

Panorama y desafíos en el desarrollo de REDD+ en el Perú

Salvatore Padovani Barrientos¹

Sumilla

En el presente artículo, el autor explora el concepto y los principios de REDD+, analiza su evolución en el contexto peruano, destacando los desafíos en su implementación; y, ofrece reflexiones que subrayan la relevancia de REDD+ en la lucha contra la deforestación en el Perú y su impacto en la conservación ambiental a nivel global en el marco del cambio climático.

Palabras clave

REDD+, cambio climático, deforestación, desafíos.

1. Introducción

Para enmarcar y entender las implicancias de los programas REDD+ en nuestro país, se tiene que contextualizar en la problemática central por el cual se aplica. Según *Global Forest Watch*, el Perú ha sido testigo de una pérdida alarmante de su valioso patrimonio natural en los últimos años. Muestras de ello son la degradación de 236 000 hectáreas de bosque natural, equivalente a 155 millones de toneladas de emisiones de CO₂, y la pérdida de 2.47 millones de hectáreas de bosque primario húmedo desde 2002 hasta 2022, representando el 66 % de su cobertura arbórea total perdida en ese período, se plantea una preocupante realidad. Estos números reflejan una disminución del 3.6 % en el área de bosque primario húmedo del país, con lo cual se plantea una preocupante realidad. En particular, regiones como Loreto, Ucayali y San Martín lideran esta lamentable tendencia.

¹ Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, cursando el Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales en la misma casa de estudios. Actualmente, brinda servicio especializado en materia legal al Centro de Formación y Capacitación de la Procuraduría General del Estado. Correo: spadovani@puccp.pe

Esta situación plantea una problemática que afecta no solo a Perú, sino al mundo en su conjunto, considerando la importancia de la Amazonía en la mitigación del cambio climático y la conservación de la biodiversidad. La deforestación y la degradación forestal en esta región tienen repercusiones globales, por lo que resulta imperativo abordar esta crisis de manera integral.

En respuesta a esta urgencia, se han implementado diversas iniciativas gubernamentales y no gubernamentales, muchas de las cuales cuentan con el apoyo de la cooperación internacional. Entre ellas, destaca el Programa REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal), impulsado por la Organización de las Naciones Unidas, que ha tomado un papel relevante en los esfuerzos para conservar y proteger los bosques peruanos.

En este artículo, se explorará en detalle el concepto y los principios de REDD+, su evolución en el contexto peruano, los desafíos que enfrenta en su implementación y, finalmente, se ofrecerán reflexiones académicas sobre el presente escrito. A través de este análisis, se pretende dar luz sobre la importancia de REDD+ y su contribución en la lucha contra la deforestación en el Perú, así como su relevancia en el contexto global de conservación ambiental y cambio climático.

2. Sobre el programa REDD+ y su desarrollo

La iniciativa REDD+, cuyas siglas en inglés significan *Reducing emissions from deforestation and forest degradation* y que se traduce al español como «Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques», es un enfoque integral que incorpora diversos componentes en su implementación. Estos componentes abarcan, no solo la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, sino también la conservación, la gestión sostenible de los bosques con la participación activa de las comunidades locales, y el aumento de las reservas de carbono en los bosques (Conservación Internacional, 2019).

Este programa tiene como objetivo primordial combatir el cambio climático mediante la detención de la degradación y deforestación de los bosques. Al respecto, el Programa de las Naciones Unidas ONU-REDD, lanzado en 2008, se erige como una iniciativa colaborativa que pretende, específicamente, reducir las emisiones asociadas con

la deforestación y la degradación de bosques en países en desarrollo (UN-REDD Programme Secretariat, 2013, p. 1). Lo destacable de esta propuesta es su enfoque holístico, que involucra a actores diversos como el Estado, organizaciones no gubernamentales, empresas y, de manera crucial, las comunidades indígenas y los ciudadanos afectados por las acciones climáticas.

En consonancia con lo anterior, resulta fundamental señalar que REDD+ ofrece a los Estados una serie de beneficios esenciales, como son los siguientes: i) la valoración de los servicios ecosistémicos y del carbono proporcionado por sus bosques, lo que crea incentivos financieros para reducir la deforestación; ii) la reducción de la degradación y su impacto en los ecosistemas; y iii) la promoción de una gestión sostenible (Conservación Internacional, 2019). Por ejemplo, en relación con el primer punto, la transformación de bosques en áreas protegidas o el uso sostenible de estos puede generar beneficios ambientales y económicos. En cuanto al segundo punto, prevenir la quema de bosques y mantener su integridad puede tener un impacto significativo en la conservación de la biodiversidad. Finalmente, en el tercer punto, se pueden buscar múltiples beneficios, tales como las mejoras socioeconómicas para las comunidades que dependen de los recursos forestales.

El programa REDD+ puede considerarse un mecanismo de intercambio, donde el sector privado, la cooperación internacional y otros actores aportan fondos a los Estados a cambio de la preservación de sus bosques. Este intercambio puede llevarse a cabo a través de pagos directos o mediante la obtención de «bonos de carbono» (Conservación Internacional, 2019). Además, REDD+ tiene la ambición de ser implementado a nivel internacional, y varios artículos del Acuerdo de París, como los artículos 3, 4 y 6, se refieren al compromiso de los Estados para comunicar y llevar a cabo acciones en sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC). En este sentido, REDD+ se presenta como una estrategia efectiva para reducir emisiones y proteger las zonas forestales (Conservación Internacional, 2019).

A pesar de que Perú no haya firmado el Acuerdo de París, ha demostrado su compromiso con la implementación de REDD+. Normativas como la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la Declaración Conjunta de Intención sobre REDD+ suscrita entre los gobiernos de

Perú, Noruega y Alemania (DCI) respaldan su aplicación en el país. El perfil de REDD+ en Perú tiene como objetivo principal proporcionar información a los tomadores de decisiones, profesionales y donantes sobre las oportunidades y desafíos en la implementación de este mecanismo para respaldar decisiones basadas en evidencia. Esta iniciativa representa una contribución sustancial para el Estado peruano, especialmente, en su lucha decidida contra la deforestación (Che Piu y Menton, 2013, p. 1).

3. Revisión del desarrollo en el programa REDD+ aplicado al caso Perú

En el desarrollo del programa REDD+ en Perú, se observa una sólida base de normativas internacionales e internas que respaldan estos esfuerzos. El Estado peruano ha estado activamente involucrado en los procesos globales de REDD+. En el contexto peruano, el Ministerio del Ambiente (MINAM) emerge como la entidad principal en la implementación de REDD+. El MINAM, a través de su Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos (DGCCDRH), ha liderado diversos aspectos del proceso, incluyendo la elaboración del R-PP para el FCPF y la coordinación de iniciativas multilaterales, binacionales y privadas relacionadas con REDD. Además de la DGCCDRH, otras áreas del MINAM, como el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), tuvieron un papel esencial en estos esfuerzos (Che Piu y Menton, 2013, p. 48).

En el ámbito de la sociedad civil, dos espacios relevantes de participación emergieron en las primeras etapas de preparación para REDD+. El Grupo REDD Perú, una iniciativa que reúne a los actores públicos y privados, ha trabajado desde 2008 en fortalecer capacidades y conocimientos, distribuir información y promover políticas nacionales relacionadas con REDD+. Actualmente, la Asociación Civil Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), ejerce la coordinación del Grupo REDD+ (DAR, 2021).

En lo que respecta a la financiación de REDD+, no existe un fondo específico para administrar los recursos financieros en el Perú. Sin embargo, se ha considerado la posibilidad de contar con un fondo que

coordine los recursos financieros de diversas fuentes, tanto nacionales como internacionales, vinculado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Varias instituciones, como PROFONANPE, FONAM y FONDAM, han expresado su interés en administrar los recursos financieros que provienen de REDD+. Por ejemplo, el FONAM, administra los recursos financieros de proyectos relacionados con REDD+. Además, se ha explorado la opción de mercados voluntarios para comercializar certificados de carbono, aunque esta estrategia genera diferencias de opinión. Mientras el MINAM considera aceptable que el financiamiento de las actividades REDD+ provenga tanto de fondos como del mercado, AIDSESEP se opone a la financiación a través de mercados de carbono, pues argumenta que las reducciones de emisiones logradas a través de REDD no deben utilizarse para cumplir las metas de reducción de emisiones en países desarrollados. AIDSESEP también abogó por la asignación de fondos para el saneamiento y la titulación de las tierras indígenas, lo que ya se ha considerado en el R-PP, aunque se reconoce que los fondos actuales son insuficientes (Che Piu y Menton, 2013, p. 53).

4. ¿Sobre las debilidades y los desafíos de REDD+ en el Perú?

En las siguientes líneas, se desarrollarán los desafíos más relevantes de la implementación y ejecución de REDD+ en el Perú:

Falta de incorporación de otras entidades importantes en su desarrollo e implementación

Se considera que REDD+ aún no tuvo una implementación interconectada ni articulada en el Perú, puesto que se tienen a entidades que, a pesar de la importancia de este programa y ser claves en este, no asumieron un papel importante como los gobiernos regionales. Estos son autoridades forestales y de fauna silvestre. O, el OSINFOR, que es la autoridad encargada supervisar el aprovechamiento de los recursos forestales y de los servicios ambientales de los bosques. Aunado a lo anterior, encontramos la ausencia del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), entre otros (CIFOR, 2013, p. 48). Es necesario que para la gestión de un programa ambicioso que pretende abarcar diferentes actores y tener un impacto positivo,

tanto social como económico, sean abordados por las diferentes entidades que tienen alguna competencia relacionada al cuidado y preservación del medio ambiente, pero sobre todo forestal.

Necesidad de implementar un buen gobierno y representatividad efectiva

Existen mesas regionales de vital importancia para el diálogo y propuestas como las implementadas en Cusco y Loreto. No obstante, las decisiones adoptadas por los gobiernos no las tomaron en cuenta estas e implementaron otras sin participación o transparencia de las mencionadas mesas. Un ejemplo de esto es que las decisiones de participar en los diferentes espacios como el FCPF, el FIP, el REDD+ Partnership y el ONU-REDD se tomaron sin informar ni dialogar con ninguno de los espacios informales y formales existentes (Che y Menton, 2013, p. 51). En ese sentido, es importante que para la implementación de un programa como REDD+ que tiene una visión holística y busca involucrar a diversos actores, entre ellos comunidades y las ONG, se puedan tomar en cuenta a los diferentes espacios de diálogo en las tomas de decisiones.

Propuestas legislativas que debilitan su implementación

El 16 de enero de 2023, el Congreso de la República aprobó en primera votación el texto sustitutorio del Proyecto de Ley 03136/2022-CR que no tomó en consideración la opinión técnica del Ministerio del Ambiente y, en este sentido, modifica sin mayor razón técnica la institucionalidad para la implementación de REDD+. Con esto, pone en riesgo las obligaciones estatales nacionales e internacionales.

Actualmente, la administración de los fondos de diversas fuentes nacionales o internacionales destinados a implementar mecanismos REDD+ está a cargo de PROFONANPE. No obstante lo anterior, el mencionado proyecto propone dejar sin efecto el artículo 3.2 del D.S. N.º 003-2022-MINAM, el cual dice lo siguiente:

3.2 El Ministerio del Ambiente diseña el proceso de recepción, administración, y distribución de beneficios, provenientes de diversas fuentes, nacionales y/o internacionales, que permita implementar las fases para la Reducción de Emisiones

derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+), y encarga al PROFONANPE la administración de los fondos que se deriven de este proceso.

El objetivo de este nuevo proyecto es que la administración de PROFONANPE se limite únicamente al ámbito de las áreas naturales protegidas (ANP). Es así que la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República del Perú propuso una Disposición Complementaria Final que dice lo siguiente:

“ÚNICA. Administración de los fondos que reciba el Estado para la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+)

La administración de los fondos que reciba el Estado Peruano, que permitan implementar las fases para la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+), en el marco de la suscripción de acuerdos, convenios, u otros instrumentos bilaterales o multilaterales, a partir de la vigencia de la presente norma pueden ser encargados al PROFONANPE en el marco de sus competencias sobre Áreas Naturales Protegidas.

Para el caso de otras áreas administradas por el Estado que no se encuentren clasificadas como áreas naturales protegidas, la entidad administradora de cada acuerdo, convenio, u otro instrumento bilateral o multilateral será elegida por decisión acordada entre las partes que suscriban dicho instrumento, la misma que deberá tener el respaldo de una entidad supervisada y acreditada ante el sistema financiero formal peruano”.

Como se observa, la disposición señala que, en las áreas administradas por el Estado que no se limiten a un ANP, se definirá por acuerdo de las partes a la entidad encargada de la administración de los fondos. La administración debe ser supervisada y acreditada formalmente por el sistema financiero peruano.

Cabe destacar que, ese mismo día, se puso a reconsideración por parte de la congresista Ruth Luque y, actualmente, se encuentra en debate en el Pleno.

Frente a esta situación, el Ministerio del Ambiente también tomó acción. Tal es así que, a través del D.S. 001-2023-MINAM, señaló que los recursos generados por los proyectos para reducir las emisiones causadas por la deforestación y degradación de los bosques - como REDD+ - serán administrados por PROFONANPE. Con ello, se engloban únicamente los proyectos enmarcados en la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre los gobiernos de Perú, Alemania, Noruega, y Reino Unido. Esta acción del Ministerio del Ambiente, y en lo que se coincide con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, busca evitar que se vulneren los derechos de comunidades nativas y poblaciones que conservan los bosques. Asimismo, se evita que el Perú retroceda en el cumplimiento de los compromisos climáticos asumidos, lo cual ocurriría con la aprobación del Proyecto de Ley 03136/2022-CR (SPDA, 2023).

No genera el impacto socioeconómico esperado y no existe una adecuada metodología ni indicadores de medición de impacto

El Centro para la Investigación Forestal Internacional y Agroforestería Mundial, en un reciente estudio, indicó que los mecanismos de conservación en el Perú no tuvieron en la mayoría de casos un efecto positivo. En este escenario, los más perjudicados fueron las comunidades nativas cuyo bienestar fue deteriorado (Giudice y Guarigata, 2023, pp.14-17, Mongobay, 2023).

Asimismo, **no existe una adecuada metodología**. La revisión reporta además que las evaluaciones se enfocaron, principalmente, en medir la efectividad de las ANP. Ello resulta entendible, puesto que, en el Perú, la conservación de bosques y su biodiversidad se ha centrado tradicionalmente en establecer ANP. Sin embargo, en los últimos años, la evaluación de iniciativas basadas en incentivos, como los proyectos de REDD+ o las TDC, ha recibido una atención creciente. No obstante, programas como el PNCB, que ofrece incentivos económicos condicionados, fueron evaluados desde diferentes aspectos en muchas ocasiones en México y Costa Rica [56-60], mientras que, en el Perú, existe solo una evaluación sobre su efectividad ambiental y ninguna sobre su efecto socioeconómico. Sin evidencia que nos indique, por ejemplo, el impacto del programa en la reducción de la pobreza de las comunidades participantes, no será posible entender cómo y bajo qué condiciones esta iniciativa puede ser más efectiva y

contribuir así al desarrollo local. (Giudice y Guarigata, 2023, p. 17).

Entre todos los estudios de caso que analizó CIFOR, los investigadores concluyen que los mecanismos REDD+ consistentemente tuvieron un desempeño deficiente y tuvieron el menor efecto tanto en la cubierta forestal como en las situaciones económicas de las comunidades, así sostienen los investigadores. REDD+, un programa global de compensación de carbono iniciado por las Naciones Unidas, prometió disminuir el impacto humano y aumentar la cubierta forestal en los países en desarrollo. Pero el programa fue controvertido durante mucho tiempo, y muchos conservacionistas sostienen que no cumplió con lo prometido.

El estudio de CIFOR analiza varios informes que evaluaron programas REDD+ y se suman a estas críticas. Un estudio analiza un proyecto REDD+ implementado en concesiones de castaña en Madre de Dios, en el sureste de la Amazonía peruana. Utilizando sensores remotos y encuestas de hogares de 197 concesionarios, encontraron que el programa REDD+ tuvo efectos insignificantes sobre la deforestación y la degradación forestal entre los años 2012 y 2018. La mayoría de los participantes de REDD+ también informaron que su bienestar, en realidad, se redujo, puesto que informaron retrasos constantes en los incentivos en efectivo, pagos y otros beneficios que no están alineados con sus necesidades, sostiene el estudio.

«Definitivamente, los proyectos REDD+ claramente no están logrando lo que afirman, y eso es algo que se debe analizar con más detalle», sostiene Giudice. Por otra parte, Roberto Espinoza, sociólogo y consultor de la asociación indígena amazónica de Perú AIDSESP, menciona que los programas REDD+ tuvieron, durante mucho tiempo, impactos mixtos en las comunidades indígenas de la selva tropical. Espinoza, quien trabajó con las comunidades indígenas en la Amazonía peruana durante más de 35 años, mantiene que hubo muchos informes de que las compensaciones de REDD+ no llegan a tiempo o de que las comunidades no reciben el pago adecuado por su trabajo de conservación, que a menudo, implica arriesgar sus vidas para enfrentar a los narcotraficantes o mineros ilegales. A menudo, las ONG que facilitan la implementación de los programas REDD+ se quedan con una gran parte de los fondos REDD+ para sus propios costos operativos y no son transparentes con las comunidades locales,

afirma.

Espinoza, añade que no todos los programas de incentivos tuvieron un impacto negativo en las comunidades indígenas. En ese sentido, agrega que el estudio de CIFOR, sostuvo que fue demasiado crítico con los programas de incentivos gubernamentales como las transferencias directas condicionadas (TDC), que fueron implementadas por el gobierno peruano en el 2011 para pagar directamente a las comunidades por la conservación de los bosques. El estudio de CIFOR encuentra que, al igual que los programas REDD+, los TDC no cumplieron sus objetivos generales de reducir la pobreza o proteger la cubierta forestal (Mongobay, 2023).

A lo señalado por el portal periodístico ambiental, es importante mencionar que la falta de una supervisión real, que considere todos los elementos necesarios para tener una buena medición de lo reforestado o de las equivalencias de la explotación de los bosques; se suma la desatención por parte de los entes estatales y los mecanismos de control judicial.

5. Conclusiones

El programa REDD+ a nivel global enfrentó una serie de desafíos que ponen en duda su eficacia. La investigación de CIFOR señala que estos mecanismos tuvieron un desempeño deficiente en el Perú y también un impacto limitado tanto en la conservación de la cubierta forestal como en el bienestar de las comunidades involucradas. Esto plantea interrogantes sobre la capacidad del programa para abordar la deforestación y sus implicaciones económicas y sociales a nivel global. La necesidad de mejorar y optimizar este enfoque es evidente, pues esto requiere de un análisis crítico sobre su implementación y sus resultados.

A nivel regional, los problemas de administración en el Perú contribuyeron con la falta de efectividad de los mecanismos de conservación. La dinámica de conservación se ha visto obstaculizada por sistemas gubernamentales débiles de monitoreo forestal y una falta de comunicación efectiva entre los académicos que evalúan estos programas y las agencias gubernamentales que los implementan. Estos desafíos administrativos socavaron los esfuerzos de REDD+

en la región y destacan la necesidad de una mayor cooperación y coordinación en la gestión de estos programas.

Sin embargo, a pesar de estas deficiencias, la importancia de contar con un sistema como REDD+ para mitigar el daño forestal resulta innegable. La pérdida continua de bosques en todo el mundo, subraya la urgente necesidad de abordar este problema. A pesar de sus fallas, REDD+ representa un intento significativo de abordar la deforestación y sus impactos, y no debe ser desestimado por completo. En cambio, es imperativo que se efectúen esfuerzos para mejorar y corregir las deficiencias en su aplicación, lo que requerirá una mayor colaboración entre actores gubernamentales, la sociedad civil y las comunidades locales, así como la integración de iniciativas de conservación en el mercado, lo cual permitirá un enfoque más transparente y eficiente en la lucha contra la deforestación.

Bibliografía

Che Piu, H., y Menton, M. (2013). *Contexto de REDD+ en Perú: Motores, actores e instituciones*. Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). <https://www.cifor.org/knowledge/publication/4226>

Conservación Internacional (2019). *¿Qué es REDD+?* Conservación Internacional. [Consulta: 9 de octubre de 2023] URL: <https://www.conservation.org/peru/noticias/2019/10/29/que-es-redd>

Congreso de la República (2022). *Proyecto de ley n° 03136/2022-CR*. URL: [https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/uuid/271856a0-847f-46b6-a476-e39c8fa8b260/PL%20649%20Y%20OTROS%20\(U\)](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/uuid/271856a0-847f-46b6-a476-e39c8fa8b260/PL%20649%20Y%20OTROS%20(U))

Giudice, R., y Guarigata, M. (2023). *Las iniciativas de conservación de bosques en el Perú: Un análisis retrospectivo de su efectividad y una mirada al futuro*. Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR). URL: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-240.pdf

Global Forest Watch (s/f). *Dashboard Perú*. Globalforestwatch.org. [Consulta: 8 de octubre de 2023]. URL: <https://www.globalforestwatch.org/dashboards/country/PER/>

Mongobay (2023). *Forest conservation efforts in Peru are failing across the board, study says*. Mongobay News § Inspiration from nature's frontline. [Consulta: 9 de octubre de 2023]. URL: <https://news.mongabay.com/2023/05/forest-conservation-efforts-in-peru-are-failing-across-the-board-study-says/>

Programa ONU-REDD (2010). *Perspectivas sobre REDD+*. UN-REDD Programme Secretariat. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/REDD%20perspectivas%20sobre%20REDD+%20SPA-%20low%20res.pdf>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2023). *Establecen que fondos de proyectos REDD+ suscritos entre Perú, Noruega y Alemania sean administrados por Profonanpe*. Actualidadambiental.pe. URL: <https://www.actualidadambiental.pe/establecen-que-fondos-de-proyectos-redd-suscritos-entre-peru-noruega-y-alemania-sean-administrados-por-profonanpe/>

The Guardian (2023). *Revealed: more than 90% of rainforest carbon offsets by biggest certifier are worthless, analysis shows*. Theguardian.org. [Consulta: 8 de octubre de 2023]. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-biggest-provider-worthless-verra-aoe>