



LUND UNIVERSITY

Inclusión social en el proceso REDD en el Perú: una perspectiva de gobernanza en múltiples niveles

Erler, Daniela; Frank, Sina; Hein, Jonas-Ibrahim; Hotz, Hannes; Santa Cruz Melgarejo, Anna Maria; Zelli, Fariborz

2011

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Erler, D., Frank, S., Hein, J.-I., Hotz, H., Santa Cruz Melgarejo, A. M., & Zelli, F. (2011). *Inclusión social en el proceso REDD en el Perú: una perspectiva de gobernanza en múltiples niveles*. German Development Institute (DIE); German Federal Ministry for the Environment (MINAM); Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

Total number of authors:
6

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Inclusión social en el proceso REDD en el Perú

Una perspectiva de gobernanza en múltiples niveles



- Daniela Erler
- Sina Frank
- Jonas-Ibrahim Hein
- Hannes Hotz
- Anna-Maria Santa Cruz Melgarejo
- Fariborz Zelli

Mensajes Principales

1. El MINAM y los Gobiernos Regionales carecen de capacidades humanas y financieras suficientes para cumplir con un papel de liderazgo en los procesos REDD, un vacío que fue llenado por los organismos no-gubernamentales. Sin embargo, esta división de trabajo ha motivado preguntas sobre su legitimidad.
2. Se necesita alinear e incorporar políticas, estrategias y visiones de otros sectores y niveles en los procesos REDD. Esto incluye fortalecer la cooperación entre el MINAM, el MINAG y otros ministerios, así como con los Gobiernos regionales y locales para evaluar por ejemplo, temas como la superposición de derechos sobre el uso del suelo.
3. Para asegurar una participación equitativa en el proceso político se deberán formalizar vías de comunicación y acceso a foros relevantes como la Mesa REDD. Además, se deberá regular la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones por parte de los ministerios y los gobiernos regionales.
4. Los ejecutores de los proyectos deben considerar e integrar a las poblaciones no como beneficiarios, sino como co-ejecutores, desde la formulación inicial hasta la implementación de los proyectos REDD.
5. Se encuentran asimetrías considerables de información en la implementación del mecanismo REDD entre actores públicos, ONGs, ejecutores de proyectos, usuarios y asociaciones de base. Estas asimetrías pueden causar desconfianza y tensiones entre y dentro de esos grupos.
6. Se requiere una visión integral de REDD –que incluya la lucha contra la pobreza en la sierra como una causa de la deforestación en la selva. Una opción para financiar estrategias de desarrollo en la sierra podría ser destinar parte de los ingresos de los proyectos REDD a esta región.

1. Antecedentes¹

Uno de los principales mecanismos de conservación de bosques en el que está involucrado el Perú en los últimos años es REDD (Reducción de Emisiones por Defores-

tación y Degradación de los Bosques). Este instrumento se viene discutiendo en varios foros internacionales y negociaciones globales sobre el clima. REDD intenta

1 Los autores agradecen la cooperación y los comentarios de Bertha Alvarado, Elena Castro, Paul-Gregor Fischenich, Frank Hajek, María Jara, Anne-kathrin Linck, Mary Menton, Karina Pinasco, Michael Pollmann y Alejandro Santa María, quienes brindaron un valioso apoyo para la elaboración de la presente Nota.

crear compensaciones e incentivos para capturar carbono de bosques amenazados en los países en desarrollo (UN-REDD 2011). En el Perú, a lo largo de los últimos años, diversas instituciones públicas y privadas se están preparando a nivel nacional y sub-nacional para participar en REDD. Para el Gobierno peruano, REDD es un mecanismo clave en su nueva y ambiciosa estrategia de bajar a cero la deforestación para el año 2021 (MINAM 2010). Como parte de esta estrategia y con el fin de contribuir a que estos nuevos procesos REDD en el Perú sean formulados e implementados de manera participativa y socialmente inclusiva en los diferentes niveles políticos, un equipo de seis investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo (DIE) realizó un estudio, coordinado por Fariborz Zelli. Tres preguntas guiaron la elaboración del estudio:

- ¿Quiénes son los actores gubernamentales y no-gubernamentales más influyentes en el proceso REDD a nivel nacional, regional y de proyectos?
- ¿Cuán coordinados, participativos y transparentes son los procesos alrededor de REDD en estos tres niveles?

2. Metodología

Además del análisis de documentos claves, el grupo de investigadores del DIE realizó más de 75 entrevistas a actores claves, a lo largo de tres meses en todo el país; este instrumento participativo permitió captar percepciones acerca de la influencia y la relación entre los actores involucrados en REDD.

La fase de investigación finalizó con un taller en donde participaron representantes de instituciones públicas y privadas y usuarios.

A nivel nacional se evaluaron los siguientes procesos:

- El R-PP (Readiness Preparation Proposal), que constituye la hoja de ruta que el Perú presentó en abril del 2011 al Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF), una alianza global de la Unidad de Financiamiento de Carbono del Banco Mundial;
- La Mesa REDD nacional (Grupo REDD Perú), ori-

- ¿Qué beneficios pueden obtener los usuarios del bosque del mecanismo REDD, particularmente los más vulnerables?

Para abordar estas preguntas, el equipo trabajó en cinco temas fundamentales de Buen Gobierno: capacidades, coordinación, participación, información y distribución. Esta Nota Técnica está estructurada de acuerdo a dichos temas. Sin embargo, se resalta que los temas guardan una relación mutua y que los resultados, no siempre se asignan a un solo tema.

Este análisis intenta abstenerse de una posición normativa sobre REDD y los mecanismos financieros para la conservación de bosques en general. REDD en el Perú es una realidad social, con potenciales ventajas y desventajas, que se encuentra en una fase muy temprana. Por esta razón, para asegurar que REDD se desarrolle de manera socialmente inclusiva se debe reflexionar lo más pronto posible sobre sus avances y ajustes necesarios. Esta Nota se entiende como una contribución a esta discusión. Por ello, este documento presenta insumos e ideas tanto para actores de nivel nacional como sub-nacional.

ginariamente un foro de discusión establecido por la sociedad civil para intercambiar ideas acerca de REDD y hoy en día, abierto a otros grupos de actores;

- El PNCB (Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático)²;
- estrategias y proyectos de legislación como la Nueva Ley Forestal, la Ley de Consulta Previa y la Ley de Servicios Ambientales.

A nivel regional, se llevó a cabo una investigación en los departamentos de Madre de Dios y San Martín, dos regiones avanzadas en términos de REDD que enfrentan situaciones y desafíos diferentes. La investigación regional se enfocó en:

- Las Mesas Regionales REDD,
- Estrategias y nuevas regulaciones como el Plan Regional Forestal de San Martín.

² El PNCB es un programa integral de conservación de bosques amazónicos lanzado por el MINAM en el año 2010. Consiste en un sistema de compensación por servicios ecosistémicos de los bosques (MINAM 2010). Para mayor información consulte la Nota Técnica No. 1 (Börner et al.).

Tabla 1: Deforestación en San Martín y Madre de Dios

Concepto	San Martín	Madre de Dios
Area (km ²)	51,253	85,301
Superficie deforestada, 2005 (km ²)	13,277	2,039
Superficie deforestada en la región	25.9 %	2.3 %
Contribución a la deforestación nacional	18.51 %	2.84 %

Fuente: (Capella / Monteferri 2010)

La Tabla 2: Proyectos Analizados

Nombre	Reglamento legal	Organizaciones involucrados	Entrevistados
Bosque de Protección Alto Mayo (BPAM). San Martín.	Bosque de protección.	Conservación Internacional, Asociación Virgen de la Medalla Milagrosa, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).	ONGs, guardaparques, asociaciones de base, usuarios en el BPAM y en la zona de amortiguamiento.
Concesión de Conservación Alto Huayabamba (CAAH), San Martín.	Concesión de conservación.	Amazónicos por la Amazonía (AMPA).	ONG, usuarios.
Proyecto REDD Castañero, Madre de Dios.	Concesión no maderable.	Federación de Productores de Castaña de Madre de Dios (FEPROCAMD), Bosques Amazónicos (BAM), Conservación Ambiental y Desarrollo en el Perú (CAMDE).	ONG, empresas, asociaciones de base, usuarios.
Proyecto de Gestión Forestal Sostenible y Aprovechamiento de los Servicios Ecosistémicos en los Bosques Administrados por la Comunidad Nativa Ese' Eja de Infierno, Madre de Dios.	Titulación comunal.	Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER), Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), Comunidad de Infierno.	ONGs, asociaciones de base, comuneros y usuarios.

Fuente: Elaboración propia.



3. Capacidades

Construir capacidades financieras, técnicas y políticas es un requisito de inclusión social, ya que permiten a distintos actores influir en el avance de los procesos REDD.

3.1 A Nivel Nacional

A nivel nacional, el Ministerio del Ambiente (MINAM) es percibido como el actor central en el proceso REDD, el que, por ser una institución creada recientemente, carece de capacidades humanas y financieras suficientes para cumplir este rol. Asimismo, el actual marco jurídico es un obstáculo para el trabajo del MINAM en este campo, la nueva Ley Forestal, la Ley de Consulta Previa y la Ley de Servicios Ambientales aún no están aprobadas. Esta inseguridad jurídica afecta también la actuación de otros ministerios y demás entidades públicas.

En contraposición a estos vacíos e incertidumbres, se aprecia un importante apoyo de la sociedad civil –sobre todo las ONGs– a las entidades públicas en términos de capital humano y conocimientos técnicos en los procesos REDD, especialmente en el proceso de implementación de los proyectos. Además, se tiene que anotar que las ONGs no están legitimadas de forma democrática sino que son grupos de interés particular.

Insumos

Como se menciona en el R-PP, se requiere aumentar

las capacidades financieras, humanas y técnicas de los ministerios involucrados (MINAM, MINAG, MEF, otros) para poder cumplir con su papel en los diversos procesos de REDD.

Conforme madure el proceso REDD, se deberá reconsiderar la pertinencia y la función de actores privados como las ONGs y las empresas. Una discusión cuidadosa será necesaria para evaluar hasta qué punto, los grupos de interés particular deben ser los actores principales que llevan adelante el proceso REDD.

3.2 A Nivel Regional

La situación encontrada a nivel nacional se refleja también a nivel regional, a pesar de la reciente transferencia de competencias forestales en el proceso de descentralización del país. Los gobiernos regionales carecen de capacidades humanas y financieras para cumplir con su papel de liderazgo en los procesos REDD. Sin embargo, como discutimos en la siguiente sección sobre coordinación, hay diferencias entre estos gobiernos regionales, respecto a sus capacidades y su influencia en las instituciones.

También a nivel regional las ONGs ayudan a llenar este vacío. En este contexto, las Mesas REDD de San Martín y Madre de Dios son plataformas de intercambio y aprendizaje entre actores de la sociedad civil y el Estado.

Insumos

Fortalecer los gobiernos regionales es central para un proceso REDD exitoso. Estos gobiernos deberían ser capacitados para establecer y asegurar un marco institucional que tenga en cuenta el contexto y la realidad de los usuarios del bosque. Por eso, se debe avanzar con la descentralización entregando competencias junto con capacidades financieras y humanas a los gobiernos regionales en el sector forestal (Defensoría del Pueblo, 2010).

Otra forma de mejorar las capacidades humanas, en especial el conocimiento técnico, es intensificar el intercambio, recién iniciado, entre las Mesas Regionales REDD. Las Mesas REDD de San Martín y Madre de Dios son las más avanzadas a nivel regional en el Perú. En base a sus experiencias, miembros claves de estas mesas pueden apoyar el avance de las mesas en otras regiones. Por otro lado, las Mesas Regionales REDD y los formuladores de proyectos REDD deben aprovechar las experiencias de proyectos similares como por ejemplo, los proyectos de Pagos por Servicios Ambientales (PSA). En Madre de Dios ya se observa primeros pasos en abordar la temática REDD a un mayor nivel, y crear una Mesa de PSA abarcando, además de carbono, temas

de agua, biodiversidad, y otros.

3.3 A Nivel de Proyectos

Por un lado, los usuarios son percibidos como actores de suma importancia dado que ellos son los que viven en el bosque y tienen la capacidad de cuidar o deforestar el bosque. Por el otro, se observa una falta considerable de conocimientos sobre manejo sostenible en general y REDD en particular. La mayoría de los comuneros de los proyectos investigados no tienen los conocimientos para estimar los beneficios del mecanismo REDD en su área.

Insumos

Las necesidades y motivaciones de los habitantes formales e informales del bosque deben ser consideradas en los proyectos REDD, con la opción de tener representación en dichos procesos. Al mismo tiempo, es necesario el involucramiento y la capacitación de las comunidades indígenas y otros grupos sociales originarios de la selva. La capacitación puede evitar conflictos socio-ambientales entre estos grupos y otros usuarios del bosque. Por otro lado, se necesita fortalecer el papel de las entidades responsables del control, vigilancia y monitoreo

Foto 1: Deforestación en el Bosque de Protección Alto Mayo



del bosque como el SERNANP, la policía forestal y las municipalidades. Al mismo tiempo es necesario aclarar el alcance y la forma de control y vigilancia, particularmente, la situación, los derechos y las restricciones de los habitantes y usuarios informales.

Para financiar la capacitación de los distintos actores proponemos utilizar parte de los fondos e ingresos REDD. Mayor información sobre el financiamiento se encuentra en la sección sobre distribución.



4. Coordinación

Esta sección se centra en la coordinación del proceso REDD entre diferentes actores, sectores y niveles. Además, se examina la coordinación dentro de cada nivel.

4.1 A Nivel Nacional

En la actualidad, la coordinación entre instituciones se efectúa a veces de manera informal, sin reglas elaboradas, por ejemplo entre la Mesa REDD y el Grupo Técnico, o entre el MINAM y las asociaciones indígenas. Además, la división del trabajo entre las diferentes instituciones no siempre está claramente definida, en particular respecto a la realización de competencias forestales. Por ejemplo, REDD forma parte del PNCB del MINAM, pero el MINAG es responsable de una gran parte de las áreas forestales del Perú. Por ello, es improbable que el PNCB – y por tanto REDD – pueda funcionar sin involucrar al MINAG.

Muchos entrevistados expresaron su preocupación acerca de los procesos políticos de REDD, al no estar integrados en las estrategias y las políticas de los sectores como agricultura, minería o infraestructura. Por

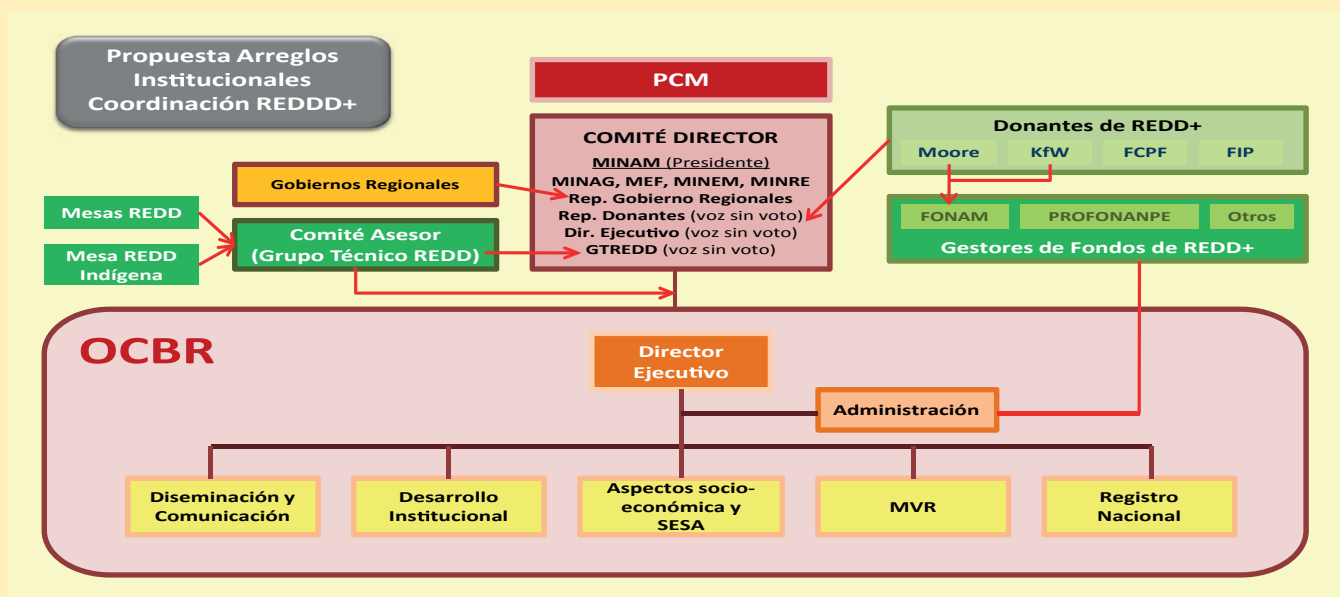
ejemplo, como el Ordenamiento Territorial (OT) está incompleto en el Perú, hay superposiciones de tierras en las regiones, esta inseguridad de derechos significa inseguridad de inversiones en proyectos REDD. Asimismo, la relación entre el PNCB y REDD no está claramente definida. Aunque el PNCB reconoce a REDD como un pilar fundamental en la estrategia de cambio climático, falta precisar las funciones económicas y sociales de REDD (Castro et al. 2011).

Para facilitar la coordinación entre niveles, el Gobierno peruano eligió el “nested approach” (enfoque anidado) para su estrategia REDD. Este enfoque requiere un sistema refinado de cooperación entre instituciones y procesos que aún falta trabajar en el Perú. Por ejemplo, faltan conceptos para la distribución de fondos financieros entre actores de distintos niveles.

En vista de estos vacíos de coordinación, la cuarta versión del R-PP propone una estructura más integrada, incluyendo al Organismo de Coordinación de Bosques y REDD+(OCBR) como un nuevo foro de coordinación,

debate y decisión.

Figura 1: Estructura propuesta para el OCBR



Como muestra la Figura 1, esta estructura intenta integrar a distintos ministerios, gobiernos regionales, donantes y representantes de la sociedad civil y el sector privado. Una vez implementado este organismo de coordinación, habrá mayor participación de distintos actores y niveles en el proceso REDD. Sin embargo, otros vacíos de coordinación más allá de REDD, requerirán herramientas adicionales como propuestas institucionales complementadas por enfoques intersectoriales.

Insumos

Para vincular políticas e instituciones involucradas en REDD, será necesario mejorar la coordinación de competencias entre el MINAM y el MINAG. Por ejemplo, para evitar superposiciones de tierras, se tendrá que definir el uso de la tierra en un proceso integral entre MINAM, MINAG y otros ministerios como el MINEM. Tal enfoque integral requiere una revisión fundamental superando el discurso actual del Perú como “Perú, país minero” – un discurso que ha dominado los procesos de Ordenamiento Territorial hasta hoy en día.

Como el OT es un requisito crucial para el uso sostenible de los suelos, hubiera sido ideal completarlo antes de comenzar el proceso REDD, pero dado que este proceso ya está avanzado, se puede utilizar REDD para avanzar con el OT y la zonificación forestal. Por ejemplo, en San Martín y Madre de Dios, REDD contribuyó a avanzar considerablemente en el establecimiento de líneas de base, un paso importante en el inicio del proceso de OT.

Para incrementar la eficiencia ecológica y económica de la conservación de bosques, una opción sería implementar REDD en zonas distintas a las cubiertas por el PNCB. Se podría aplicar REDD en zonas con alta probabilidad de amenazas y PNCB en zonas con bajas amenazas.

Uno de los objetivos del PNCB y REDD debería ser arrancar de raíz las causas de la deforestación y no solo los efectos de ésta. Ya que la migración desde la sierra es una de las causas principales de la deforestación en la Amazonía, estos programas deberían prever el apoyo a programas de desarrollo en la sierra. Este enfoque integral se elabora en la sección sobre distribución en esta nota.

4.2 A Nivel Regional

El rol de los Gobiernos regionales en la coordinación del proceso REDD varía enormemente entre las regiones. En San Martín, la Autoridad Regional Ambiental (ARA) coordina las políticas y actividades ambientales. La ARA también juega un papel importante en la coordinación de la Mesa REDD regional con el apoyo de varias ONGs.

En Madre de Dios, el proceso REDD ha sido coordinado y liderado principalmente por ONGs y empresas privadas. El GOREMAD no ha podido asumir este papel por los cambios frecuentes de personal y la falta de capacidades humanas y financieras. Aunque es importante mencionar que últimamente, GOREMAD ha empezado a liderar con determinación este proceso, apoyando la formalización de la Mesa Regional.

Insumos

El MINAM y los Gobiernos regionales deben fortalecer y formalizar su cooperación a REDD. La designación de personas de enlace ayudaría en este proceso, además, se debe aclarar cuales actividades deben ser ejecutadas y coordinadas por el sector público y cuales por las organizaciones no-gubernamentales. Aunque el involucramiento de los actores privados y civiles en REDD es muy valioso, para asegurar legitimidad, los gobiernos regionales deberían liderar el proceso.

En Madre de Dios sería recomendable crear una institución pública encargada de los asuntos medioambientales, similar a la Autoridad Regional Ambiental (ARA) de San Martín.

4.3 A Nivel de Proyectos

La coordinación entre ejecutores de proyectos y usuarios establece varios desafíos de logística y comunicación. En muchos proyectos REDD, la cooperación entre los

ejecutores y la población local es ejecutada por intermediarios, por consiguiente, los intermediarios tienen el rol de agentes de coordinación y “traducción”. Por ejemplo, en varios proyectos se percibieron debilidades de comunicación entre los formuladores de los proyectos y los usuarios en cuanto a flujos de información y conocimientos sobre contratos REDD (Hajek et al. 2011).

Insumos

Se deberá fortalecer a los intermediarios mediante la asignación de responsabilidades en cuanto al monitoreo de proyectos REDD. En segundo lugar, se pueden utilizar estructuras que forman parte de la cultura local y de la realidad cotidiana de los usuarios como ‘multiplicadores’. Esto facilitará la comprensión y la cooperación entre los ejecutores y los usuarios. Una vez que este intercambio se fortalezca, las discusiones en las Mesas Regionales REDD, donde los ejecutores tienen un papel central, armonizarán más con las realidades de los usuarios de los proyectos (Hajek et al. 2011)



5. Participación

Esta sección analiza hasta qué punto la sociedad civil y los ciudadanos individuales, sobre todo actores afectados por REDD, tienen la oportunidad de participar en la elaboración de políticas y la toma de decisiones.

5.1 A Nivel Nacional

En el proceso de formulación del R-PP liderado por el MINAM, la Mesa REDD participó por dos vías indirectas

tas. Por un lado, hubo un intercambio informal de ideas entre el MINAM y la Mesa durante el diseño de varias versiones del R-PP y por otro, el Grupo Técnico, integrado por consultores del MINAM, actuó como nexo entre la Mesa y los ministerios involucrados, ya que integrantes del Grupo Técnico también forman parte de la Mesa.

Un aspecto clave en cuanto a la inclusión social en los procesos REDD, es el concepto que se presenta en el R-PP acerca de los procesos de consulta previa, el que toma en cuenta el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, carece de claridad en cuanto a la participación de otros grupos sociales no-indígenas.

Además del carácter participativo del proceso de R-PP, un segundo objetivo de nuestro análisis era el grado de participación de la sociedad civil en la Mesa REDD. Se notó que, a diferencia de procesos similares en otros países sudamericanos, este foro está abierto para todos los actores interesados. Sin embargo, esto no asegura la participación equitativa de los grupos sociales afectados, algunos grupos claves no están organizados –un ejemplo obvio son los campesinos informales– y por consiguiente carecen de representación en la Mesa. Por otro lado, no todos los integrantes tienen el mismo peso institucional, dadas las diferentes capacidades financieras y humanas, en este caso, las comunicaciones informales pueden llegar a desfavorecer a actores con escasas capacidades. Tampoco hay reglas claras para garantizar una representación equitativa en la Mesa REDD y el Grupo Técnico. A raíz de las deficiencias de equidad dentro de la Mesa REDD, no todos los actores tienen la misma voz en los intercambios de la Mesa con el MINAM.

Insumos

Para asegurar una participación equitativa en procesos claves de REDD, se deberán formalizar reglas de admisión de actores no-gubernamentales, vías de comunicación y toma de decisiones. Por ejemplo, en las consideraciones del R-PP acerca del OCBR se deberán incluir criterios claros para la admisión y la participación en el Grupo Técnico REDD. Una posibilidad sería un sistema rotativo que permita que cada integrante de la Mesa REDD tenga la oportunidad de asumir este cargo. Así, el Grupo Técnico REDD podría fortalecer su papel como un representante legítimo en la Mesa REDD ante los ministerios. Esta formalización también focalizaría el intercambio entre actores no-gubernamentales y ministeriales, y evitaría

sobrecargar al MINAM en el manejo de REDD.

De igual manera, se deberían considerar definir reglas detalladas para la toma de decisiones dentro de la Mesa REDD para incrementar su legitimidad. No obstante, se tendrá que encontrar un equilibrio entre formalización y libertad para que no se sofoque la dinámica de las Mesas REDD como foros de intercambios de ideas.

Otro elemento necesario para fomentar la participación es que ninguna iniciativa se debería declarar como “proyecto REDD” antes de haber consultado a los usuarios del bosque. En este contexto, se deben desarrollar y concretar normas nacionales que definan con detalle las condiciones de participación de un proyecto REDD en el Perú, aplicándolas no sólo a comunidades indígenas sino a todos los usuarios.

5.2 A Nivel Regional

A nivel regional, se nota que las Mesas REDD de Madre de Dios y San Martín hacen esfuerzos para integrar a todos los actores relevantes, sin embargo, el proceso de identificación de actores es poco estructurado y depende de las capacidades y la voluntad de los actuales integrantes.

Insumos

Para aumentar la legitimidad de las Mesas Regionales REDD, sería recomendable definir criterios claros y transparentes en el proceso de identificación e incorporación de integrantes de las Mesas. Un método que se podría aplicar en este proceso es un mapeo de actores según criterios predefinidos.

5.3 A Nivel de Proyectos

En algunos de los proyectos investigados no se integró de forma adecuada a los usuarios en el proceso de desarrollo. El proyecto en la Comunidad de Infierno por ejemplo, fue desarrollado por una ONG en cooperación con miembros de la Directiva, pero sin la participación de una parte sustancial de la comunidad. En este caso, la posibilidad de participación en el proyecto se limita a la Asamblea General, excluyendo a una parte considerable de los usuarios, particularmente mujeres y nuevos migrantes. Esta omisión causó resistencia y baja identificación con el proyecto por parte de los usuarios, felizmente, ya se ha reconocido el problema y se vienen realizando talleres para grupos

vulnerables como mujeres y adolescentes.

El bajo nivel de participación de la población no sólo se debe a la falta de foros de participación sino también a la falta de interés o buena voluntad por parte de la misma. En los proyectos REDD Bosque de Protección Alto Mayo y REDD Castañeros, se notó que aún existe desconfianza entre la organización que implementa el proyecto y los usuarios lo que dificulta considerablemente una cooperación fructífera.

Insumos

Como subrayó un líder local de la Comunidad de Infierno, los actores involucrados deberían empezar a ver a las poblaciones no como beneficiarios, sino como co-ejecutores del proyecto desde el desarrollo hasta su implementación. En este sentido, hace falta aumentar el grado de identificación

de los usuarios del proyecto REDD en su área. Para esto será necesario convertir a REDD en un proyecto de interés propio y un asunto integral de la agenda de desarrollo local. Por lo tanto, aunque el papel de los líderes locales en la implementación del proyecto es de alta importancia, la participación no debe limitarse a ellos.

El interés de los usuarios se puede motivar de diferentes maneras, un ejemplo son los talleres participativos realizados en la Concesión de Conservación Alto Huayabamba (CCAH) con apoyo de la Alianza para el Clima, Comunidades, Biodiversidad (CCBA), otro son los foros accesibles a todos los actores afectados. En estos foros, deberán participar las comunidades con responsabilidades claras y permanentes durante todo el proceso de desarrollo e implementación y no sólo los líderes.

Foto 2: Taller participativo, Concesión de Conservación Alto Huayabamba



6. Información

Un requisito imprescindible para la participación equitativa es que todos los actores afectados por un proceso REDD dispongan de la misma información. En esta sección, analizamos la dimensión de las asimetrías de información entre distintos actores.

6.1 A Nivel Nacional

Los talleres de información sobre REDD organizados por actores públicos y privados, entre otros por la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAG (DGFFS) y varias ONGs, acentúan aspectos (como el manejo sostenible o el aumento de la productividad del bosque) o descuidan otros (como la lógica de la venta de carbono y de REDD) dependiendo de los organizadores y sus intereses.

Aunque no existe un mecanismo formal para la difusión de información elaborada en las Mesas REDD nacional y regionales, los documentos claves están accesibles sólo en español.

Insumos

Para poner información completa sobre REDD a disposición de todos los actores relevantes, se recomienda establecer una base de información independiente y accesible (en español, pero también en todos los idiomas de los usuarios afectados). Esta base de información debería abarcar tanto las ventajas como las desventajas potenciales del instrumento REDD y podría ser administrada por un ente público como el MINAM. La base de información debería publicar documentos claves (leyes, estrategias, contratos, etc.), acompañados de materiales introductorios comprensibles con el fin de apoyar a los destinatarios en la formación de su propia posición sobre REDD.

6.2 A Nivel Regional

En algunos casos, notamos una brecha entre las federaciones de base y las personas que procuran representar. Esa brecha se debe a que los representantes políticos de algunos

grupos sociales a nivel regional no consultan lo suficiente con sus miembros sobre los proyectos en ejecución.

Insumos

Se requiere intensificar el flujo de información sobre REDD entre las Federaciones sociales y sus bases, así como realizar visitas frecuentes a las zonas de proyectos REDD. Compartir información es de suma importancia, tanto para legitimar la representación de las bases por sus asociaciones como para alimentar el proceso REDD regional con información acerca de la ejecución de los proyectos.

6.3 A Nivel de Proyectos

En los cuatro proyectos REDD analizados se encontraron asimetrías considerables de información entre usuarios, sus directivas, intermediarios y los ejecutores. A

veces, estas asimetrías son promovidas por los ejecutores de los proyectos y los intermediarios con el fin de evitar expectativas exageradas. En otros casos, estas asimetrías se deben a la baja identificación y falta de interés por parte de los usuarios. Esta carencia de información a nivel de los proyectos puede causar desconfianza.

Insumos

A pesar de las preocupaciones comprensibles por no levantar expectativas exageradas, las desventajas de no informar a los usuarios son mayores a largo plazo. Para evitar desconfianza y tensiones entre los actores involucrados en un proyecto, la información completa y frecuente es indispensable. Esta información, brindada por ejemplo a través de talleres locales, se deberá adaptar a la cosmovisión y el lenguaje de los usuarios. Sería recomendable que no todos los talleres sean organizados por los ejecutores y los intermediarios, sino que también se puedan realizar por una entidad independiente.



7. Distribución

Por lo temprano del proceso REDD como del PNCB, las siguientes consideraciones sobre los posibles efectos de distribución se deben considerar sólo preliminares. En

esta sección abordaremos el mecanismo de transferencias directas del PNCB y las primeras observaciones de los proyectos REDD en San Martín y Madre de Dios.

7.1 A Nivel Nacional

En la sección sobre coordinación subrayamos la importancia de una visión integral que aborde las causas principales de la deforestación, incluyendo la migración de grupos andinos. Para esto es fundamental el esfuerzo de diversas instituciones y políticas sectoriales. Este esfuerzo debe reducir las causas de la migración en las regiones de procedencia como la escasez de tierra, la baja productividad agropecuaria y el desempleo (Swinton / Quiroz 2003).

El PNCB representa un cambio extraordinario en la política ambiental y forestal del Perú, como un primer intento de crear incentivos y generar valor para proteger largas áreas de bosque en todo el país, aunque todavía el PNCB necesita desarrollar una visión integral que tome en cuenta las condiciones de la sierra.

Asimismo, algunos conceptos del PNCB requieren mayor elaboración, como el monto de 10 nuevos soles previsto por año por hectárea para la conservación de bosques. Consideramos que esta cantidad no cubre adecuadamente el coste de oportunidad. Tampoco existe una estrategia integral para reducir las actividades informales como la tala ilegal.

Insumos

Una visión integral implica brindar apoyo técnico y financiero para reducir la migración desde la sierra, al mismo tiempo que se implementan mecanismos de control y vigilancia en la selva. Una opción para el financiamiento de estas estrategias paralelas es una tasa REDD similar a la tasa del Mecanismo Desarrollo Limpio (MDL)³.

Respecto al monto previsto de 10 nuevos soles, primero se necesita discutir si una “transferencia directa y condicionada” es la medida más adecuada para la conservación sostenible de los bosques. Segundo, si se elige esta medida, probablemente se necesite aumentar el monto para cubrir el coste de oportunidad. Este monto deberá ser flexible, para adaptarse continuamente a los cálculos científicos y el contexto local.

Para asegurar una distribución adecuada de los beneficios de los proyectos REDD, se requiere un marco obligatorio de salvaguardas sociales. Los documentos claves como el R-PP deberían incluir tales salvaguardas como por ejemplo, criterios mínimos para la distribución de ingresos de la venta de carbono entre los usuarios, ejecutores e intermediarios.

7.2 A Nivel de Proyectos

Los derechos de los usuarios en determinada zona del bosque están regulados por las normas específicas del reglamento legal de uso de suelo. De esos derechos dependen los beneficios que los usuarios puedan obtener de los ingresos de un proyecto REDD. Los cuatro proyectos que analizamos representan cuatro tipos distintos de uso del bosque (Tabla 2): un área protegida, una concesión privada de conservación, una concesión privada de extracción de recursos no-maderables y un área con titulación comunal.

La particularidad de las áreas protegidas es que una parte considerable de la población no tiene títulos de tierras y, por consiguiente, no tiene derecho a beneficios relacionados con la propiedad. Por su lado, una estrategia prometedora para integrar a la población al uso sostenible del bosque son los Acuerdos de Conservación, tal como sucede en el Bosque de Protección Alto Mayo. Estos acuerdos incluyen apoyo técnico para fortalecer capacidades de producción y componentes para mejorar las condiciones de vida. Sin embargo pensamos que, reconocer a los usuarios informales y a los beneficiarios, podría generar incentivos adicionales para fomentar la migración hacia la selva y por consiguiente, aumentar la deforestación.

En las Concesiones de Conservación los usuarios no tienen títulos de las tierras, ya que si un privado obtiene el derecho sobre esa tierra, pierde los derechos consuetudinarios y al mismo tiempo parte de sus posibles ingresos de REDD.

Tanto en concesiones no-maderables como en áreas con titulación comunal la tenencia está, por lo general, mejor definida. La controversia en estos proyectos surge a partir de la distribución, prevista por los contratos, entre los ejecutores del proyecto, los intermediarios y

³ La tasa del MDL es la fuente de financiamiento principal del Fondo de Adaptación del Protocolo de Kyoto. La tasa se eleva al 2% de las Reducciones Certificadas de Emisiones de los ingresos de proyectos MDL.

los usuarios. Adicionalmente existe toda una discusión sobre la forma más adecuada de compensación (monetaria o no-monetaria).

En las áreas con titulación comunal podemos encontrar otro tipo de controversias ya que estas áreas cuentan con un título único (comunal) y no dividido (individual). En este punto se viene discutiendo la distribución futura de beneficios REDD entre los propios comuneros.

Finalmente, todos los proyectos enfrentan un desafío importante para el éxito de estas iniciativas: el asincronismo

de los ingresos de los proyectos REDD. Mientras que los ingresos de los proyectos llegarán en el futuro, actividades como la venta de madera, asegura ingresos inmediatos.

Insumos

Los Acuerdos de Conservación pueden ser un medio adecuado para incluir a actores informales, pero para evitar el incentivo de fomentar más migración, los Acuerdos deben ser flanqueados por mecanismos de control y vigilancia. Adicionalmente, para que estos acuerdos representen una opción atractiva para los pobladores locales, tienen que exceder el coste de oportunidad.

Foto 3: Ronderos en el Bosque de Protección Alto Mayo



Se necesita una institución independiente para mediar conflictos de distribución que pudieran surgir entre usuarios y ejecutores y entre usuarios mismos. Tal institución podría facilitar la re-negociación de contratos y brindar apoyo a los actores involucrados en cuestiones legales.

Para evitar el asincronismo de ingresos, se podría considerar un sistema de pagos por adelantado. Tal sistema podría llenar el vacío entre el inicio de un proyecto y el flujo de los ingresos de la venta del carbono (Peskest et al. 2008).

En general, se tiene que diseñar un mecanismo de distribución justo y adaptado a las necesidades de todos los actores involucrados. Por eso, los contratos REDD que cubren un periodo largo de tiempo deben ser flexibles para adaptarse a cambios en el coste de oportunidad y el

precio del carbono. Estos contratos flexibles deberán tomar en cuenta los riesgos de las empresas y los ejecutores, los que son mayores en la fase inicial de un proyecto que en las siguientes.

8. Conclusiones

El análisis de los tres niveles y los cinco temas centrales de Buen Gobierno que plantea la presente Nota pretende aportar un enfoque amplio para evaluar los proyectos REDD. Esta Nota no pretende ser completa dada la diversidad de los grupos afectados, la complejidad del tema de conservación de bosques y el temprano proceso de implementación de los proyectos, tampoco anticipamos que los insumos sean aprobados por todos, pero esperamos que los resultados de nuestro estudio demuestren la importancia de identificar tempranamente los vacíos de la inclusión social en el proceso REDD para poder llenar estos vacíos.

A través de los cinco temas seleccionados, encontramos que los requisitos necesarios para mejorar el grado de inclusión social en el proceso REDD incluyen:

UNA VISIÓN INTEGRAL para complementar medidas de lucha contra la pobreza en la sierra y la selva, alinear el proceso REDD con políticas y estrategias de otros sectores, integrar a los usuarios como coejecutores desde el desarrollo hasta la implementación del proyecto, tomar en cuenta la situación, los derechos y las restricciones de los usuarios informales, combinar incentivos con mecanismos de control y vigilancia, entre otros.

UN MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL CLARO que establezca salvaguardas sociales para la distribución de los beneficios, formalizar vías de comunicación entre sociedad civil y sector público, aclarar el papel de REDD dentro del PNCB, avanzar en el ordenamiento territorial y reglamentar el proceso obligatorio de Consulta Previa incluyendo a todos los grupos de usuarios del bosque.

UNA DIVISIÓN EFECTIVA Y LEGÍTIMA DE TRABAJO que considere aumentar las capacidades

financieras, técnicas y humanas de los distintos actores públicos, fortalecer la cooperación entre ministerios y gobiernos regionales e intensificar el intercambio entre Mesas REDD entre otros.

¿Hacia dónde vamos?, en los próximos meses, el proceso REDD en el Perú se verá influenciado por nuevos desarrollos científicos y políticos.

Por un lado, REDD debe ser un concepto flexible que se adapte a los nuevos conocimientos científicos. Por ejemplo, está aún por demostrarse hasta qué punto el mercado puede ayudar a conservar la naturaleza de una manera adecuada y socialmente inclusiva, el efecto de las transferencias directas (Börner et al. 2010) así como, los aspectos de adicionalidad y la aversión al riesgo.

Por el lado político, el proceso es muy dinámico en el país. El Ministerio de Medio Ambiente se ha creado recientemente y el Banco Alemán de Desarrollo (KfW) está por aprobar contratos de financiamiento en gran escala para el establecimiento de un sistema REDD nacional. Existe además el planteamiento de creación de una posible institución formal de REDD y las diferentes propuestas de R-PP que marcan una estrategia institucional ambiciosa. Creemos que es probable un auge de nuevos proyectos REDD que definan una clara distribución de beneficios.

A la luz de estos procesos claves y cambios futuros es la hora de definir las vías hacia un REDD socialmente inclusivo. Cabe decir que, para implementar los pasos concretos – como las medidas que proponemos en esta Nota – se necesita de voluntad política. Para ello se requiere un compromiso serio de involucrar a todos los grupos afectados y sobre todo a los grupos más vulnerables en los procesos REDD en el Perú.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Börner, J. / Wunder, S. / Tapia Coral, S., 2010: Transferencias directas a comunidades nativas. Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios – Nota técnica No. 1. Lima: GIZ & MINAM.

Capella, J.L. / Monteferrí, 2010: Algunas reflexiones y propuestas. Regiones Sostenibles Año 3, No. 5. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, pp. 4–8.

Castro, A. / Gómez, E. / Durand, E. / Allende, M. / Pedroni, L. / Hofstede, R., 2011. Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP) Perú. Ministerio del Ambiente, Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos. Lima.

Defensoría del Pueblo, 2010: La Política Forestal y la Amazonía Peruana: avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad. Informe Defensorial No. 151. Lima.

Hajek, F. / Ventresca, M.J. / Scriven, J. / Castro, A., 2011: Regime-building for REDD+: Evidence from a cluster of local initiatives in south-eastern Peru, in:

Environmental Science & Policy 14 (2), 201–215. MINAM (Ministerio del Ambiente), 2010: Manual de Operaciones del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. Resolución Ministerial 167-2010-MINAM. Lima.

Peskett, L. / Hubermann, D. / E. Bowen-Jones, E. / Edwards, G. / Brown J., 2008: Making REDD Work for the Poor. A Poverty Environment Partnership Report (PEP); http://cmsdata.iucn.org/downloads/making_redd_work_for_the_poor_final_draft_0110.pdf (16/05/2011).

Swinton, S.M. / Quiroz, R., 2003: Is Poverty to Blame for Soil, Pasture and Forest Degradation in Peru's Altiplano?, in: World Development 31 (11), pp. 1903–1919. UN REDD, 2011: About REDD+; <http://www.un-redd.org/AboutREDD/tabid/582/Default.aspx> (12/05/2011).



Fotografías: d.i.e.