concepto del MIS (versión preliminar).
5	21-11-2019	Quinta reunión del SCTS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nota de Concepto del Módulo de Información de Salvaguardas (versión preliminar). 2. Resumen de Información de Salvaguardas (versión preliminar). 3. Requerimientos para un Sistema de Información de Salvaguardas.
6	25-02-2020	Sexta reunión del SCTS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de trabajo nacional de salvaguardas para el 2020. 2. Avances de la delimitación de las Acciones REDD+. 3. Dar a conocer y recibir aportes de la propuesta para el diseño del Mecanismos de Atención Ciudadana para Redd+ (MAC-REDD+) elaborado por Conservación Internacional.

			<ol style="list-style-type: none"> 4. Requerimientos y avances en el desarrollo del MIS. 5. Recoger aportes para identificar las necesidades de información y posibles medios de verificación para el desarrollo del Módulo de Información de Salvaguardas (MIS).
7	1-10-2020	Séptima reunión del SCTS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Avances en la implementación de la hoja de ruta de salvaguardas. 2. Resumen de Información de salvaguardas. 3. Lineamiento Identificación y clasificación de las acciones REDD+. 4. Lineamiento de Mecanismo de queja y atención ciudadana MAC.
8	5-11-2020	Octava reunión del SCTS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfoque nacional de salvaguardas. 2. Avance de los insumos para el MIS. 3. Aportes a los productos del: SESA, Marcó de Gestión Ambiental y Social (MGAS)/ MAC/ MIS. 4. Avance de las salvaguardas del FIP.

Elaboración propia

A las reuniones, acudieron distintos actores de sociedad civil, entidades gubernamentales, la academia y representantes de las organizaciones indígenas. Estos últimos, generalmente, fueron técnicos o asesores a lo que se les asignó el tema de cambio climático en bosques, dentro de sus organizaciones. Por ello, pocas veces se contó con la participación de líderes políticos o representantes de organizaciones regionales. El factor logístico influye para contar con la presencia de líderes indígenas o representantes de las OO.II. ya que todas las reuniones se realizaron en Lima. Adicional a ello, está el factor técnico de la información, siendo este último el que dificulta, muchas veces, la entrada y participación de nuevos representantes.

En este espacio, los distintos actores brindan aportes, comentarios, y sugerencias sobre los asuntos relacionados a la implementación de las salvaguardas REDD+. Luego, el equipo de la DGCCD revisa cada uno de los aportes y elabora las herramientas y documentos, incluyendo y tomando en cuenta los aportes pertinentes. Sin embargo, no queda claro, cuáles de los aportes recibidos son implementados y cuáles no. Tampoco se desarrollan los motivos por los cuales se dejan de lado ciertas sugerencias. Si bien, esto comprende un gran esfuerzo y tiempo por parte del equipo encargado dentro del MINAM, se considera necesario implementar mecanismos participativos alternativos que permitan una mayor transparencia de la información y de los procesos de toma de decisión, no solo, porque tanto sociedad civil como organizaciones indígenas están brindando tiempo y trabajo que debe ser valorado, sino también, porque es fundamental mantenerlos involucrados en las siguientes etapas del proceso.

De manera adicional al proceso nacional, algunas regiones amazónicas tuvieron interesantes avances en el desarrollo de las salvaguardas REDD+. Un caso relevante es el de San Martín, que desde el 2009 se consolidó como una de las primeras regiones en discutir el tema de Salvaguardas, trabajando a partir de dos líneas centradas en la distribución de información, fortalecimiento de capacidades y la creación de un espacio multiactor para impulsar el proceso REDD+. Este espacio fue impulsado por el Gobierno Regional de San Martín (GORESAM)⁶ con el apoyo de Conservación Internacional. Lamentablemente, este espacio fue desactivado —con el objetivo de ser reactivado— luego de forjar una ruta nacional que guíe, de manera estandarizada, los procesos de salvaguardas REDD+ en las regiones involucradas.

Al momento, los espacios participativos referidos a salvaguardas REDD+ se están trabajando de manera unificada a nivel nacional. Estos elementos de salvaguardas están estrechamente ligados a las acciones REDD+, dado que la implementación de estas acciones será condicionada al cumplimiento de las salvaguardas para poder acceder a su registro como «acción REDD+».

Proceso participativo del «Lineamiento de la Identificación y Clasificación de las Acciones REDD+»

Como antecedentes al proyecto de Lineamiento de la Identificación y Clasificación de las acciones REDD+ tenemos que, durante el 2019 y a través de las reuniones de trabajo del Subcomité Técnico de Salvaguardas (SCTS) convocadas por la DGCCD del MINAM, se identificaron, de manera preliminar, once acciones REDD+ derivadas de las «Acciones Estratégicas» de la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (ENBCC). Asimismo, se generaron aportes para definir los criterios de identificación de las mismas.

A partir de los aportes generados en el SCTS, en diciembre del año pasado, la DGCCD realizó una serie de reuniones con expertos, representantes de sectores gubernamentales y con representantes de siete organizaciones indígenas de la Plataforma Indígena para enfrentar el Cambio Climático (PPICC),⁷ con el objetivo de recibir mayor detalle y conceptualizar las once acciones REDD+. La PPICC está conformada por las tres organizaciones nacionales representantes de pueblos indígenas amazónicos y cuatro organizaciones adicionales, representantes de pueblos indígenas andino costeros.

⁶ Respaldo por la Ordenanza Regional 023-2014-GRSM/CR.

⁷ AIDSESP, CONAP, ONAMIAP, FENMUCARINAP, UNCA, CCP y UNCA.

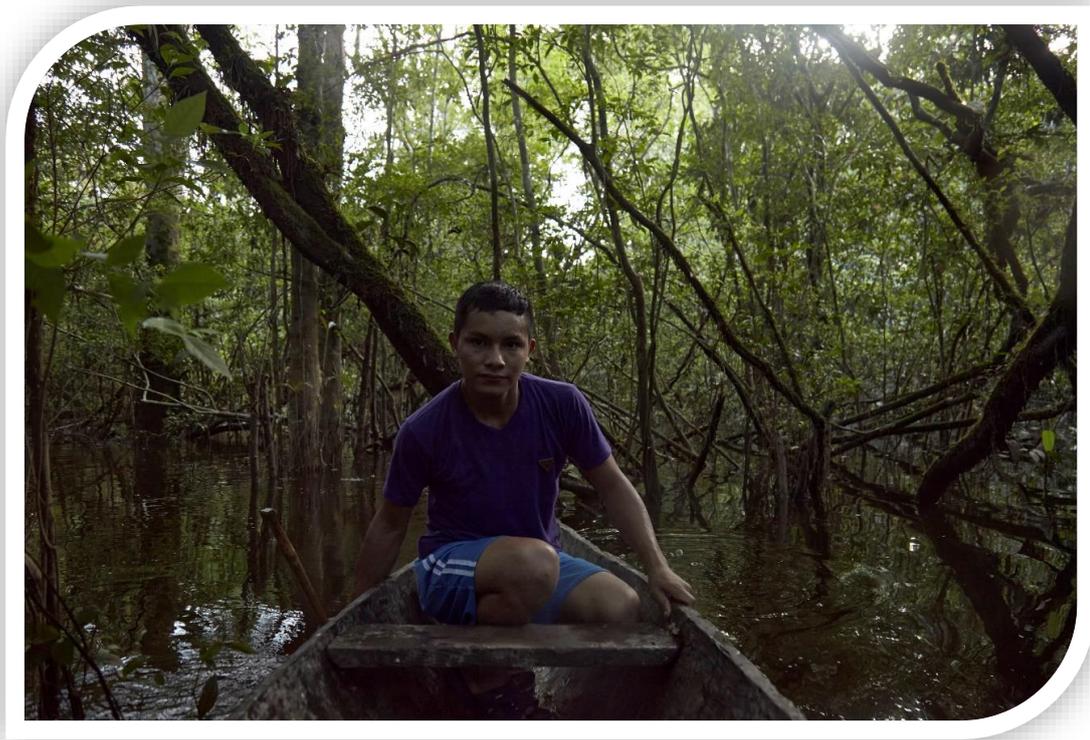


Foto: Rolando Mondragón / DAR

Recomendaciones para mejorar la participación de pueblos indígenas en los procesos de REDD+

Si bien lo descrito en el presente artículo mencionó espacios de participación continua, en los que participa parte de las organizaciones indígenas amazónicas de nivel nacional, aún se encuentran grandes brechas para lograr la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas (PP.II.). En base a esto, se plantea una serie de recomendaciones a tomar en cuenta para acercarse más a una participación plena y efectiva por parte de los pueblos indígenas en estos procesos.

En primer lugar, las temáticas abordadas dentro del SCTS, al ser bastante técnicas, exigen un nivel de conocimiento profundo que lleva a que la participación de las organizaciones indígenas sea representada por técnicos y no necesariamente por sus propios líderes políticos. Esto puede generar fallas en la comunicación, tanto al interior de la organización como hacia afuera, a la hora de comunicar sus aportes y perspectivas sobre los asuntos que se están tratando. De modo que, contar con un repositorio de información fácil y accesible para los interesados podría permitir mayor difusión y entendimiento al interior de las organizaciones.

En segundo lugar, el hecho de que las reuniones se celebren solo en Lima, limita la participación de las bases regionales y federaciones indígenas. Esto limita o reduce la participación directa de los pueblos indígenas a ser representados por los técnicos y consultores de las organizaciones de nivel nacional. De esta manera, surge la posibilidad de que no se recojan valiosos aportes que puedan brindar las bases

regionales. Asimismo, los representantes no siempre reflejan el sentir y pensar de los miembros de las comunidades nativas. Esto es importante, principalmente, cuando se está discutiendo y evaluando posibles riesgos e impactos de las actividades a desarrollar en los bosques. Por lo que se recomienda descentralizar las reuniones buscando que se celebren en regiones amazónicas, así como incentivar la participación de representantes de las bases regionales y federaciones; y, de ser necesario, asignar presupuesto para resolver la logística que conlleva su participación. En el contexto COVID-19, este presupuesto debe incluir los gastos para cumplir con todos los protocolos de salud, con el fin de no poner en peligro la salud de los participantes.

En tercer lugar, se debe buscar empoderar a los miembros de las OO.II. como a las comunidades nativas para permear las instituciones con profesionales indígenas que puedan incorporar sus conocimientos locales a los desafíos que presentan los asuntos vinculados con el cambio climático, los bosques y los pueblos indígenas. Asimismo, esto podría facilitar las capacitaciones que se realizan desde las instituciones gubernamentales a los pueblos indígenas, de manera que se logre una participación plena e informada de un número mayor de participantes indígenas.

En cuarto lugar, la DGCCD podría implementar un espacio en línea donde se pueda acceder a material necesario para entender los temas tratados. De modo que, los nuevos representantes puedan tomar la información necesaria para participar de manera plena y efectiva. Este espacio en línea podría almacenar las actas de reunión, tener mecanismos digitales para realizar consultas y mostrar los resultados de manera transparente, los aportes realizados por los distintos representantes, así como, el producto final elaborado a partir de la colaboración con el SCTS. De esta manera se visibiliza la participación y se facilita ligar los aportes recibidos con el producto final realizado por el Ministerio.

Finalmente, mejorando la transparencia de la información sobre REDD+ y la difusión de la misma, por medios que lleguen a las comunidades, como radios locales, se puede incrementar la participación plena, libre e informada por parte de los pueblos indígenas y convertirse en aliados de las propuestas de mitigación del cambio climático en bosques.