

La implementación de REDD+ en Perú Percepciones sobre las salvaguardas y los derechos de los Pueblos Indígenas

Tamara Lasheras de la Riva,¹ Juan Pablo Sarmiento Barletti¹ y Anne M. Larson¹

Mensajes clave

- Perú, pionero en la implementación de REDD+ (reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques), ofrece un valioso ejemplo de los procesos necesarios para cumplir con las salvaguardas bajo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).
- Esta investigación incluyó 27 entrevistas con actores clave de REDD+ en Perú y la revisión de literatura especializada para conocer la efectividad de REDD+ y sus salvaguardas en relación con el respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas (PI).
- Los actores entrevistados reconocen el rol de REDD+ en la visibilización y promoción de la titulación de las comunidades nativas. Sin embargo, destacan la desconexión entre las políticas macro sobre los derechos de tenencia y su implementación.
- Los actores también resaltan la falta de claridad en la regulación de la titularidad del carbono. Se identifica una preocupación sobre la asignación y gestión de derechos de carbono, especialmente desde las Organizaciones Indígenas (OI), que buscan mayor participación en estos procesos.
- Las ONG y OI perciben que la puesta en práctica del Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) es inadecuada en los proyectos REDD+, no garantiza el cumplimiento de los estándares internacionales y que, además, los mecanismos de quejas son inaccesibles y poco conocidos.
- El monitoreo sobre el respeto a los derechos de los PI es a menudo insuficiente o inexistente. Las OI manifiestan su preocupación ante la posibilidad de que los proyectos REDD+ prioricen los aspectos financieros por encima de la protección de derechos.

Introducción

En la Conferencia de las Partes de la CMNUCC de Cancún en 2010, se establecieron siete salvaguardas para prevenir impactos adversos y fomentar beneficios en la implementación de REDD+ (CMNUCC, 2011). Sin embargo, la interpretación y aplicación de estas salvaguardas varía entre países, ya que se adapta a sus respectivos marcos legales y políticas nacionales (Bodin et al., 2015). Esta flexibilidad ha producido una implementación inconsistente a nivel global (Sarmiento Barletti y Larson, 2020), y, en algunos casos, las iniciativas de carbono forestal han impactado negativamente en los derechos y el bienestar de las comunidades indígenas (Sarmiento Barletti y Larson, 2017).

Perú, país con una de las mayores extensiones de bosque tropical, ha sido pionero en la implementación de

REDD+ y su experiencia ofrece lecciones valiosas sobre la aplicación de las salvaguardas de Cancún y su integración con directrices y estándares voluntarios. En Perú, las salvaguardas de REDD+ se definen como un conjunto de políticas, principios, criterios, protocolos, procedimientos y mecanismos orientados a minimizar riesgos y a potenciar los beneficios vinculados a la implementación de las acciones REDD+ bajo el marco de la CMNUCC (MINAM, 2020).

Hasta el momento, el Ministerio del Ambiente (MINAM), como autoridad nacional REDD+ en Perú, ha desarrollado la interpretación nacional de las salvaguardas y ha presentado el Primer Resumen de Información de Salvaguardas ante la CMNUCC. Además, ha diseñado un piloto para el Módulo de Información de Salvaguardas (MIS), el cual consta de tres componentes: un portal específico, una aplicación que permite a los usuarios reportar el abordaje y respeto de las salvaguardas en las iniciativas REDD+, y un mecanismo de

¹ CIFOR-ICRAF

atención de quejas (Mecanismo de Atención al Ciudadano – MAC REDD+). A pesar de estos avances, al momento de la publicación de este *Infobrief*, el MIS aún no se ha implementado y el MINAM está trabajando en la definición de las directrices para el registro de futuras iniciativas REDD+ en el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI) (Peña y Sarmiento Barletti, 2022). Estos esfuerzos continúan y tienen por objetivo estandarizar metodologías y procedimientos de proyectos subnacionales y del mecanismo a nivel nacional, bajo la regulación del MINAM.

En este marco, y como parte del Estudio Comparativo Global sobre REDD+ (GCS REDD+, por sus siglas en inglés), CIFOR-ICRAF ha realizado una investigación en Perú enfocada en la revisión de las salvaguardas y los estándares sociales, tanto a nivel nacional como en proyectos subnacionales. Este *Infobrief*, que reseña parte de los hallazgos del estudio, tiene el objetivo de explorar y destacar las percepciones sobre los impactos de las salvaguardas en los derechos de los PI y, por consiguiente, generar evidencias para fortalecer el proceso de respeto de las salvaguardas y contribuir a una mitigación del cambio climático más equitativa y sostenible.

Método

La metodología incluyó la realización de entrevistas y la revisión de fuentes bibliográficas. Las entrevistas (27 personas: 15 mujeres y 12 hombres) consideraron a actores a nivel nacional y subnacional (instituciones estatales, organizaciones indígenas, organizaciones de la sociedad civil y sector privado), con el fin de obtener una muestra equilibrada. Las personas entrevistadas fueron clasificadas en tres categorías no excluyentes: quienes aplicaron las salvaguardas a nivel de programas y proyectos, participantes en el proceso de elaboración del enfoque nacional de salvaguardas a nivel nacional y partes interesadas generales en REDD+. Se diseñó un cuestionario semiestructurado con secciones específicas enfocadas en cada tipo de actor y con preguntas guía. Así, quienes se encontraban en más de una categoría fueron entrevistados con el uso de todas las secciones que se adecuaban a su experiencia. Las entrevistas se llevaron a cabo en español y abordaron una amplia gama de temas relacionados con el conocimiento y la participación en proyectos REDD+, la comprensión de las salvaguardas, la implementación de iniciativas específicas, así como la percepción de los impactos en los derechos de los PI. Para complementar estos hallazgos se realizaron comparaciones con informes de proyectos disponibles y otros documentos relevantes.

Análisis: Opiniones sobre REDD+ y derechos

Más del 50 % de las personas entrevistadas considera que las salvaguardas para REDD+ representan un mecanismo esencial para la protección de los derechos de los PI. Sin embargo, el diseño y adopción de normativas e

instrumentos para las salvaguardas empezó a desarrollarse hace más de una década, lo que ha supuesto un proceso de elaboración nacional intermitente, con diferentes etapas y espacios de participación que complicaron el seguimiento por parte de los actores clave y su participación sostenida. El MINAM señala que la interpretación de las salvaguardas no aclara su operativización en la práctica, ni detalla el tipo de información necesaria para su respeto (MINAM, 2020). De acuerdo con las entrevistas, esta situación genera incertidumbre respecto a cómo se implementarán estas salvaguardas en los territorios y si lograrán generar impactos positivos en los derechos de los PI. La siguiente sección proporciona una síntesis de los resultados de las entrevistas realizadas según tipo de actor y se organiza en siete categorías relacionadas con su percepción sobre los impactos en los derechos de los PI. Estas categorías son: 1) Tenencia de la tierra y recursos; 2) Derechos de carbono; 3) Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI); 4) Distribución de beneficios; 5) Participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones; 6) Mecanismos de quejas y 7) Monitoreo del respeto a los derechos de los PI.

Tenencia de la tierra y recursos

El marco legal peruano reconoce parcialmente los derechos de acceso de los PI a la tierra y a los recursos, organizados en comunidades campesinas y nativas protegidas constitucionalmente (CNDDHH, 2019). Los derechos colectivos sobre la tierra están respaldados por la Ley de Comunidades Campesinas (n.º 24656) y la Ley de Comunidades Nativas (n.º 22175), que otorgan títulos colectivos inalienables e imprescriptibles. Sin embargo, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (n.º 29763) establece que las tierras de aptitud forestal están bajo mandato estatal y que su acceso se realiza mediante contratos de cesión de uso, lo que limita los derechos de propiedad comunal a tierras clasificadas para uso agrícola, o no forestal (ver Rodríguez et al., 2022).

Las ONG consultadas subrayan que REDD+ ha sido crucial para hacer patente la inseguridad jurídica en la tenencia de tierras de las comunidades nativas. Aunque inicialmente los proyectos REDD+ no se enfocaban en la titulación de tierras, la evidencia muestra un cambio hacia su visibilización y reivindicación. A comienzos de la década de 2010, Perú comenzó a desarrollar acciones REDD+ a nivel nacional y, para la formulación de estas estrategias, distintos fondos climáticos contaron con la participación activa de las OI. Este impulso logró integrar en los proyectos objetivos específicos relacionados con la titulación de tierras de las comunidades (ver DAR, 2021; Monterroso y Larson, 2018; Monterroso et al., 2017). Por ejemplo, en 2014 se firmó la Declaración Conjunta de Intención sobre REDD+ entre Perú, Noruega y Alemania que busca incrementar la regularización de tierras indígenas en, por lo menos, 5 millones de hectáreas. Al comparar las décadas de 2000 y 2010 se observa un incremento en la titulación de comunidades: de 91 en la primera a 264 en la segunda (DAR, 2021). En 2020, el

MINAM identificó la titulación de comunidades, junto con el monitoreo comunitario de los bosques, como una acción clave en la estrategia REDD+ (MINAM, 2021). Como resultado, se han generado debates nacionales y se ha fomentado la demanda de titulación de tierras por parte de las comunidades nativas.

A pesar de estos avances, las ONG resaltan la necesidad de mejorar la coordinación y el reconocimiento de los derechos de tenencia, a la vez que señalan la desconexión entre las políticas macro y su aplicación práctica. Estos actores subrayan la falta de coordinación intersectorial y multiactor y la importancia de diseñar proyectos que respondan a las necesidades de las comunidades locales. De manera similar, las OI expresan preocupación sobre la efectividad de REDD+ en la protección y gestión de sus territorios. Así, destacan desafíos como la superposición de proyectos y la carencia de un sistema de gestión de información interoperable, reconocido y legitimado, que fomente la transparencia y facilite el acceso a información unificada y estandarizada para la toma de decisiones. Además, las comunidades nativas en Perú enfrentan limitaciones en cuanto a estadísticas e información geoespacial sobre sus territorios. A pesar de que existen diversas fuentes de información gestionadas por entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil, estas presentan discrepancias debido a que los repositorios regionales y nacionales están incompletos y a errores

en los planos y expedientes (DAR, 2021). Por ejemplo, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) indicaba en 2020 que más de 616 comunidades se encontraban pendientes de titulación y 264 en proceso de ampliación, mientras que las entidades gubernamentales nacionales mencionaban solo alrededor de 190 comunidades.

Las entrevistas también revelaron denuncias y violaciones de derechos territoriales en iniciativas tempranas REDD+. Un representante de una ONG mencionó que estas iniciativas pueden tener impactos negativos significativos sobre los derechos territoriales de las comunidades aledañas o de comunidades con tierras sin reconocer dentro de sus territorios ancestrales. No obstante, las OI entrevistadas reconocen la importancia de iniciativas como REDD+ Indígena Amazónico (RIA), que demanda seguridad jurídica territorial como principio fundamental y que podría ayudar a integrar las contribuciones de los PI con las salvaguardas.

Por otra parte, el sector público señala la importancia de identificar áreas de mejora como oportunidades para un mayor involucramiento y acción. El sector privado, en cambio, tiende a calificar como bueno el desempeño de REDD+ en la tenencia de tierra y recursos, a la vez que sugiere una visión más positiva o de menor confrontación con los retos que enfrentan las comunidades indígenas.



Reunión de trabajo del Subcomité Técnico Nacional de Salvaguardas

Fuente: Ministerio del Ambiente Perú (MINAM)

Derechos de carbono

Las ONG y OI destacan la falta de claridad en la regulación de la titularidad del carbono como un desafío crítico. La carencia de un marco legal sólido para establecer la propiedad de los créditos de carbono y supervisar sus condiciones de otorgamiento e implementación genera interrogantes sobre la integridad y credibilidad de los proyectos REDD+. En Perú no existe una legislación específica que aborde los derechos relacionados con el carbono de manera directa. No obstante, es posible interpretar que los derechos sobre los beneficios económicos derivados de la reducción de emisiones de carbono pueden estar vinculados a la tenencia de la tierra, de acuerdo con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (n.º 29763) y la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (n.º 30215). Sin embargo, las comunidades nativas poseen únicamente derechos de usufructo sobre las tierras aptas para actividades forestales. Esto significa que podrían tener acceso a los beneficios económicos, pero no potestad para decidir o negociar los términos de dicha comercialización (Rodríguez et al., 2022). Las OI enfatizan que esto ha causado problemas como la piratería de carbono y mencionan que desde el MINAM no hay claridad o un plan sobre cómo se desarrollará el proceso para definir los derechos sobre el carbono.

Dado el creciente interés en acceder a los mercados de carbono, surgen interrogantes legales importantes sobre la capacidad de las autoridades subnacionales para establecer programas REDD+, las áreas territoriales elegibles, la posibilidad de firmar acuerdos para la compra y transferencia de créditos de carbono, el uso de los ingresos de estas transacciones, así como sobre la necesidad de cumplir con la legislación nacional o de someterse a evaluaciones del MINAM (Peña et al., 2023). Además, se plantean cuestiones sobre la transparencia, el acceso a la información en las negociaciones y la implementación de enfoques jurisdiccionales, particularmente en relación con el derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado en Perú.

Como resultado, existe una preocupación generalizada sobre la forma en que se asignan y gestionan estos derechos, especialmente desde la perspectiva de las OI entrevistadas, que buscan una mayor participación en estas decisiones. A nivel global, las comunidades rara vez han obtenido derechos legales sobre el carbono, lo que crea incertidumbre y obstáculos significativos para una financiación equitativa (Sarmiento Barletti et al., 2023).

Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)

Los procesos de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) son a menudo considerados insuficientes por las personas entrevistadas. La legislación peruana estableció el derecho de los Pueblos Indígenas al CLPI a través de la Ley de Consulta Previa (n.º 29785) y su reglamento, en cumplimiento de las obligaciones del país según el

Convenio 169 de la OIT. Esta norma solicita al Estado que consulte a los PI, a través de un diálogo intercultural, antes de iniciar cualquier tipo de iniciativa que pueda afectar sus derechos. La Ley de Consulta Previa aborda el concepto de "consentimiento" como resultado deseado del proceso de consulta. Sin embargo, las OI señalan que no se ha avanzado en el reconocimiento pleno del derecho al "consentimiento", que implicaría cambiar las reglas con miras hacia una participación equitativa en los procesos de toma de decisiones, mientras que la "consulta" no cuestiona las reglas de juego.

A pesar de la existencia de la Ley de Consulta Previa, la interpretación de las salvaguardas REDD+ no incluyó un proceso de consulta formal. Según los actores de las OI entrevistados, las OI solo participaron en el Subcomité Técnico de Salvaguardas y en algunas presentaciones del proceso. Por otra parte, entre 2018 y 2019 el Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático (n.º 30754) siguió un proceso de consulta previa que incluyó a las organizaciones nacionales representativas de los PI (ver Comisión Europea, 2021). De acuerdo con las entrevistas realizadas, algunas OI solicitan un proceso de consulta previa para el RENAMI, aunque también existen bases regionales de dichas organizaciones que mantienen la voluntad de trabajar en colaboración con el MINAM para modificar los artículos que puedan vulnerar los derechos de los PI, siempre que se trate de un proceso transparente e informado. Desde el sector público se hace referencia a la existencia de leyes y marcos para la consulta previa. Sin embargo, también se admite la presencia de desafíos en la implementación de estas leyes (como el costo elevado de un proceso en el marco de la Ley n.º 29785), lo que sugiere la existencia de una brecha entre la teoría y la práctica, así como la necesidad de trabajar en las condiciones habilitantes que permitan que el proceso sea efectivo.

La consulta a la que se refiere la Ley n.º 29785 es implementada de forma obligatoria solo por el Estado. Por ello, las OI y las ONG señalan que existe ambigüedad y falta de lineamientos claros respecto a si los proyectos REDD+ de iniciativa privada deben seguir procesos de CLPI y advierten que este sector actúa según su propio criterio y estándares. Desde el punto de vista de las OI y de las ONG, la presión ejercida por las OI ha contribuido a mejorar los procesos relacionados con el CLPI en algunos aspectos, pero persisten desafíos sobre cómo incorporar de manera efectiva estos principios en el contexto de REDD+ y, especialmente, en los proyectos de iniciativa privada. Además, las OI resaltan deficiencias en los procesos de consulta o participativos y enfatizan que a pesar de que sí se llevan a cabo, estos no siempre respetan plenamente los derechos de las comunidades.

De manera similar, las ONG subrayan la existencia de desafíos prácticos y conceptuales para implementar el CLPI cuando se trata de proyectos REDD+ en el territorio. Mencionan la necesidad de revelar las verdaderas intenciones detrás de los proyectos REDD+ y de las prácticas de consulta; a la vez que manifiestan preocupación sobre la

transparencia y la participación legítima y efectiva de las comunidades. Por ejemplo, un actor señala que aunque el programa REDD+ jurisdiccional de Ucayali es un esfuerzo que parece orientarse hacia un enfoque más participativo, hay cuestionamientos sobre el CLPI, debido a que el contrato de compraventa entre el Gobierno Regional de Ucayali y una empresa se firmó sin un proceso de consulta previa ni consentimiento (ver también Peña et al., 2023).

Distribución de beneficios

En Perú todavía no se ha definido el mecanismo de distribución de beneficios para REDD+ a nivel nacional ni tampoco se han establecido lineamientos que guíen su diseño a nivel de proyectos e iniciativas tempranas. Como parte del proceso *Dialoguemos*, el MINAM creó en 2019 el Subcomité Técnico de Distribución de Beneficios y Mecanismo Financiero. Sin embargo, a la fecha está inactivo. En 2022, como parte del proceso de elaboración de un Mecanismo Financiero Nacional para REDD+, el MINAM aprobó el "lineamiento para la recepción y administración del financiamiento para las fases de REDD+ en el Perú", que designa a PROFONANPE como la entidad encargada de administrar los fondos REDD+ que reciba el Estado peruano, en el marco de la suscripción de acuerdos, convenios u otros instrumentos bilaterales o multilaterales.

Las OI entrevistadas critican la falta de transparencia en la distribución actual de fondos en la mayoría de los proyectos REDD+, y piden mecanismos más claros y justos. Las ONG manifiestan perspectivas que varían significativamente entre aquellas que implementan estos proyectos y las que no. Las ONG implementadoras ven positivamente la distribución de beneficios y resaltan que, aunque no siempre son monetarios, estos incluyen capacitaciones, soporte técnico y apoyo en gestión, así como transferencias directas de fondos a las comunidades para el manejo de sus bosques. Por otro lado, las ONG no implementadoras presentan una visión más crítica, pues mencionan escasos avances en la distribución de beneficios y expresan preocupación sobre la falta de transparencia y equidad. También resaltan que las contribuciones actuales, principalmente en forma de talleres, son percibidas como insuficientes por las comunidades que demandan una participación más significativa y equitativa en los beneficios. Este contraste de visiones refleja el debate en curso sobre los mecanismos de distribución de beneficios REDD+, especialmente en lo que respecta a las implicaciones para las comunidades indígenas. El sector público expresa respuestas variadas, con una percepción general de que los esfuerzos en la distribución de beneficios requieren mejoras.



Reunión de trabajo del Subcomité Técnico Nacional de Salvaguardas

Fuente: Ministerio del Ambiente Perú (MINAM)

Participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones

Perú cuenta con el Plan de Acción en Género y Cambio Climático (PAGCC), orientado a integrar perspectivas de género en la adaptación y reducción de emisiones en ocho áreas clave. Asimismo, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (n.º 29763) promueve el acceso igualitario de ambos géneros a los recursos en la política forestal. Este enfoque se refleja en el PAGCC, que tiene un capítulo específico sobre bosques para incorporar el género en la gestión y políticas de cambio climático (Rodríguez et al., 2022).

A pesar de los avances normativos, las acciones REDD+ corren el riesgo de repetir errores de iniciativas anteriores, al profundizar las desigualdades de género (Larson et al., 2018). El dominio masculino en la toma de decisiones dentro de los proyectos REDD+ es un desafío resaltado por las ONG, que abogan por una mayor inclusión de las mujeres. En general, estas ONG mencionan que la reducción de las brechas de género en REDD+ es insuficiente y varía según el proyecto; y que los recursos limitados obstaculizan la promoción efectiva de un enfoque de género. Las OI también enfatizan la necesidad de estrategias efectivas para asegurar la participación de las mujeres en estos procesos. Del mismo modo, las respuestas del sector público subrayan la falta de lineamientos claros para asegurar una participación equitativa de género y admiten que existen áreas de mejora.

Mecanismos de quejas

Las ONG ofrecen diferentes visiones sobre la eficacia de REDD+ en la implementación de mecanismos de quejas. Aunque reconocen su existencia, hacen críticas significativas sobre su eficacia, especialmente a nivel de proyectos, y resaltan que no siempre son accesibles para las comunidades locales. El Mecanismo de Atención al Ciudadano (MAC-REDD+), integrado en el Módulo de Información de Salvaguardas (MIS), está en fase de diseño en Perú y pendiente de pilotaje. Su desarrollo incluyó un proceso participativo para recoger sugerencias de mejora. Sin embargo, las OI indican que no conocen este mecanismo y tampoco otros a nivel de proyectos REDD+. Las respuestas del sector público evidencian también una falta de involucramiento directo o conocimiento detallado sobre estos mecanismos. Además, reconocen que hay de desafíos para llegar a nivel local y enfatizan que los mecanismos de quejas requieren lineamientos claros para ser efectivos. A nivel general, la literatura revela el insuficiente conocimiento sobre la efectividad de estos mecanismos (Pande y Hossai, 2022) y establece que las directrices existentes carecen de ejemplos concretos de funcionamiento efectivo (UNDP, 2017).

Monitoreo del respeto a los derechos de los Pueblos Indígenas

Según las ONG y las OI, el monitoreo del respeto a los derechos de los PI es a menudo insuficiente o inexistente en los proyectos REDD+. Un análisis de los estándares voluntarios de salvaguardas para REDD+ muestra que, aunque la contabilidad de carbono presenta directrices detalladas y es una prioridad de financiamiento en la preparación de REDD+, no existe un énfasis similar en la evaluación del cumplimiento de las salvaguardas sociales a través de un sistema de monitoreo, reporte y verificación (MRV) (ver Lasheras et al., 2024). Esto se suma a la falta de participación de los PI y comunidades locales en el diseño e implementación de los procedimientos de MVR para salvaguardas.

Las ONG destacan la necesidad de desarrollar indicadores claros y expresan incertidumbre sobre la efectividad del monitoreo actual. Sugieren mejorar los sistemas de supervisión, objetivo que se espera alcanzar con la implementación del RENAMI. Por su parte, las OI critican la falta de garantías sobre los derechos y la necesidad de un monitoreo más efectivo. Indican que los proyectos REDD+ tienden a priorizar los aspectos financieros y resaltan la urgencia de adoptar un enfoque equilibrado que incluya el monitoreo de los derechos. En cuanto al sector público, la respuesta es limitada. Esto podría indicar una falta de participación directa o de conocimiento detallado sobre los mecanismos de monitoreo. Tanto las respuestas del sector público como de las OI sugieren que existe un amplio margen para mejorar el entendimiento y la implementación de prácticas efectivas de monitoreo de derechos en el marco de las iniciativas REDD+.

Conclusiones y recomendaciones

A pesar de los importantes avances de Perú en el proceso nacional de salvaguardas de REDD+, con el diseño del piloto para el MIS, el MAC REDD+ o la creación de espacios participativos como el Subcomité Técnico de Salvaguardas, los hallazgos revelan la necesidad de mejorar tanto su diseño como implementación.

La elaboración y adopción de normativas y marcos para el abordaje y respeto de las salvaguardas de REDD+ a nivel nacional es un proceso largo, que lleva más de una década, y que se ha caracterizado por etapas intermitentes con cambios continuos de personal. El Ministerio del Ambiente resalta que la interpretación de las salvaguardas no aclara su operativización práctica, ni detalla el tipo de información necesaria para su respeto (MINAM, 2020). Esta situación genera incertidumbre sobre cómo garantizar las salvaguardas en los territorios y el papel que desempeñarán los diferentes mecanismos de salvaguardas. Es necesario hacer una mayor apuesta política, frente a la falta de claridad en regulaciones y lineamientos, que asegure la institucionalidad (capacidades humanas y financieras) de las salvaguardas y el respeto de los

derechos de los PI, especialmente en un escenario de creciente demanda de proyectos REDD+ por parte del sector privado. Además, se necesitan requerimientos más estrictos en relación con los estándares voluntarios para monitorear y asegurar el cumplimiento de sus directrices de salvaguardas sociales. Solo así se logrará que las salvaguardas sean mecanismos para “hacerlo mejor” desde las prioridades de las comunidades indígenas.

Las ONG y las OI han subrayado la desconexión entre las políticas diseñadas a nivel macro y su aplicación efectiva en el territorio, la falta de claridad en la titularidad del carbono y la necesidad de una distribución más justa de los beneficios. La participación equitativa de hombres y mujeres en la toma de decisiones dentro de los proyectos REDD+ ha sido señalada como insuficiente, y se percibe que los mecanismos de quejas no son ni accesibles ni efectivos. Además, a menudo, el monitoreo del respeto a los derechos de los PI se considera insuficiente o inexistente en la práctica. Estos hallazgos muestran una brecha entre las expectativas de los mecanismos REDD+ y su rendimiento percibido. Los sectores público y privado también manifiestan una necesidad de mejora en la comunicación y en la implementación de las iniciativas REDD+. Es evidente que existe consciencia sobre los desafíos operativos y la necesidad de lineamientos claros para facilitar procesos de monitoreo y quejas efectivos.

Para que los proyectos REDD+ aseguren el respeto a los derechos de los PI se necesita un enfoque más inclusivo a partir del desarrollo de procesos basados en el diálogo y la colaboración entre todas las partes interesadas para mejorar la gobernanza, la transparencia y la efectividad de REDD+.

Esta investigación aporta las siguientes recomendaciones que buscan garantizar que la implementación de REDD+ en Perú y el resto del mundo sea más equitativa y efectiva:

- Mejorar la coordinación entre las distintas entidades con competencia sobre titulación y las organizaciones de la sociedad civil en el reconocimiento de los derechos de tenencia de tierras para los PI, que asegure una implementación efectiva de las políticas.
- Establecer un marco legal claro para los derechos de carbono que garantice la integridad y transparencia de los proyectos REDD+.
- Fortalecer los procesos de CLPI, en conformidad con los estándares internacionales y la participación activa de los PI.
- Desarrollar e implementar un mecanismo justo y transparente de distribución de beneficios de REDD+ a nivel nacional que asegure que todos los actores, especialmente los PI, se beneficien equitativamente; y establecer lineamientos que guíen el diseño de mecanismos a nivel de proyectos e iniciativas tempranas REDD+.
- Requerir la inclusión del enfoque de género en la toma de decisiones en proyectos REDD+ e implementar estrategias efectivas para una participación equitativa de mujeres y hombres.

- Mejorar la accesibilidad y eficacia de los mecanismos de quejas con el fin de que sean conocidos y accesibles para los PI.
- Mejorar el monitoreo del respeto a los derechos de los PI en los proyectos REDD+ con el desarrollo de indicadores claros y sistemas de supervisión efectivos.
- Requerir transparencia y acceso a la información en todas las etapas de los proyectos REDD+, desde la planificación hasta la implementación y monitoreo.
- Ampliar la difusión y el conocimiento sobre REDD+ y las salvaguardas para PI, especialmente ante el aumento de proyectos liderados por el sector privado. Es esencial que las comunidades indígenas tengan una participación efectiva e informada en las negociaciones y decisiones que las afectan.

Agradecimientos

El Estudio Comparativo Global sobre REDD+ de CIFOR (www.cifor.org/gcs) es financiado por la Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo (NORAD), la Iniciativa Internacional para el Clima (IKI) del Ministerio Federal Alemán para el Medio Ambiente, la Conservación de la Naturaleza y la Seguridad Nuclear (BMU), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA), con el apoyo financiero de los donantes que contribuyen al Fondo CGIAR. Agradecemos a Rocío Vázquez y Suyana Huamani por sus comentarios a versiones anteriores de este documento.

Referencias

- Comisión Europea (2021). *Aprendizajes sobre el proceso de consulta a las comunidades indígenas para la elaboración del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático del Perú*. Serie de Documentos Técnicos EUROCLIMA+ n.4. Programa EUROCLIMA, Dirección General de Asociaciones Internacionales. Comisión Europea. Bruselas, Bélgica. 70 p.
- CMNUCC (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) (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.
- DAR (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales) (2021). *Análisis del funcionamiento de los fondos climáticos y otras fuentes financieras para el saneamiento físico legal de las comunidades nativas en el Perú 2011-2020*. Lima. 100 p.
- Espinoza Llanos, R. y Feather, C. (2011). *The reality of REDD+ in Peru: Between theory and practice*. Forest Peoples Program; Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana; Central Asháninka del Río Ene;

- Federación Nativa del Río Madre de Dios y afluentes.*
En: <https://www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/11/reality-redd-peru-between-theoryand-practice-november-2011.pdf>
- Larson, A.M., Solis, D., Duchelle, A.E., Atmadja, S., Resosudarmo, IAP, Dokken, T. y Komalasari, M. (2018). *Gender lessons for climate initiatives: A comparative study of REDD+ impacts on subjective wellbeing.* World Development 108: 86–102.
- MINAM (Ministerio del Ambiente) (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 (Ministerio del Ambiente) (2021). Lineamientos para la Identificación y Clasificación de las Acciones REDD+, aprobado por MINAM en 2021 (RM N° 143 – 2021 – MINAM)
- Monterroso, I., Cronkleton, P., Pinedo, D. y Larson, A. M. (2017). *Reclaiming collective rights. Land and forest tenure reforms in Peru (1960-2016).* Working Paper 224, CIFOR, CGIAR.
- Monterroso, I. y Larson, A. M. (2018). *Desafíos del proceso de formalización de derechos de comunidades nativas en Perú.* CIFOR Infobrief 219.
- Monterroso, I., Cronkleton, P., Pinedo, D. y Larson, A. M. (2017). *Reivindicación de derechos colectivos: Reformas de tenencia de tierras y bosques en el Perú (1960-2016).* Documento de trabajo 227. Bogor, Indonesia: CIFOR. DOI: 10.17528/cifor/006505
- Pande, S. y Hossain, N. (2022). *Grievance Redress Mechanisms in the Public Sector: A Literature Review.* Open Government Partnership.
- Peña, P., Sarmiento Barletti, J. P., Lasheras, T. y Delgado, D. (2023). *Gobiernos regionales y enfoques jurisdiccionales para Redd+ en Perú: Un análisis del actual marco legal y de políticas públicas.* CIFOR Infobrief 387.
- Rodríguez, S., Sarmiento Barletti, J.P. y Larson, A.M. (2022). *Un análisis del estado de los derechos de los Pueblos Indígenas en el contexto de REDD+ en Perú.* Series on social safeguards standards #2. Bogor, Indonesia. CIFOR-ICRAF.
- Ruiz Molleda, J. C. y Gavancho León, O. C. R. (2022). La "cesión de uso" como mecanismo de despojo territorial de las comunidades nativas en el Perú. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 130, <https://doi.org/10.24241/rcai.2022.130.1.119>.
- Sarmiento Barletti, J. P. y Larson, A. M. (2017). *Rights Abuse Allegations in the Context of REDD+ Readiness and Implementation: A Preliminary Review and Proposal for Moving Forward.* CIFOR Infobrief 190.
- Sarmiento Barletti, J.P. y Larson, A.M. (2020). *Environmental Justice in the REDD+ Frontier: Experiences from the Amazon and Beyond.* En N Robbins y 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., Heise Vigil, N. y Larson, A.M. (2023). *Safeguards at a glance. Are voluntary standards supporting community land, resource and carbon rights?* Series on social safeguards standards #7. Bogor, Indonesia. CIFOR-ICRAF.
- UNDP (United Nations Development Programme) (2017). *Guidance Note: UNDP Social and Environmental Standards (SES): Stakeholder Engagement Supplemental Guidance: Grievance Redress Mechanisms.* NYC: United Nations Development Programme.

Las designaciones empleadas y la forma en que aparece presentado el material en esta publicación no implican la expresión de opinión alguna por parte de CIFOR-ICRAF, de sus socios ni de los organismos donantes sobre el estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o área, ni sobre sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.



Supported by:



based on a decision of
the German Bundestag



cifor-icraf.org

forestnews.cifor.org

CIFOR-ICRAF

El Centro para la Investigación Forestal Internacional y World Agroforestry (CIFOR-ICRAF) fomenta el poder de los árboles, los bosques y los paisajes agroforestales para hacer frente a los desafíos globales más apremiantes de nuestro tiempo: la pérdida de biodiversidad, el cambio climático, la seguridad alimentaria, los medios de vida y la inequidad. CIFOR e ICRAF son Centros de Investigación CGIAR.

