

De la Convención a la práctica

Un análisis de la conceptualización, aplicación y operativización de las salvaguardas de Cancún para REDD+ en Perú

Vera Morveli¹, Juan Pablo Sarmiento Barletti² y Tamara Lasheras²

Mensajes clave

- Las salvaguardas de Cancún se establecieron para orientar a los gobiernos sobre aspectos clave de la implementación de REDD+, quienes deben monitorear e informar regularmente su cumplimiento para acceder al financiamiento basado en resultados. El caso de Perú puede ofrecer lecciones para otros países REDD+ que se encuentren en proceso de diseñar, aplicar y operativizar las salvaguardas de Cancún.
- En el diseño de sus estrategias REDD+, los países deben definir su enfoque hacia las salvaguardas de Cancún y establecer su función. Esta definición podría considerarlas como una oportunidad para la expansión de derechos y una protección efectiva de los derechos de los pueblos indígenas.
- La operativización de las salvaguardas debe contemplar la capacidad financiera y técnica de cada país que permita su sostenibilidad en el tiempo, incluyendo un sistema de monitoreo y reporte que sea robusto y transparente.
- El monitoreo y reporte del cumplimiento de las salvaguardas debe considerar el involucramiento comunitario, a fin de que los reportes nacionales reflejen lo que ocurre en el campo y para apoyar la transformación de los pueblos indígenas de beneficiarios a socios.

Introducción

La idea y puesta en práctica de las salvaguardas en el marco del mecanismo de Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+) ha cobrado un sentido de urgencia ante la crisis climática, convirtiéndose en uno de los componentes integrales de los esfuerzos internacionales enfocados en las políticas de mitigación frente al cambio climático; y como una garantía del respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. Definidas como “un conjunto de principios, normas y procedimientos establecidos para el logro de objetivos sociales y ambientales” (Roe *et al.*, 2013), existen diferentes enfoques sobre las formas o las implicaciones de las salvaguardas, especialmente de cara a su operativización. Mientras algunos motivan a incorporar principios y criterios enfocados en mitigar riesgos de REDD+ (o “no hacer daño”), otros las ven en cambio como medios para lograr resultados de desarrollo sostenible (“hacer el

bien”), o como mecanismos para catalizar un cambio en las comunidades dependientes de los bosques (“hacerlo mejor”) (Lofts *et al.*, 2021).

En la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de Cancún, en 2010, se adoptaron siete principios de salvaguardas para REDD+ conocidas como las salvaguardas de Cancún. La intención fue que estas salvaguardas sean respetadas y abordadas por los países REDD+ para garantizar que sus acciones no tengan impactos negativos (CMNUCC, 2011). La CMNUCC reconoce que, considerando sus marcos legales y sus prioridades en políticas públicas, los países son libres de interpretar las salvaguardas de Cancún (Bodin, *et al.*, 2015). Por lo tanto, a medida que el marco para REDD+ avanza hacia los pagos por resultados, se vuelve crucial examinar la conceptualización y el enfoque de las salvaguardas y concentrarse en su implementación y operativización.

¹ Consultora independiente

² CIFOR-ICRAF

Perú –uno de los REDD+ *early movers* (países pioneros en integrar REDD+), y el cuarto país con mayor cobertura boscosa tropical del mundo– ha logrado avances sustantivos con respecto a las salvaguardas de Cancún, entre los que destacan la interpretación nacional de salvaguardas y un piloto de funcionamiento del Módulo de Información de Salvaguardas (MIS). En este InfoBrief examinamos la conceptualización, aplicación y operativización de las dos salvaguardas de Cancún vinculadas a los derechos de los pueblos indígenas en Perú. Con el fin de destacar lecciones para otros países REDD+, examinamos los enfoques y las implicaciones de estas salvaguardas según su definición e interpretación nacional, así como el proceso para su aplicación y operativización en el diseño del MIS.

Antecedentes

REDD se originó en 2005, cuando un grupo de países tropicales presentó una primera versión del mecanismo en la Conferencia de las Partes (COP 11) de la CMNUCC. En 2010, durante la COP 16 de Cancún se añadieron objetivos de conservación y mejoras de las reservas de carbono de los bosques y su manejo sostenible, lo que dio origen a REDD+. En la COP 16 también se articularon siete salvaguardas sociales y ambientales para brindar orientación a los gobiernos nacionales sobre aspectos clave de la implementación de REDD+ (CMNUCC, 2011).

Para ser elegible al financiamiento basado en resultados a través de la CMNUCC, los países deben monitorear e informar regularmente su adherencia a las salvaguardas de Cancún (CMNUCC, 2014). En la COP 17, la CMNUCC introdujo los Sistemas de Información de Salvaguardas (SIS) como un mecanismo para que los países demuestren su abordaje y respeto de las salvaguardas. En la COP 19, el SIS se estableció como un criterio de elegibilidad para los pagos por resultados (Ramcilovic-Suominen *et al.*, 2021).

Las salvaguardas de Cancún se fundamentan en el reconocimiento de que la implementación de acciones REDD+ puede generar riesgos ambientales y sociales (Jagger *et al.*, 2014). Sin embargo, no está claramente definido qué implica “abordarlas” o “respetarlas”. La CMNUCC reconoce que los países son libres de interpretar las salvaguardas en función a sus marcos legales y políticas públicas (Bodin *et al.*, 2015). Esta libertad supone una ventaja para los países al diseñarlas y aplicarlas en atención a sus necesidades y capacidades. Sin embargo, también puede suponer un reto, dado que no existen lineamientos ni guías orientativas sobre su definición, cómo deben aplicarse y cómo se deben operativizar (Roe *et al.*, 2013). Por ejemplo, las disposiciones para las salvaguardas relacionadas con la biodiversidad no garantizan un enfoque político

coherente e integral, porque la orientación legal y técnica proporcionada por la CMNUCC es demasiado vaga para traducirse automáticamente en políticas integrales y una mejor gestión sobre el terreno (Pistorius & Reinecke, 2013). De manera similar, el hecho de que las salvaguardas de Cancún son interpretadas por cada país, con sus diferentes prioridades y marcos legales en torno a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, puede conducir a replicar las estructuras de discriminación de los sistemas jurídicos nacionales (Sarmiento Barletti & Larson, 2020) y conllevar a una aplicación diferenciada de determinados derechos como el consentimiento libre, previo e informado (Jodoin, 2017). Como resultado, los procesos de interpretación llevados a cabo en cada país van a originar diferentes productos. En este contexto, es importante que los países cuenten con una definición de salvaguardas clara, establezcan su alcance y diseñen propuestas viables para su operativización.

Perú es un buen ejemplo de los procesos necesarios para cumplir con los compromisos en materia de salvaguardas bajo la CMNUCC. Al momento, cuenta con una Ley Marco sobre Cambio Climático y su reglamento¹, ha completado el proceso nacional de interpretación de salvaguardas² y está preparando los lineamientos del Módulo de Información sobre Salvaguardas³. Considerando esto, examinar el concepto y enfoque de salvaguardas en Perú puede guiar los siguientes pasos en la aplicación y operativización de las salvaguardas de Cancún, y servir como herramienta y ejercicio conceptual para otros países que están siguiendo los mismos procesos.

Conceptualizando las salvaguardas

El concepto de salvaguardas tiene su origen en los bancos multilaterales de desarrollo cuyo objetivo era evitar, mitigar o minimizar los impactos adversos de sus actividades (Duchelle *et al.*, 2017). Las instituciones financieras se comprometían a aplicar políticas de salvaguardas para exigir a los gobiernos prestatarios que sigan las medidas de mitigación de riesgos (ej. elaboración de estudios de impacto ambiental o planes de reasentamiento involuntario) para recibir financiamiento. En el contexto de REDD+ encontramos diferentes definiciones de salvaguardas. Algunos autores consideran que su función es mitigar riesgos de REDD+ o “no hacer daño”, otros las ven como medios

1 Ley N° 30754 y Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM

2 Ver https://redd.unfccc.int/files/resumen_de_informacion_salvaguardas__1_.pdf

3 Ver <https://salvaguardas.minam.gob.pe>

para alcanzar un desarrollo sostenible (“hacer el bien”), y otros, como mecanismos para catalizar el cambio y mejorar las condiciones de vida en los pueblos indígenas (“hacerlo mejor”) (Arhin, 2014; Jagger *et al.*, 2014; Lofts *et al.*, 2021). Desde la sociedad civil, se reclama un enfoque para las salvaguardas basado en los derechos, que delinee los estándares mínimos para las acciones REDD+ (Davis & Daviet, n.d.).

La conceptualización de las salvaguardas de Cancún adoptada por cada país es un paso fundamental para su aplicación y operativización. Desde el concepto de “no hacer daño”, las salvaguardas deberían mitigar los riesgos sociales que repercuten en las poblaciones que viven en las áreas donde se desarrollen proyectos REDD+, además de los riesgos ambientales, políticos o financieros relacionados. Bajo este enfoque, los países contarían con la flexibilidad para gestionar sus decisiones relacionadas con los beneficios colaterales sociales y ambientales en lugar de exigirlos (Roe *et al.*, 2013). Los Estados se enfocarían en fortalecer el cumplimiento de las leyes o normas existentes, incluyendo actividades regulatorias, de monitoreo o de aplicación que restringen el acceso a los bosques o su conversión (Duchelle *et al.*, 2017). Por otro lado, un enfoque basado en “hacer el bien” supone que REDD+ debe reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar el bienestar de las poblaciones y la biodiversidad en general. Dentro de esta lógica, REDD+ debería enfocarse en poblaciones vulnerables y aquellos bosques con altos índices de biodiversidad (Roe *et al.*, 2013). Desde un punto de vista regulatorio, los Estados se enfocarían en incentivos –ej. pagos directos, insumos agrícolas subsidiados o gratuitos, y asistencia técnica para favorecer los objetivos de REDD+ (Duchelle *et al.*, 2017).

En muchos casos, existen sinergias entre ambas posiciones. Para la CMNUCC (2010), las salvaguardas pueden enfocarse en mitigar riesgos y a la vez generar beneficios. No obstante, las salvaguardas también son definidas como potencialmente transformativas si van más allá del marco normativo aplicable en cada país (“hacerlo mejor”) (Lofts *et al.*, 2021). Desde esta perspectiva, se buscan cambios de paradigma en “las narrativas, ideas, estructuras y marcos legales, de manera que se aumente el acceso y control de las personas y comunidades a los beneficios de REDD+” (Arhin 2014, 9–10). Por ejemplo, esto implica cambiar las leyes de tenencia de la tierra para dar una mayor seguridad a las comunidades, desarrollar esquemas equitativos de distribución de beneficios, empoderar a las poblaciones locales para administrar los recursos naturales, e institucionalizar una mayor participación en la planificación y las decisiones sobre los bosques (Arhin, 2014). Diversos autores apuntan a una idea de

salvaguardas sociales como medios para el cambio y la plena satisfacción de los derechos de los pueblos indígenas y las poblaciones vulnerables, incluyendo el consentimiento libre, previo e informado, la participación en la toma de decisiones, y la distribución equitativa de beneficios (ver Lofts *et al.* 2021 para una revisión de la literatura).

En Perú, las salvaguardas para REDD+ son definidas como “las 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 el marco de la CMNUCC” (MINAM, 2016). Perú ha optado por aproximarse a las salvaguardas como medios para mitigar riesgos y alcanzar un desarrollo sostenible, pero no está claro si estas son conceptualizadas con potencial para “hacerlo mejor” y catalizar cambios positivos en las comunidades dependientes de los bosques. El Ministerio del Ambiente de Perú (MINAM) señala en su Primer Resumen de Información ante la CMNUCC que el enfoque nacional de salvaguardas está basado y es compatible con el marco legal e institucional, pero también menciona que la interpretación nacional permite la identificación de los vacíos en la legislación y las oportunidades de mejora del marco normativo e institucional nacional relevante para REDD+ (MINAM, 2020).

La tabla 1 presenta una aproximación no exhaustiva de la conceptualización de las salvaguardas identificadas por el país con base en la información disponible del MINAM. Se incluyen los 8 enfoques señalados en la definición de las salvaguardas desde la lectura del Estado peruano (políticas, principios, criterios, protocolos, procedimientos, mecanismos, mitigación de riesgos, y promoción de beneficios) y se realiza el ejercicio de vincularlos con la interpretación nacional de las dos salvaguardas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas y las poblaciones locales: i. El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales (salvaguarda “c”); y ii. La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales (salvaguarda “d”). Para ello, los enfoques de la definición de las salvaguardas presentadas por el MINAM se relacionan, no solo con las bases jurídicas que reconocen o regulan los diferentes elementos de las salvaguardas c y d; sino también con información referente a la Evaluación Ambiental y Social Estratégica de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (SESA, por sus siglas en inglés). La SESA, aún en construcción, establece un marco base que podría definir procedimientos y protocolos de cara a la operativización de las salvaguardas de Cancún (MINAM, 2020).

Tabla 1. Ocho enfoques para entender las salvaguardas para REDD+ en Perú

Enfoques	Descripción	Función
Políticas	Definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas.	Marcos generales y lineamientos que direccionan el accionar de un país en los niveles nacional, subnacional o sectorial.
Principios	Principios jurídicos de interpretación u orientación normativa (Luna, 2002) o como preceptos morales o éticos (Pacheco, 1989).	Guiar a la sociedad, interpretar preceptos, integrar normativa o inclusive limitar el accionar de entidades públicas.
Criterios	El Reglamento de la LMCC (ej. arts. 7 y 28) hace mención a criterios como elementos que las autoridades deben considerar al aplicar la normativa correspondiente.	Orientaciones que se deben cumplir para cumplir un objetivo.
Protocolos	Documentos técnicos que establecen criterios y detallan las actividades a realizar ante determinada problemática ^b	Sirven para detallar aspectos técnicos y las actividades a realizar ante una problemática.
Procedimientos	Conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades para conseguir un efecto jurídico (Ley del Procedimiento Administrativo General, N 27444).	Los actos y las diligencias para conseguir un objetivo; tienen una vocación procedimental.

Interpretación nacional de las salvaguardas^a y Evaluación Estratégica Ambiental y Social en el marco de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (documento de trabajo)

Salvaguarda c

- La Constitución Política peruana afirma la existencia legal de las comunidades nativas y campesinas.
- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la Ley General del Ambiente, reconocen que los pueblos indígenas (PPII) tienen preferencia en el aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en sus territorios.
- Ley N° 27811 establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los PPII vinculados a los recursos biológicos, que buscan garantizar estos derechos.
- La Ley Marco de Cambio Climático (Ley N° 30754) señala que los distintos programas y proyectos de conservación y manejo sostenible de los bosques incorporan prácticas y conocimientos tradicionales de los PPII u originarios (art. 17).
- La Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural establece la obligación de desarrollar e incorporar en los planes, programas y proyectos, acciones orientadas a prevenir y eliminar actos de discriminación étnico-racial en los ámbitos públicos y privados.
- El Tribunal Constitucional ha establecido el carácter especial de los derechos de propiedad de los PPII, diferente al derecho de propiedad correspondiente al derecho civil.

Salvaguarda d

- La Ley General del Ambiente y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre reconoce el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relacionados con los bosques.
- La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre ha previsto como ejes de política: el fortalecimiento de las capacidades de actores públicos y privados para facilitar su participación informada y proactiva en la gestión forestal y de fauna silvestre, así como el fortalecimiento de la gobernanza forestal comunal y local.
- La Política Nacional del Ambiente de Perú considera como uno de sus objetivos el fomento de la generación de espacios y el uso de herramientas y otros medios que faciliten efectivamente la participación de la población con capacidades especiales o diferentes en la gestión ambiental.
- La normativa nacional forestal y ambiental peruana se interpreta en el marco de las disposiciones del Convenio 169 de la OIT sobre el derecho a la participación de los PPII, es decir, considerando que es un derecho completamente diferente al derecho a la consulta previa libre e informada, pues implica su involucramiento desde la formulación, implementación y seguimiento de las políticas y normas cuyo contenido les afecte directa o indirectamente.

- La Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley N° 30754) incluye los principios de integración, transversalidad, subsidiaridad, rendición de cuentas, transparencia, participación, prevención y gobernanza climática y prevención.

- La Ley Marco sobre Cambio Climático incluye los principios de integración, transversalidad, subsidiaridad, rendición de cuentas, transparencia, participación, prevención y gobernanza climática y prevención.

Interpretación nacional:

- Se reconocen, respetan y promueven, los derechos colectivos de los PPII conforme las obligaciones internacionales sobre derechos humanos y la normativa nacional, en el contexto del diseño y la implementación de las acciones REDD+.
- Se respetan los derechos territoriales y sobre los recursos naturales de los PPII considerando su uso, concepción cultural, económica y espiritual, en el contexto del diseño y la implementación y cumplimiento de las acciones REDD+.
- Se reconocen, respetan y promueven los conocimientos tradicionales y las prioridades de desarrollo de los PPII, conforme a las obligaciones internacionales sobre derechos humanos y la normativa nacional, en el diseño y la implementación de las acciones REDD+.
- Se garantiza la participación y distribución justa y equitativa de los beneficios que generen las acciones REDD+.
- Las acciones REDD+ se diseñan, implementan y cumplen con enfoque intercultural y sin discriminación.

Elementos de la salvaguarda:

- El respeto de los derechos de los PPII considera las obligaciones internacionales pertinentes y la legislación nacional.
- Los derechos territoriales y los derechos sobre los recursos naturales de los PPII son derechos fundamentales para su existencia física y cultural.
- El aprovechamiento de los recursos naturales contempla medidas sobre distribución equitativa de beneficios.
- El reconocimiento y respeto de los conocimientos tradicionales es garantizado en el contexto de la implementación de las acciones REDD+.
- La implementación de las acciones REDD+ se realiza sin discriminación.

Interpretación nacional:

- Se garantiza la participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular de los PPII en la implementación de las acciones REDD+.

Elementos de la salvaguarda:

- El reconocimiento y regulación de mecanismos para participar en la toma de decisiones es garantizado en el contexto del diseño y la aplicación de las acciones REDD+.
- La aplicación de mecanismos idóneos y culturalmente apropiados para garantizar la participación de los PPII en la implementación de las acciones REDD+.

- La Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC) busca asegurar el pleno respeto a los derechos de los ciudadanos, especialmente de los PPII y de las poblaciones rurales vinculadas a los bosques, con un enfoque territorial, intercultural y de género, en un contexto de adecuada gobernanza, productividad, competitividad y valoración de los ecosistemas forestales.

- Para desarrollar y fortalecer las capacidades con relación a las salvaguardas en actores públicos y privados y, a la vez, promover la participación plena y efectiva de los actores vinculados a REDD+ el MINAM desarrolló el módulo de salvaguardas como parte de la guía para el facilitador y el participante.

Tabla 1 Continuación

Enfoques	Descripción	Función
Mecanismos	El Reglamento de la LMCC menciona la utilización de mecanismos para lograr objetivos de mitigación y adaptación (ej. obras por impuestos, los bonos verdes, y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).	Medios prácticos que pueden ser utilizados para conseguir un objetivo.
Mitigación de riesgos	El Reglamento de la LMCC (ej. Art 30) hace referencia a riesgo como la probabilidad de daños y pérdidas actuales o futuros. Si bien este concepto de riesgo está circunscrito al cambio climático y desastres, podemos extrapolar el mismo a las salvaguardas de Cancún.	Prevenir y mitigar la probabilidad de daños o pérdidas producto de REDD+.
Cobeneficios	De acuerdo a la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático, REDD+ tiene el potencial para generar beneficios más allá de la reducción de emisiones de carbono, que aporta a la mitigación del cambio climático (MINAM, 2016).	Promueven los beneficios de REDD+

Notas:

- a Primer Resumen de Información sobre la forma en la que están siendo abordadas y respetadas las salvaguardas REDD+ en el Perú (2012 a 2019).
- b Directiva N° 004-2021-MINAM/DM, Procedimiento para la elaboración, aprobación, y archivo de dispositivos normativos y actos resolutiveos en el MINAM.

Interpretación nacional de las salvaguardas^a y Evaluación Estratégica Ambiental y Social en el marco de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (documento de trabajo)

Salvaguarda c

- Mesas REDD+ indígenas, inicialmente en las regiones de San Martín y Ucayali; y posteriormente en Madre de Dios.

Salvaguarda d

- El ejercicio del derecho a la participación indígena implica el desarrollo de mecanismos diferenciados para la participación de los PPII y no sustituye la realización de un proceso de consulta previa. Bajo estas disposiciones, se han establecido espacios de trabajo con la participación de organizaciones representativas de los PPII, como la Comisión Nacional sobre Cambio Climático, la Plataforma de los Pueblos Indígenas para hacerle frente al Cambio Climático, entre otros.
- Subcomité Técnico de Salvaguardas.

Medidas de mitigación identificadas en la SESA para la promoción de los derechos de los PPII:

- Asegurar el otorgamiento efectivo a los propietarios originarios mediante un diagnóstico social.
- Priorizar el reconocimiento, respeto y acceso al derecho territorial de los PPII.
- Promover propuestas para la gestión integral del territorio en el marco del Convenio 169 de la OIT.
- Garantizar el respeto a las características específicas de los modos de vida, cultura y organizaciones representativas de los diversos grupos sociales en el proceso de completar la titulación de comunidades nativas y campesinas pendientes (por ejemplo, asegurando la participación de un asesor en interculturalidad de la zona que conozca el idioma de la comunidad).

Medidas de mitigación identificadas para los mecanismos de participación efectivos que incluyen actores locales y poblaciones vulnerable:

- Diseñar instrumentos que consideren la valoración del conocimiento tradicional como criterio de sostenibilidad e integren conocimientos ancestrales a las prácticas modernas.
- El diseño del proceso de recepción, administración y distribución de incentivos debe asegurar una distribución equitativa que promueva la participación de los actores involucrados.
- Garantizar mecanismos de participación con enfoque intercultural, de género e intergeneracional durante la ejecución de los proyectos de titulación.
- Involucrar a las poblaciones locales y los representantes del sector público y privado en sus esfuerzos para la conservación de Areas Naturales Protegidas.
- Programas de desarrollo alternativo implementan mecanismos de participación con pertinencia cultural.
- Promover el empleo de mano de obra local para los proyectos de titulación.
- Promover mecanismos de participación indígena durante el diseño e implementación de la cadena productiva, asegurando el respeto de sus conocimientos y modos de vida.
- Promover mecanismos de participación indígena durante el diseño e implementación de los paquetes tecnológicos, asegurando el respeto de sus conocimientos y modos de vida.
- Promover mecanismos de participación que incluyan población indígena y mujeres durante el diseño e implementación de los proyectos.

La actualización de la SESA (2019) contiene sesenta y nueve beneficios que son posibles de generarse en el territorio durante o después a la implementación de las acciones REDD+ en el marco de la ENBCC.

Titulación de comunidades nativas y campesinas:

- Saneamiento legal de los territorios otorgan seguridad territorial.
- Reducción de los conflictos vinculados a la tenencia de la tierra.
- Efectiva fiscalización de actividades ilegales dentro de los límites comunales titulados.
- Ingresos económicos a través del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Incorporación del componente cultural en los procedimientos para el otorgamiento de derechos.
- Otorgamiento de derechos a favor de las mujeres.

REDD+ Indígena Amazónico

- Implementación de planes de vida en comunidades nativas
- Manejo holístico de los territorios indígenas.
- Acceso a sistemas de compensación o retribución a través mecanismos públicos.

La actualización de la SESA (2019) contiene sesenta y nueve beneficios que son posibles de generarse en el territorio durante o después de la implementación de las acciones REDD+ en el marco de la ENBCC.

Monitoreo, control, vigilancia de los usuarios de los bosques

- Mejora de los canales de comunicación y quejas sobre el acceso a la justicia en los temas ambientales, tenencia de la tierra, conflictos de uso de la tierra y corrupción.
- Participación activa de los PPII en la política pública restringe actividades ilegales en el uso de la tierra.

Manejo forestal sostenible

- Incremento del conocimiento de especies y recolección del conocimiento tradicional.
- Incentivo para asegurar la participación de las comunidades (especialmente de las mujeres) en las actividades de restauración y rehabilitación forestal y garantizar la sustentabilidad.

Manejo forestal comunitario

- Incentivo para asegurar la participación de las comunidades (especialmente de las mujeres) en el manejo forestal comunitario.

La información pública disponible revela que la conceptualización de las salvaguardas se establecería dentro del marco normativo actual y, a la fecha, no identifica brechas en la legislación que puedan limitar su cumplimiento (tabla 1). Los derechos de los pueblos indígenas se “reconocen, respetan y promueven” de acuerdo con “las obligaciones internacionales sobre derechos humanos y la normativa nacional, en el contexto del diseño y la implementación de las acciones REDD+” (MINAM, 2020). Entonces, los derechos territoriales y sobre los recursos naturales se respetarán según la normativa vigente bajo la cual las tierras de aptitud forestal se rigen bajo el mandato del Estado y solo se otorgan títulos colectivos con derechos sobre las tierras para la agricultura o los pastos. Por lo tanto, los pueblos indígenas deben acceder a los recursos forestales por medio de concesiones que les dan derechos de usufructo sobre los bosques —a través de un proceso complejo y sobrerregulado—, y tendrían derecho a los beneficios derivados del pago de servicios económicos (Rodríguez *et al.*, 2022). Sin embargo, sus derechos de control y manejo de estos está restringido, lo que puede suponer que no se reconozca la autoridad de las comunidades para decidir o negociar directamente la venta de bonos de carbono de sus territorios (Rodríguez *et al.*, 2022).

De acuerdo con el MINAM (2020), el proceso de interpretación de salvaguardas no determina cómo se operativizarán, ni el tipo de información que será proporcionada para demostrar dicha implementación. La forma y el tipo de información podría ser definida a partir del desarrollo del Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) y a través del MIS (MINAM, 2020). Si bien el MGAS se encuentra en proceso de actualización, este instrumento podría establecer procedimientos y protocolos asociados a la implementación de las acciones REDD+, de acuerdo con los resultados de la SESA. El documento disponible de la SESA evidencia que deberían abordarse, de forma prioritaria, riesgos sociales que podrían devenir en un incumplimiento de las salvaguardas, entre los que destaca el menoscabo de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo como riesgo social que los “derechos de propiedad y tenencia de la tierra son poco claros” (MINAM, 2019). Las acciones de mitigación identificadas abren la puerta para posibles mejoras del marco normativo e institucional nacional relevante para REDD+ (ej. priorizar el reconocimiento, respeto y acceso al derecho territorial de los pueblos indígenas; y promover propuestas para la gestión integral del territorio).

Entonces, las salvaguardas pueden abarcar múltiples elementos, desde conceptos generales hasta temas específicos procedimentales, siendo así un marco amplio para que Perú delimite qué entiende por salvaguardas para REDD+, y presentándose una oportunidad para integrar un enfoque que mejore las condiciones de vida de las poblaciones involucradas en REDD+ (“hacerlo mejor”).

Aplicación de las salvaguardas

Para examinar la aplicación de las salvaguardas de Cancún es necesario considerar su alcance. La CMNUCC no establece si las salvaguardas son aplicables al nivel nacional, subnacional y/o por proyecto. Sin embargo, de una lectura de sus recomendaciones, se puede interpretar que las salvaguardas son aplicables a nivel nacional o por país y también por cada propuesta de acción REDD+ (o por proyecto). En la Decisión 12/CP.17, la CMNUCC indica que los sistemas para proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas deben cumplir seis requisitos:

- Ser coherentes con la orientación expuesta en el párrafo 1 del apéndice I de la decisión 1/CP.16;
- Proporcionar información transparente y coherente a la que puedan acceder todos los interesados, y actualizarla con regularidad;
- Ser transparentes y flexibles para permitir mejoras con el paso del tiempo;
- Proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas;
- Estar a cargo de los países y aplicarse a nivel nacional;
- Basarse en los sistemas existentes, si los hubiera.

Estos requisitos se deben cumplir teniendo en cuenta las circunstancias y capacidades de cada país, reconociendo la soberanía y la legislación nacional y las obligaciones y los acuerdos internacionales pertinentes, y respetando las consideraciones de género. El MINAM establece que las acciones REDD+ sean implementadas por actores estatales o no estatales, deben cumplir con las salvaguardas para REDD+, así como generar cobeneficios sociales y/o ambientales a las poblaciones locales, incluyendo los pueblos indígenas (MINAM, 2021). Por lo tanto, su aplicación abarca el nivel nacional, subnacional y/o por proyecto, con diferentes implicancias (ver tabla 2). El MINAM es responsable de implementar y gestionar las salvaguardas, incluyendo la elaboración y remisión de información a la CMNUCC (MINAM, 2021).

Los países pueden tomar tres rutas en sus procesos de interpretación de salvaguardas (Roe *et al.*, 2013). En la primera, las políticas y regulaciones existentes se amplían para cumplir con los requisitos de las salvaguardas. En la segunda ruta, se utilizan los marcos internacionales o las herramientas de planificación estratégica como base para implementar políticas de salvaguardas. La tercera ruta es híbrida, en la cual los países podrían integrar ciertos aspectos de los marcos internacionales e integrar las políticas nacionales, regulaciones y los sistemas de monitoreo sobre la base de las circunstancias nacionales (Roe *et al.*, 2013).

Tabla 2. Cumplimiento de salvaguardas por país y por proyecto REDD+^a

Aspectos para considerar	Cumplimiento de salvaguardas a nivel país	Cumplimiento de salvaguardas por proyecto REDD+
Indicadores	Implican el accionar del Estado para alcanzar los objetivos propuestos	Implican el accionar del proponente del proyecto REDD+ para alcanzar los objetivos propuestos
Coordinación	Entidades sectoriales nacionales; entidades subnacionales regionales o locales	Estado; proponente del proyecto REDD+
Mecanismos de información de salvaguardas	Sistema de información de salvaguardas	Sistema de información de salvaguardas, de correspondencia y en atención a la decisión de cada estado.
Mecanismos de quejas	MAC REDD+	MAC REDD+ u otro mecanismo de quejas propio del proyecto

Nota:

^a REDD+ también puede ser aplicado en una jurisdicción. Generalmente se puede considerar una jurisdicción a nivel nacional o subnacional. Lo subnacional puede referirse a una unidad jurisdiccional o administrativa subordinada al estado (Climate Focus, 2013). En el caso de Perú, el MINAM es la autoridad nacional REDD+, es decir, conduce, evalúa y monitorea la implementación de REDD+ en coordinación con las autoridades competentes y a nivel nacional. De desarrollarse, los programas jurisdiccionales deberán cumplir con las salvaguardas para REDD+ según la operativización y el diseño que defina el MINAM.

Operativizando las salvaguardas

Una vez considerado el ámbito de aplicación de las salvaguardas de Cancún, corresponde su operativización, o cómo monitoreará cada país su cumplimiento, para luego informarlo a la CMNUCC bajo los sistemas de información de salvaguardas. Para ello, es importante evaluar tanto el marco legal e institucional vigente como las capacidades financieras y de personal que permitirán (o complicarán) los informes del cumplimiento de las salvaguardas de Cancún. A la fecha, el MINAM ha presentado el MIS como un piloto con tres componentes: 1) un portal de salvaguardas; 2) una aplicación donde los usuarios pueden registrar cómo las iniciativas REDD+ están respetando las salvaguardas; 3) un mecanismo de atención de quejas (Mecanismo de Atención al Ciudadano – MAC REDD+).

El diseño de salvaguardas puede ser engorroso y su implementación costosa, ya que, tanto a nivel subnacional como nacional, requiere de importantes recursos humanos y financieros (Roe 2013). El atractivo de REDD+ es alto porque, independientemente de la financiación, la mitigación del cambio climático puede servir a los intereses nacionales. Sin embargo, sin una nueva inyección importante de financiamiento existen riesgos claros de que el interés en REDD+ y las salvaguardas sociales disminuya (Jagger *et al.*, 2014). Estudios recientes de los estándares voluntarios para mercados de carbono demuestran que estos ponen más importancia sobre

el componente de MRV de REDD+ que sobre las salvaguardas y los derechos de los pueblos indígenas (Sarmiento Barletti *et al.*, 2021)

Con respecto a los sistemas de información de salvaguardas, cuando la gobernanza y las capacidades técnicas y financieras (entre otras) de los países son ineficientes, será difícil implementar sistemas para recopilar y analizar datos sólidos y útiles que ayuden a tomar mejores decisiones. La obtención de datos relevantes requerirá del desarrollo de procesos para validar la información recopilada en diferentes niveles (Roe *et al.*, 2013). Además, al considerar las salvaguardas sociales se debe tomar en cuenta la posible tensión entre la presentación de informes nacionales sobre salvaguardas sociales y el suministro de datos que reflejen las realidades sobre el terreno (Jagger *et al.*, 2014). El contexto histórico de violaciones de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales en los bosques tropicales del Sur Global (ver Dooley *et al.*, 2022) implica la necesidad de un monitoreo comunitario y procesos participativos que alimenten las evaluaciones a escala nacional sobre los impactos sociales de REDD+ y la participación en los beneficios (Sarmiento Barletti & Larson, 2020). En este contexto, el monitoreo comunitario de las reservas de carbono podría ser una solución. Sin embargo, la evaluación de los impactos sociales puede estar abierta a una falta de objetividad (Danielsen *et al.*, 2013).

Recomendaciones y conclusiones

La conceptualización, aplicación y operativización de las salvaguardas sociales para REDD+ en Perú es un proceso en construcción. Nuestro análisis de las salvaguardas c y d bajo ocho enfoques revela que las salvaguardas sociales son entendidas desde una mirada de la normativa actual, sin ir más allá del *statu quo*. Sin embargo, considerando la potencial amplitud de la definición de salvaguardas, existe una gran oportunidad para que el Estado peruano integre un enfoque catalizador que consiga un cambio positivo tanto en el bienestar de las comunidades dependientes de los bosques, como en la relación entre el Estado como garante de derechos y estas comunidades de derechohabientes.

La aplicación y operativización de las salvaguardas sociales para REDD+ en Perú son etapas donde los responsables de la toma de decisiones deben dar respuesta a varias preguntas, entre ellas, ¿cuál es el alcance de las salvaguardas para REDD+? ¿Cuáles son las implicancias de reportar el cumplimiento de salvaguardas a nivel nacional, subnacional o por proyecto? ¿Cómo lograr la sostenibilidad de las salvaguardas? ¿Cómo lograr una participación efectiva de la población? ¿Cómo involucrar a los pueblos indígenas como socios y no solo como beneficiarios de REDD+? Estas preguntas son claves para las futuras decisiones del Estado peruano en materia de salvaguardas. Sin embargo, consideramos que el punto neurálgico para dar respuesta a estas interrogantes es: ¿cómo el Estado entiende las salvaguardas y qué función les quiere asignar?

Nuestro análisis del caso peruano evidencia la importancia de tener en cuenta los desafíos que involucra el establecimiento de las salvaguardas de Cancún para asegurar que sean un instrumento sostenible en el tiempo y que apoyen mejoras en las vidas de las comunidades involucradas en REDD+; y promuevan la protección de los bosques. Para ello, se deben considerar los siguientes aspectos en su diseño, aplicación y operativización:

1. Los países deben establecer la función de las salvaguardas de Cancún en el propio diseño de sus estrategias REDD+. Esta definición podría considerar las salvaguardas como una oportunidad para la expansión y efectiva protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.
2. Dentro del proceso para la implementación de las salvaguardas para REDD+, es importante definir el ámbito y alcance de su aplicación (nacional, subnacional y/o proyecto) para diseñar un sistema de monitoreo apropiado que considere el marco normativo e institucional vigente.
3. Dentro del marco de operativización de las salvaguardas, se debe evaluar el marco legal e

institucional vigente y considerar la capacidad financiera y técnica necesaria que permita la sostenibilidad de las salvaguardas en el tiempo.

4. Con respecto al monitoreo y reporte del cumplimiento de las salvaguardas sociales, es necesario considerar el involucramiento comunitario que convierta a los hombres y mujeres de los pueblos indígenas y las comunidades locales en socios (y no solo beneficiarios de REDD+); y para que los reportes nacionales reflejen lo que ocurre en el campo.

Agradecimientos

Los autores agradecemos a Jose Luis Capella, Anne M. Larson y Pablo Peña por sus comentarios. Este documento forma parte del Estudio Global Comparativo sobre REDD+ de CIFOR (www.cifor.org/gcs), financiado por la Agencia Noruega para la Cooperación para el Desarrollo (Norad), la Iniciativa Internacional por el Clima (IKI) del Ministerio Federal Alemán para el Ambiente, la Conservación de la Naturaleza, Infraestructura y Seguridad Nuclear (BMUB) y el programa de investigación del CGIAR en Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA) con apoyo financiero de los Donantes al Fondo CGIAR.

Bibliografía

- Arhin, A. (2014). Safeguards and Dangers: A Framework for Unpacking the Black Box of Safeguards for REDD+. *Forest Policy and Economics*, 45, 24–31.
- Bodin, B., E. Väänänen, and H. van Asselt (2015). Putting REDD+ environmental safeguards into practice: Recommendations for effective and country-specific implementation. *Carbon & Climate Law Review*, 9(2), 168–182.
- Climate Focus (2013). The why and how of subnational REDD+. En: https://climatefocus.com/wpcontent/uploads/2022/06/why_and_how_of_subnational_redd.pdf
- [CMNUCC] Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. (2010) Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Cancún: CMNUCC.
- [CMNUCC]. (2011), Report of the Conference of the Parties on its seventeenth session, held in Durban from 28 November to 11 December 2011 Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its seventeenth session. Durban: CMNUCC.
- [CMNUCC]. (2013). Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, held in Warsaw from 11 to 23 November 2013. Addendum Decisions adopted by the Conference of the Parties. Varsovia, Polonia: CMNUCC.
- [CMNUCC]. (2015). Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015 Addendum Part two:

- Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session. París: CMNUCC.
- Danielsen, F., Adrian, T., Brofeldt, S., van Noordwijk, M., Poulsen, M. K., Rahayu, S., Rutishauser, E., Theilade, I., Widayati, A., An, N.T., Bang, T.N., Budiman, A., Enghoff, M., Jensen, A.E., Kurniawan, Y., Li, Q., Mingxu, Z., Schmidt-Vogt, D., Prida, S., ... Burgess, N. (2013). Community Monitoring for REDD+: International Promises and Field Realities. *Ecology and Society*, 18(3).
- Davis, C., & Daviet, F. (n.d.). Investing in Results: Enhancing Coordination for More Effective Interim REDD+ Financing. World Resources Institute. En: http://pdf.wri.org/working_papers/investing_in_results.pdf
- Dooley K., H. Keith, A. Larson, G. Catacora-Vargas, W. Carton, K.L. Christiansen, O. Enokenwa Baa, A. Frechette, S. Hugh, N. Ivetic, L.C. Lim, J.F. Lund, M. Luqman, B. Mackey, I. Monterroso, H. Ojha, I. Perfecto, K. Riamit, Y. Robiou du Pont, and V. Young. 2022. The Land Gap Report. Disponible en: <https://www.landgap.org/>
- Duchelle, A., De Sassi, C., Jagger, P., Marina, C., Larson, A.M., Sunderlin, W.D., Atmadja, S. S., & Resosudarmo, I.A.P. (2017). Balancing carrots and sticks in REDD+: Implications for social safeguards. *Ecology and Society*, 22(3)
- Jagger, P., Brockhaus, M., Duchelle, A., Gebara, M., Lawlor, K., Resosudarmo, I., & Sunderlin, W. (2014). Multi-Level Policy Dialogues, Processes, and Actions: Challenges and Opportunities for National REDD+ Safeguards Measurement, Reporting, and Verification (MRV). *Forests*, 5(9), 2136–2162.
- Jodoin, S. (2017). *Forest Preservation in a Changing Climate: REDD+ and Indigenous and Community Rights in Indonesia and Tanzania*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lofts, K., Sarmiento Barletti, J.P., & Larson A.M. (2021). Lessons towards rights-responsive REDD+ safeguards from a literature review. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF
- Luna, F. (2002). Principios Jurídicos y Sistemas Normativos. *Foro Jurídico*, 1, 149–156.
- [MINAM] Ministerio del Ambiente. (2016). *Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático*. Perú: MINAM.
- [MINAM]. (2019). Evaluación Estratégica Ambiental y Social en el marco de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Documento en construcción.
- En: https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2019/10/Draft-SESA_versi%20b3nSet_2019.pdf
- [MINAM]. (2020). 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). En: https://redd.unfccc.int/files/resumen_de_informacion_salvaguardas__1_.pdf
- [MINAM]. (2021). Lineamientos para la identificación y clasificación de las Acciones REDD+. Resolución Ministerial N°143-2021-MINAM. En: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2049656/ANEXO%20RM.%20143-2021-MINAM%20%20Lineamiento%20identificacion%20de%20acciones%20REDD%2B.pdf>
- Pacheco, T. (1989). Cuestiones constitucionales. *Ius et Praxis*, 014, 217–283.
- Pistorius, T., & Reinecke, S. (2013). The interim REDD+ Partnership: Boost for biodiversity safeguards? *Forest Policy and Economics*, 36, 80–86.
- Ramcilovic-Suominen, S., Carodenuto, S., McDermott, C., & Hiedanpää, J. (2021). Environmental justice and REDD+ safeguards in Laos: Lessons from an authoritarian political regime. *Ambio*, 50(12), 2256–2271.
- Rodríguez, S., Sarmiento Barletti, J.P., Larson, A.M. (2022). Examining support for the rights of Indigenous Peoples in the context of REDD+ in Peru. *Series on social safeguards standards #2*. Bogor, Indonesia. CIFOR-ICRAF.
- Roe, S., Streck, C., Pritchard, L., & Costenbader, J. (2013). Safeguards in REDD+ and Forest Carbon Standards: A Review of Social, Environmental and Procedural Concepts and Application. <https://climatefocus.com/wp-content/uploads/2022/06/safeguards-paper-3.pdf>
- Sarmiento Barletti, J.P., & Larson, A.M. (2020). Environmental Justice in the REDD+ Frontier: Experiences from the Amazon and Beyond. In N Robbins and B Fraser (eds.) *Landscapes of Inequity: The Quest for Environmental Justice in the Andes/Amazon Region*. Lincoln: University of Nebraska Press.
- Sarmiento Barletti, J.P., Larson, A. M, Lofts K. & Frechette A. 2021. Supporting the rights of Indigenous Peoples and local communities in REDD+ and other forest-based initiatives. *Series on social safeguards standards #1*. Bogor, Indonesia: CIFOR-ICRAF.



cifor-icraf.org

cifor.org | worldagroforestry.org

CIFOR-ICRAF

El Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y el Centro Internacional de Investigación Agroforestal (ICRAF) conciben un mundo más equitativo donde los árboles en todos los paisajes, desde las tierras áridas hasta los trópicos húmedos, contribuyen a mejorar el medioambiente y bienestar de todos y todas. CIFOR-ICRAF son centros de investigación del CGIAR.

