

Avances y retos para salvaguardar en REDD+

Denisse Linares Suárez

Programa Amazonía

Las coordinaciones de la sociedad civil y el Estado, a través del Ministerio del Ambiente (MINAM), no se han caracterizado por ser particularmente fluidas. Sin embargo, han mantenido conversaciones para el desarrollo de todos los requisitos que ha solicitado la Convención Marco de la Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) para que REDD+ se implemente en el Perú.

Entre los requisitos que la CMNUCC establece están las salvaguardas de la Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero causadas por la Deforestación y Degradación de los bosques, la conservación y el incremento de las capturas de CO₂ (REDD+). Los diferentes sectores han desarrollado esfuerzos conjuntos para contextualizar e interpretar estos mecanismos en el ámbito nacional y ser entendidos desde una visión en común. Asimismo son conscientes del carácter complejo de la implementación de las salvaguardas, pues lograr consensos sobre las definiciones de los términos y de las acciones a desarrollar dentro de cada salvaguarda significa invertir en tiempo y recursos.

Como prueba de ello, el MINAM viene trabajando tres años para lograr la implementación de las salvaguardas, siendo la interpretación nacional de las mismas un paso hacia el Marco Conceptual de las Salvaguardas aplicables a esquemas de beneficios vinculados a Programas y Proyectos REDD+. Una de las fortalezas es que ambos sectores (sociedad civil y el Estado) asumen que estas discusiones son necesarias e indispensables para que REDD+ se ejecute dentro de un marco de gobernanza climática, tal como lo indica la hoja de ruta:

“El proceso de salvaguardas para REDD+ en el Perú es trabajado bajo la premisa de lograr un enfoque unificado, organizado y coherente para asegurar que el país da respuesta de manera coordinada y eficiente a los diversos compromisos en salvaguardas”.

Con el propósito de difundir la información relativa a las salvaguardas, consideramos pertinente describir la relación entre los requisitos que exigen la CMNUCC y cómo se está trabajando su implementación a nivel nacional.



Foto: Jerónimo Pérez / Flickr

En principio, el MINAM esboza una definición preliminar de las salvaguardas como “políticas, principios, criterios, protocolos, procedimientos o mecanismos para minimizar los riesgos y promover los potenciales beneficios asociados a la implementación de las acciones REDD+ en los países, en el marco de la CMNUCC”.

En ese sentido, las salvaguardas se desarrollan dentro de todo lo que comprende REDD+ de manera transversal; REDD+ a su vez, está delimitado dentro de lo establecido por la CMNUCC.

Las salvaguardas dentro REDD+

Para entender mejor lo señalado anteriormente, es necesario mostrar el contexto nacional de REDD+. En atención a ello, es debemos mencionar que la CMNUCC exige que REDD+ se implemente en base a cuatro (4) pilares, de los cuales solo se ha concluido con el primero:

Tabla N° 1. Los cuatro pilares REDD+

Los pilares de REDD+		Avances
1.	Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC)	Marca la pauta de las intervenciones en el sector público y privado para reducir la deforestación y lograr la conservación, con una visión de largo plazo (hasta 2030) ¹ Contiene las acciones que desarrollarían sobre las salvaguardas y las actividades de REDD+.
2.	Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques	Geo Bosques: Servicio de información que desarrolla y brinda el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) ² Al igual que el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) solo se enfoca en el bioma amazónico, así mismo falta ver otros aspectos como la degradación.
3.	Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF)	Incluye solo emisiones de CO ₂ por deforestación bruta en la Amazonía peruana.
4.	Sistema para informar sobre las salvaguardas (SIS)	Actualmente la consultora Arcadis está elaborando una propuesta de diseño del SIS, el cual, según la Hoja de ruta de salvaguardas para REDD+ debe responder a las circunstancias y capacidades nacionales, así como a las necesidades de gestión de información en respuesta a los compromisos aplicables al Perú en el contexto de REDD+ de la CMNUCC.

Asimismo, la CMNUCC ha dispuesto cinco (5) actividades a través de las cuales se desarrollaría REDD+. Estas son: deforestación (D), degradación (D), conservación de stocks (CS), incremento de stocks (IS), y manejo de bosques (MB). Para hacer posible estas actividades, son

imprescindibles una serie de acciones. El Estado, a través de la consultoría "Arcadis"³ ha identificado 46 posibles acciones contenidas en la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (ENBCC), siendo éste un insumo para la posterior definición oficial de las salvaguardas.

1 MINAM, (2016), ENBCC, p. 112.

2 INIA, Sistemas agroforestales. Tomado de: http://www.inia.gob.pe/files/Forestales/SISTEMAS_AGROFORESTALES.pdf.

3 Aprobado por Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI.

Figura N° 1. Actividades y acciones de REDD+

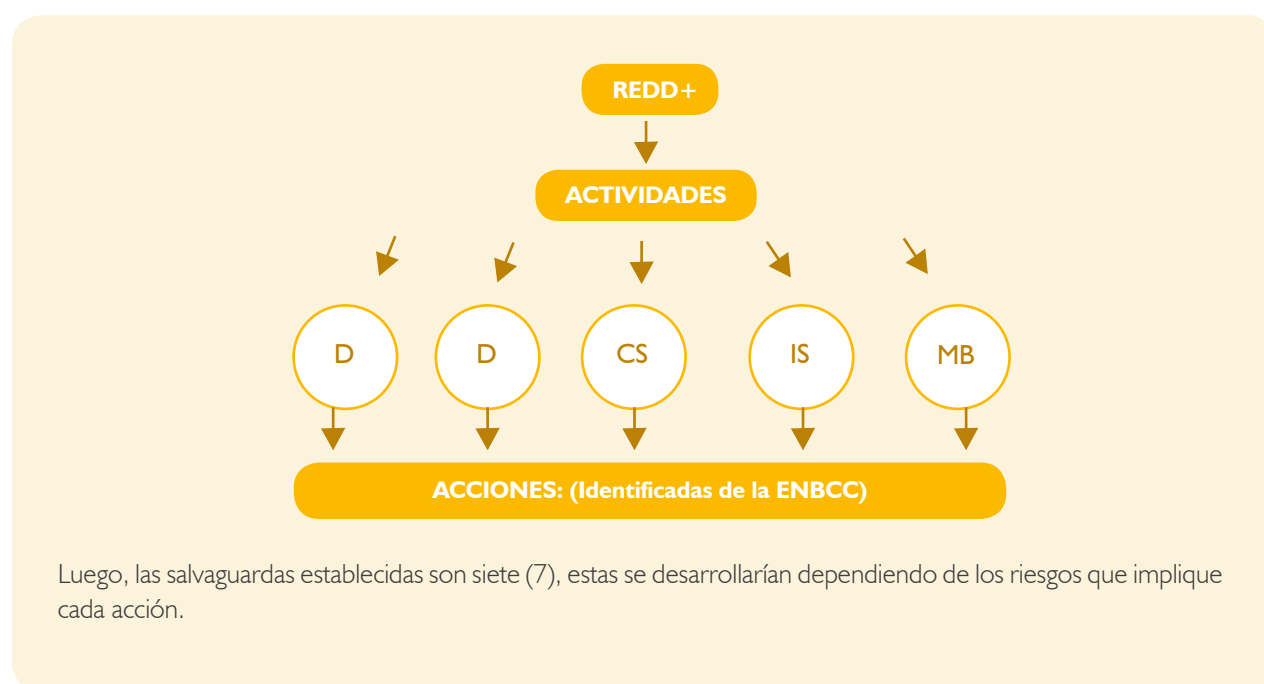


Figura N° 2. Las siete salvaguardas

1	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.
2	Transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales.
3	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.
4	Participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión.
5	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 ambientales.
6	Adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión.
7	Adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

Elaboración propia.

Ejemplo **La aplicación transversal de las salvaguardas en las actividades REDD+**

En caso de que se implemente la primera actividad de REDD+ sobre la reducción de la deforestación, se tendrían que considerar qué acciones van acorde con esta actividad, por lo que se tomará la acción AEI⁴: Promover una agricultura y ganadería sostenible y competitiva adaptada al clima, que reduzca la presión sobre los bosques. De manera específica, una actividad que cumple lo requerido sería, la agroforestería, pues esta actividad contribuye con la obtención de mejores productos de cosecha aumentando la cantidad y el valor de los productos extraídos del bosque y las plantaciones, además mejora la capacidad natural de regeneración del bosque, entre otros beneficios⁵. Para desarrollar la agroforestería de manera eficiente, sería propicio contar con salvaguardas como la referida a *“la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza nacional para los bosques, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacional”*. La razón se debe a que, el desarrollo de la agroforestería implica tener en cuenta los reglamentos establecidos por el Estado respecto a los recursos forestales, como es el caso del Reglamento para la gestión de las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales⁶, el cual tiene como finalidad, la promoción, conservación, protección, instalación y uso sostenible de las plantaciones forestales con fines productivos, de protección y recuperación de ecosistemas forestales; así como mantener o recuperar la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas ubicados en las zonas de tratamiento especial para producción agroforestal o silvopastoril⁷.

Cabe precisar que a esta misma actividad correspondería aplicar más de una salvaguarda, pero la intención no es caer en varios supuestos, debido a que este se trata de un análisis descriptivo.

El MINAM ha desarrollado la Hoja de Ruta de Salvaguardas REDD+, documento más específico que brinda las pautas para desarrollar los pasos de las salvaguardas a través de cuatro (4) actividades:

- a. Interpretación y conceptualización de las salvaguardas:
- b. Proceso de diseño e implementación de un Sistema de Información de Salvaguardas.
- c. Procesos de participación y fortalecimiento de capacidades de actores.
- d. Proceso de comunicación de información a la CMNUCC.

Estas cuatro actividades están relacionadas entre sí. Por ejemplo, para desarrollar la interpretación, conceptualización y el fortalecimiento de capacidades sobre las salvaguardas se han generado procesos participativos en función a diferentes actores. Una de las dificultades que se presenta es que los especialistas, tanto del sector público y privado, así como otros actores involucrados logren consensos sobre las definiciones de algunos términos de lo que implica cada salvaguarda dentro de REDD+, y de esta manera los acuerdos tomados gocen de la aprobación de todo(as). Un ejemplo de ello es que la etapa a) Interpretación y conceptualización de las salvaguardas, está dirigida a lograr consensos sobre la definición e interpretación, y que sean asumidos por todos los sectores.

4 Véase: <http://www.bosques.gob.pe/estrategia-nacional>.

5 Véase: <http://geobosques.minam.gob.pe/geobosque/view/acercade.php>.

6 La consultora Arcadis está desarrollando es estudio de la Evaluación Estratégica Ambiental y Social, el marco de gestión social y ambiental, y una propuesta de sistema de información de salvaguardas. Véase: <https://goo.gl/Tzgmgu>.

7 SERFOR, (2015), Ley forestal y de fauna silvestre y su reglamento, p. 237.

La participación como pieza clave

Los procesos participativos son necesarios para que se recojan los aportes y observaciones sobre los avances que el MINAM ha ido trabajando con el apoyo de la sociedad civil, a fin de que estos mecanismos contribuyan con el cumplimiento de cada uno de los requisitos y generar escenarios eficientes dentro de REDD+. Sin embargo, se corre el riesgo de que, debido a cuestiones técnicas, se atrase la consecución de los objetivos.

Un factor importante frente a los procesos de participación y generación de lo relacionado a REDD+ es el fortalecimiento de capacidades de todos aquellos que desean participar en estos espacios, es allí donde cobra mayor importancia el Grupo REDD+ Perú, el cual ha sido reactivado en 2016, y ha propiciado que las organizaciones, empresas u otros actores se concentren y generen espacios de discusión para lograr objetivos comunes frente al Estado, además de brindar aportes a lo planteado por el MINAM, ya que el grupo está integrado por especialistas con amplia experiencia en el sector forestal y ambiental, siendo una fuente importante para generar de información. Sin embargo, todas las acciones

que se están llevando a cabo, aún no tienen la misma intensidad en las regiones, lo cual debe ser subsanado con prontitud, pues son aquellos lugares a donde están dirigidos los fondos de financiamiento para hacer posible las actividades REDD+.

Entonces, se puede concluir que queda pendientes superar trabas como la falta de consensos sobre la interpretación nacional, lo cual, sin duda toma tiempo, pero no debería pensarse necesariamente en la unificación de todos los términos, pues las diferencias también suman y proporcionan información de la diversidad de los bosques y las personas que conviven en estos territorios. Asimismo, otro punto a resolver sería que los sectores involucrados logren entender qué procesos y espacios son parte de REDD+, y de esta manera los especialistas trabajen bajo un escenario con objetivos comunes y la información generada y difundida supere ciertos vacíos. Por último, hace falta nivelar las dinámicas llevadas a cabo en Lima y en las regiones, pues este es un proceso dirigido sobre todo a aquellos lugares donde hay mayor concentración de bosques y, por lo tanto, son más vulnerables a sus transformaciones.



Foto: Nathan Russell / Comunicaciones CIAT