



Oportunidades, avances y desafíos para la transparencia en el financiamiento climático y la gestión forestal

PROÉTICA Consejo Nacional para la Ética Pública
(Capítulo Peruano de Transparencia Internacional)
Teléfonos: (511) 446 8941, 446 8943
Correo electrónico: proetica@proetica.org.pe
Manco Cápac 826, Lima 18 - PERÚ
www.proetica.org.pe
www.transparency.org
[facebook.com/Todos contra la corrupción / Proética](https://facebook.com/Todos%20contra%20la%20corrupci%C3%B3n)
twitter.com/ProeticaPeru

INTRODUCCIÓN

El presente documento está basado en la información generada del evento internacional “Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+”, organizado por Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional realizado el 20 de junio y 21 de junio del 2017 en la ciudad de Lima, Perú.

El evento tuvo como objetivo compartir experiencias y buenas prácticas a nivel internacional, nacional y sub nacional en materia de gobernanza climática enfocada en el sector forestal y REDD+, abarcando temas relacionados al Acuerdo de París y al financiamiento climático. Los participantes del evento fueron miembros del Programa de Integridad en el Financiamiento Climático de TI¹, especialistas forestales y de gobernanza a nivel internacional y nacional, así como tomadores de decisión a nivel nacional y regional en la gestión forestal y climática.

¹ El Programa de Integridad en las finanzas climáticas de Transparencia Internacional cuenta se creó en el 2011, y desde ese año cuenta con el apoyo del Ministerio del Ambiente de Alemania. El programa está presente en 8 países y tiene como objetivo busca promover la mejora de la información pública, exigir una mayor responsabilidad, transparencia e integridad en la gestión de los recursos destinados a proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático a nivel nacional.

Avances desde la sociedad civil

La primera parte del documento está basado en las exposiciones y los comentarios de los panelistas durante los dos días del evento internacional. En el primer día se abordó el Acuerdo de París y el Marco de Transparencia, se buscó conocer experiencias promovidas por la sociedad civil referente a datos abiertos, seguimiento a las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC's), así como el financiamiento climático.

El segundo día el diálogo giro en torno a la Corrupción como reto para la Gobernanza en el sector Forestal, se discutió además sobre los riesgos y vulnerabilidades de la corrupción que afectan la gestión forestal, sobre todo los temas de tala ilegal, tráfico de tierras y palma aceitera.

Sociedad civil y sus propuestas para mejorar la gestión forestal y la transparencia en financiamiento climático

Transparencia Internacional² ha participado como observador de sociedad civil en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) desde el año 2010, con el objetivo de incidir en que los fondos destinados al financiamiento climático sean destinados e implementados de manera transparente, participativa y eficiente, y de esta manera se logren minimizar los impactos negativos del cambio climático. Asimismo, viene impulsando iniciativas de impacto para minimizar los riesgos de corrupción e impunidad, a través de la promoción de la mejora de la gestión pública con recursos públicos y privados.

Es por eso que en los años de trabajo de Transparencia Internacional, hemos identificado los principales riesgos y vulnerabilidad de corrupción para el financiamiento climático, como la falta de sistematización de información sobre recursos climáticos públicos y privados, la falta de definición sobre la contabilización del financiamiento climático y la falta de mecanismos para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

Por otro lado, existen iniciativas desde la sociedad civil que fomentan la participación, rendición de cuentas y el acceso a la información sobre financiamiento climático y gestión forestal. Es así que encontramos la iniciativa Global Forest Watch³ (GFW) que monitorea

² Transparencia Internacional es una coalición internacional presente en más de 100 países, de organizaciones de sociedad civil que trabajan para enfrentar la corrupción a nivel global.

³ Es un sistema en línea gratuito en el que las personas podrán realizar un monitoreo sobre el cambio forestal. Esta herramienta aporta la información más actual, confiable y factible sobre lo que ocurre en los bosques de todo el mundo.

emisiones por deforestación, de modo que esa información sea complementaria a otras fuentes de referencias nacionales. Las alertas de GFW están disponibles cada ocho días, y en el Perú han sido entregadas al Ministerio del Ambiente (MINAM). Además, en recientes estudios encontraron que varios países no divulgaron activamente datos sobre concesiones forestales en formato de datos abiertos y que la relación entre iniciativas de transparencia y divulgación de datos abiertos no eran consistentes.

Por ello, es necesario que la sociedad civil promueva la difusión de datos en ausencia del liderazgo de Gobiernos. Asimismo, es importante mencionar que la necesidad de la transparencia de datos es necesaria para el monitoreo de los bosques y otros usos de tierras; y los derechos de comunidades y pueblos indígenas.

Otra iniciativa desde la sociedad civil peruana, es la Plataforma de Gobernanza Responsable de la Tierra, la cual reúne a un conjunto de organizaciones de sociedad civil que trabajan por la seguridad jurídica de tierras y tienen experiencia de datos abiertos. Desde esta plataforma⁴, se señala: *“la poca información que se tiene sobre comunidades campesinas y pueblos indígenas, ninguna institución pública posee información sobre la ubicación de las comunidades y la extensión de tierras que tienen. Asimismo, la información con la que se cuenta, son datos no oficiales desde diversos sectores públicos y de forma dispersa, pero hasta el momento no existe iniciativa y voluntad por realizar un trabajo de sistematización desde el sector público.”*

El tener datos abiertos sobre la gestión forestal y el financiamiento climático es importante para el monitoreo en la implementación del Acuerdo de París, en especial, lo referido a las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC's), así como el compromiso de financiamiento sobre los 100 mil millones de dólares que se espera alcázar al año 2020 para el financiamiento climático. Para el caso de Perú⁵, *“a la fecha se han implementado los inventarios de GEI (Infocarbono); para el monitoreo, se tienen registros de iniciativas de mitigación, registro de inventarios de GEI de organizaciones e instituciones y el registro del apoyo recibido. Asimismo, se cuentan con reportes como las comunicaciones nacionales, Reporte Bienal de Actualización del Perú (BUR, siglas en inglés). Sin embargo, Perú nunca ha tenido compromisos ante la CMUNCC por ser país en desarrollo, a diferencia de los países desarrollados, -o también llamados industrializados-, que han tenido 20 años para el desarrollo de capacidades. Por ello, es un principio del Acuerdo de París la flexibilidad, la cual indica, que se debe tomar en cuenta la situación de desarrollo de cada país para cumplir con los sistemas de la CMNUCC.”*

Por otro lado, a nivel de América Latina⁶, *“se realizó un análisis comparativo sobre las NDC, donde se encontró que solo Guatemala considera la creación de un fondo nacional para el financiamiento climático. Asimismo, se planteó que no existe una integración entre los mecanismos de financiamiento y las NDC a nivel nacional. Finalmente, Chile, Ecuador y Perú fueron los países*

⁴ Pedro Castillo, Coordinador de la Plataforma de Gobernanza Responsable de la Tierra. Panelista del Bloque 1: Acuerdo de París y Marco de Transparencia del evento internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

⁵ Rosa Morales- Directora General de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación Ministerio del Ambiente de Perú. Exposición “NDCs y el Marco de Transparencia: Avances en la elaboración e implementación” presentada en el evento internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

⁶ Paula Fuentes - Coordinadora de Proyectos del Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe - GFLAC”. Exposición “Retos regionales para el cumplimiento del Acuerdo de París: Análisis de las NDCs en financiamiento, transparencia y participación” presentada en el evento internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

que mejor promovieron espacios de participación previo o durante la etapa de elaboración de las NDC.”

Vulnerabilidades y Riesgos de corrupción en la gestión forestal

El Perú ocupa el cuarto puesto en cuanto a territorio ocupado por bosque tropical en el mundo. A nivel nacional, los bosques ocupan casi el 60% de nuestro territorio, así mismo reservan una gran biodiversidad y basta cantidad de pueblos indígenas. A pesar de contar con toda esta riqueza, en los últimos años la deforestación en el país ha ido en aumento por actividades económicas relacionadas a la agroindustria, la construcción de proyectos de infraestructura, el cambio de uso de suelo, etc.

Ante el problema de la creciente deforestación, nació a nivel internacional -impulsado por la CMNUCC- una propuesta de conservación de bosques conocido como el mecanismo REDD+. Pero este mecanismo y los acuerdos que Perú firmó con la cooperación internacional⁷ para el pago por resultados de la conservación de bosques estarían en peligro debido al aumento de la deforestación por palma aceitera, tráfico de tierras, así como tala ilegal, contemplados como drivers de deforestación contemplados en la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.

Por otro lado, genera preocupación el aumento del tráfico de tierras en la Amazonía, debido a la falta de control, vacíos legales, políticas contradictorias e ineficiencias institucionales así como los funcionarios corruptos que juegan un papel importante para el comercio de las tierras. (Shanee, 2016). Asimismo, los procedimientos para el establecimiento de cultivo de palma aceitera son pocos claros por parte del Estado, así como su poca capacidad para sancionar a los infractores (Dammert, 2015).

Sobre las posibles soluciones ante la expansión de la palma aceitera, se señaló⁸ que *“la intensificación agraria no es la solución para la palma aceitera, debido a la lógica capitalista que promueve la expansión infinita del valor. Asimismo, la moratoria del cultivo de palma tampoco es el mejor camino, ya que no se ha desarrollado ningún proyecto de palma aceitera y cacao que respete los procedimientos nacionales, ya que la mayoría de las empresas encuentran vacíos legales para no cumplir la ley. Por ello es necesario contar con un mecanismo de gobernanza de la tierra”*.

En ese sentido, es importante entender que la gobernanza de la tierra incluye instituciones y estructuras del Estado; así como normas, procesos y organizaciones mediante las cuales

⁷ En setiembre del año 2014, Perú firmó la Declaración Conjunta de Intención con Noruega y Alemania por 300 millones de dólares americanos.

⁸ Juan Manuel Dammert Bello-coordinador OXFAM. Panelista del Bloque 2: Corrupción: Un reto para la Gobernanza en el sector Forestal del evento internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.



Presentación de la investigación periodística desarrollada por Proética y Convoca sobre el tráfico de tierras en la Amazonía. Foto: Proética.

se toman las decisiones relativas al uso y el control de la tierra, la manera en que se toman las decisiones; y la gestión de intereses contrapuestos relativos a la tierra. (PROFOR, 2011)

Por otro lado, la tala ilegal⁹ *“debe entenderse como parte del crimen organizado y no solamente como una forma de deforestar la Amazonía”*. Como se planteó en el evento¹⁰, *“para que se dé la tala ilegal, el primer paso en la cadena de blanqueo de madera es un funcionario corrupto que pasa el primer puesto de control forestal. Por ello, es importante que las siete u ocho autoridades que intervienen en los temas de comercialización de madera compartan información para que mejoren su desempeño. Si bien existen dispositivos que ayudan en combatir el delito, como la acción de interdicción en materia forestal, para destruir los transportes, es necesario tener controles eficientes así como impulsar la simplificación burocrática para que exista una mayor formalidad de la actividad forestal.”*

Si bien se afirma que el sector privado está involucrado en la tala ilegal¹¹, *“es importante distinguir a los madereros ilegales que forman parte de los círculos de corrupción, y por ende son delincuentes, de los madereros formales. Los primeros venden la madera en el mercado nacional a precio internacional. Esto ocurre porque la madera que ya fue lavada por el maderero informal en el bosque tiene la legitimidad que ha sido otorgado por un funcionario público.”*

⁹ Julia Urrunaga- Directora del Programa Perú – EIA. Exposición “Estado del mercado forestal: Estándares internacional” presentada en el evento internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

¹⁰ Julio Guzmán-Procurador Ministerio del Ambiente. Panelista del Bloque 2: Corrupción: Un reto para la Gobernanza en el sector Forestal del evento internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

¹¹ Erick Fischer Llanos- Presidente del Comité de Madera e Industrias de la Madera de la Asociación de Exportadores (ADEX). Panelista del Bloque 2: Corrupción: Un reto para la Gobernanza en el sector Forestal del evento internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.



▲ Primer día del evento sobre gobernanza forestal organizado por Proética. Foto: Proética.

▼ Los participantes se reunieron en cinco mesas de trabajo para debatir sobre los desafíos en el sector forestal y REDD+. Foto: Proética.



Percepciones desde la sociedad civil

La siguiente sección está basada en el intercambio de conocimiento recogido en las mesas de trabajo que se realizó el 20 de junio del 2017 dentro del evento internacional de Proética. En este evento, se desarrollaron cinco mesas de trabajo con los temas de buena gobernanza, financiamiento forestal, salvaguardas, pueblos indígenas y tala ilegal, en la que se contó con la participación de alrededor de 80 especialistas nacionales e internacionales. Cada una de las mesas de trabajo giró en base a tres preguntas distintas que buscaron fomentar el diálogo entre los participantes así como identificar los avances y retos para cada uno de los temas trabajados.

Buena gobernanza

Existen varios conceptos sobre gobernanza, esto debido a que el término pasó de referirse de la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región (Loyo, 2002) a el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (Prats, 2001). Esto generó que diferentes actores o centros de investigación generen sus “propios conceptos” de gobernanza en base a su trabajo diario. Es así, que tenemos el concepto de gobernanza multinivel, entendido como una perspectiva de gobernanza de múltiples niveles para dilucidar las relaciones entre los actores y entender cómo los diferentes actores influyen en el uso del suelo y en el cambio de uso del suelo, así como los procesos de toma de decisión relacionados. Esta perspectiva se enfoca en los “procesos y estructuras de la política pública, la toma de decisiones y la gestión que involucra a las personas de forma constructiva a través de las agencias públicas, niveles de gobierno y/o esferas pública, privada y civil para alcanzar un propósito de carácter público” (Emerson et al, 2012). Otro concepto es la buena gobernanza forestal, que se caracteriza por la participación de las partes interesadas, la transparencia en la toma de decisiones, la responsabilidad de los actores y de los responsables de las decisiones, el estado del derecho y la previsibilidad. La “buena gobernanza” se asocia también con una gestión eficiente y efectiva de los recursos naturales, humanos y financieros y con una redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios. (PROFOR, 2011).

Es así que parte de esta difusa conceptualización de la buena gobernanza¹² está presente entre los diversos actores de la gestión forestal. Por eso afirmamos, que no existe un concepto global aceptado por diversos actores sino que existen principios de buena gobernanza como transparencia, participación, rendición de cuentas, lucha anticorrupción, entre

¹² Información en base a la mesa de trabajo sobre gobernanza realizada como parte del taller internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

otros, que ayudan a entender el concepto de buena gobernanza. A pesar de esto, la mayoría de actores es capaz de reconocer cuando existe o no la buena gobernanza en procesos y espacios. Es por eso, que se puede afirmar que los espacios actuales en nuestro país que promueven la buena gobernanza forestal son temporales y en la mayoría de estos surgen por un contexto temporal, pasada el momento de “trabajo” o colaboración, una gran parte de los espacios pierde dinamismo.

Por otro lado, cuesta distinguir espacios reales multiactor para el diseño de proyectos desde el Estado. Lo que existe es una coordinación multisectorial, pero hay muy poca coordinación entre sociedad civil y Estado. Algunos ejemplos de espacios de buena gobernanza son la Mesa REDD+, Mesa Ejecutiva Forestal y la Comisión de Lucha contra la Tala Ilegal, etc. Sin embargo, la mayoría de los espacios son usados para validar proyectos o procesos pero no necesariamente para el diseño del proyecto o la toma de decisión política sobre la tala ilegal, la conservación de bosques.etc.

Además, una de las formas más conocidas de coordinación entre sociedad civil y Estado son los talleres de información o participación, en donde se da poco espacio o tiempo para que la participación y recomendaciones se dé de manera vinculante y así enriquecer el enfoque del proceso de toma de decisiones, ya que la mayoría de los talleres tienen como objetivo validar productos. Si bien no hay pocos espacios que promuevan la buena gobernanza, se reconoce que existen instancias que promueven la buena gobernanza, como son el presupuesto participativo o los sistemas de vigilancia comunitaria en el sistema forestal.

Por otro lado, sobre el tema de participación, todavía se espera que existan convocatorias de entidades públicas para los procesos de participación. Además, existe una cultura burocrática, ya que no se puede acceder a información para construir líneas de base, existen muy pocos datos accesibles. A esto hay que agregar, que en los procesos de participación existen dificultades a nivel logístico, administrativo y/o representativo.

Financiamiento forestal

Mesa de diálogo sobre desafíos en la implementación de proyectos climáticos y transparencia de datos en Tierras. Foto: Proética.



Los bosques de Perú proveen una serie de bienes y servicios como productos maderables y no maderables, componentes para productos farmacéuticos, alimentarios o industriales, manejo de fauna, y servicios ecosistémicos. Estos bienes y servicios se diferencian dependiendo del tipo de bosque donde se encuentren, como es el caso del bosque amazónico, andino o seco.

Por otro lado, las fuentes de financiamiento para el cambio climático se definen como las entidades que brindan recursos hacia los proyectos de mitigación o adaptación. Dentro del financiamiento para el cambio climático deben considerarse fuentes públicas y privadas, multilaterales o bilaterales, y nacionales o internacionales. Asimismo, cada una de estas fuentes tiene una diversidad de mecanismos financieros que promueven inversiones para afrontar el riesgo asociado, la rentabilidad o sus montos de inversión para el cambio climático. (Samaniego et ál, 2015)

Es así, que el financiamiento forestal es entendido como el financiamiento desde fuentes públicas y privadas, multilaterales o bilaterales, y nacionales o internacionales para el sector forestal el cual puede incluir productos maderables y no maderables, agroforestería, plantaciones. (Urban et ál, 2011)

Sobre el financiamiento forestal¹³, se han identificado una diversidad de mecanismos desde las fuentes públicas, privadas e internacionales. Pero, si bien hay una identificación de mecanismos públicos y de la cooperación internacional, es necesario pensar en las oportunidades y desafíos para el financiamiento forestal.

Algunas de las oportunidades para el financiamiento forestal son la amplia extensión de bosques que existe en el país, el cual podría generar un ambiente favorable para la generación de negocios, existe una demanda y oferta de negocios forestales, ayuda a una mejor imagen del sector financiero con la mirada de responsabilidad social, alcanzar una gestión sostenible, la generación de empleo y fomentar una cultura de convivencia entre el sector privado y los agricultores o propietarios de la tierra.

Por otro lado, los desafíos para el financiamiento forestal son la falta de conocimiento e investigación sobre potenciales de inversión, la institucionalidad compleja y desordenada, la competencia desleal, la ilegalidad, la falta de regulación, los retos en torno a la trazabilidad, las restricciones a inversiones forestales, el perfil del empresario forestal, la corrupción y nivel de inversión. Asimismo, hay una falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, falta de información sobre los proyectos existentes así como falta de conocimiento del gobierno nacional sobre las necesidades del territorio local. El Gobierno nacional administra los fondos de la cooperación internacional mientras los gobiernos regionales y locales no acceden directamente a estos recursos, esto trae una ausencia del enfoque multisectorial en los gobiernos subnacionales, lo que dificulta el impacto de los proyectos. Así mismo falta información oficial (catastros actualizados y bases de datos) de parte de los organismos competentes, lo que dificulta la implementación de proyectos.

¹³ Información basada a la mesa de trabajo sobre financiamiento forestal realizada como parte del taller internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

Parte de los retos para el financiamiento forestal es el acceso a convocatorias transparentes con requisitos que pueden cumplir la mayoría de empresas y no solamente algunas. Sobre el financiamiento de la cooperación internacional, es necesario que los proyectos sean sostenibles, con seguimiento de parte de las autoridades locales y beneficiarios reales. Aún existen debilidades en la gestión de los proyectos forestales, en el sentido que existe disparidad entre los gastos de planilla del personal y el impacto final del proyecto. Para mejorar, los participantes del taller indicaron que se debe promover una agenda sub nacional y no impuesta.

Salvuardas sociales y ambientales

Las salvuardas son principios, condiciones o criterios sociales y ambientales que a partir de la implementación de estándares y buenas prácticas garantizan la atención, participación y la mejora de condiciones a grupos específicos y vulnerables, así como la protección al medio ambiente. Las salvuardas tienen como objetivo prevenir y mitigar cualquier impacto negativo directo e indirecto en los ecosistemas y las comunidades que habitan en ellos.

Sobre **salvuardas**¹⁴, el conocimiento sobre este tema es diverso ya que se entiende a un nivel nacional e internacional pero no hay una conceptualización interiorizada. Es por eso que la concepción más general de salvuardas es que son políticas para cuantificar el impacto y cómo se puede mitigar dichos impactos. Si bien se identifican instrumentos de salvuardas como los estudios de impacto ambiental, leyes de participación, ley de consulta, etc. todavía falta una adecuación a nivel de las regiones, esto quiere decir que los Gobiernos regionales deben tener lineamientos para adecuarse a ciertas normas. Asimismo, se entiende que las salvuardas, no solo disminuyen los impactos de las actividades sino que también generan beneficios para la comunidad y deberían mejorar el desempeño de procesos para que sean más participativos y se articulen a procesos nacionales.

A nivel internacional, se indica las salvuardas de Cancún las cuales definen las salvuardas sociales y ambientales de REDD+. Asimismo, existen proyectos financiados por la Banca Multilateral de Desarrollo como el BID o el BM donde se tiene salvuardas sociales, pero a este nivel existiría un debilitamiento de salvuardas sobre algunos temas como bosques y derechos de los pueblos indígenas.

Pero si bien existe este marco internacional hasta el momento no se tiene mayor claridad sobre la implementación de las salvuardas a nivel nacional y cómo se articularían con los procesos a nivel regional con las iniciativas tempranas. Es por esto que urge plantear estrategias para garantizar que lo planeado en REDD+ pueda cumplirse y tenga el menor

¹⁴ Información basada a la mesa de trabajo sobre salvuardas realizada como parte del taller internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

riesgo posible. Se debe tener un marco de salvaguardas pero no con el nombre de salvaguardas, sino que se identifique aspectos de las normas culturales, ambientales, sociales, cuyo cumplimiento permita entender que se avanza en salvaguardas. Por eso es importante que exista una conceptualización del término así como liderazgos por parte del MINAM.

Si bien tenemos una concepción general de salvaguardas a nivel internacional y nacional, los problemas aparecen cuando se quiere realizar la formulación de las salvaguardas para REDD+. Uno de los problemas es el tema institucional, hasta hace unos años el responsable de la elaboración de las salvaguardas de REDD+ era el Programa Nacional de Conservación de Bosques ahora lo es la Dirección Nacional de Cambio Climático, a esto se suma la poca comunicación de los diversos proyectos financiados por la Banca Multilateral de Desarrollo que exigen sus propios procesos de salvaguardas.

Otro problema es la falta de identificación de responsables, no queda claro el rol de los Gobiernos Regionales para la implementación de las salvaguardas. Además, hay varios temas normativos de las salvaguardas que son responsabilidad de la autoridad nacional forestal nacional que es el SERFOR.

Pueblos Indígenas

En América Latina, los Estados creados tras su independencia mantuvieron una visión de inferioridad e incapacidad de los indígenas. Esto generó que los Estados tuvieran un rol de tutela, lo cual les permitió la decisión sobre los territorios y formas de vida de los indígenas. (Yrigoyen, 2009).

En el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Poblaciones Indígenas y Tribales en los Países Independiente (1957) se señaló que los indígenas se encontraban en una etapa menos avanzada que otros sectores, y por tal, promovió su igualdad en derechos y oportunidades con el propósito de integrarlos. Posteriormente, en el año 1989 se adoptó el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en la cual se reconoce a los indígenas su condición de pueblos. (Leiva, 2016)

Sobre pueblos indígenas¹⁵, se conocen mecanismos legales de protección de los derechos de pueblos indígenas como los mecanismos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de Derechos Indígenas de la ONU, la Ley N° 27811 Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos, la Ley N° 29763 Forestal y de Fauna Silvestre; la Ley N° 28736 Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial (PIACI),etc.

¹⁵ Información basada a la mesa de trabajo sobre pueblos indígenas realizada como parte del taller internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

Si bien existe una variedad de leyes que protegen los derechos de los pueblos indígenas, se debe realizar más incidencia en los planes de desarrollo regionales/locales para que se tenga una relación directa con los planes de vida de los pueblos indígenas. Un ejemplo de la vinculación de planes de desarrollo con visión regional se dio en la región de San Martín, donde se trabajó planes de calidad de vida con los pobladores locales, no necesariamente pueblos indígenas, pero todos usuarios del bosque. Para eso, se usó la zonificación ecológica económica (ZEE)¹⁶ que ayudo a ordenar la planificación del territorio. Asimismo, se trabajo la certificación comunal y se incorporó a la planificación rural, con los cual se decidieron prioridades que tomen en cuenta el tema social, económico, etc.

Por otro lado, la Ley de Consulta Previa en el Perú, tiene puntos a favor y en contra. Uno de puntos en contra, es que el sector que propone la iniciativa administrativa o legal que podría impactar los derechos de los pueblos indígenas, es el mismo que determina si esta iniciativa se consulta. Una vez que se tienen el proceso de consulta previa, los pueblos indígenas pueden tener buena voluntad pero si las propuestas son muy técnicas, será difícil de entender. Otro de los problemas, es la sub representación, debido a que existan comunidades que no se sienten representadas por las organizaciones indígenas. Sin embargo también existen experiencia positivas en nuestro país, tenemos el ejemplo de un proceso que tuvo aceptación y validación por los pueblos, ese fue el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el cual fue consultado articulo por articulo.

Si bien, el Art. 89 de la Constitución Política del Perú señala que *“las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas”*. Falta un proceso de diálogo a nivel nacional, regional y local sobre políticas indígenas. Una posible figura, son las mesas de políticas indígenas, pero estas deben ser capaces de resolver los problemas discutidos. Es así, que tenemos el ejemplo de Costa Rica, donde en zonas protegidas, que habitan los pueblos indígenas, el sector privado inicio la obtención de tierras, creando así conflictos. En ese contexto, se crearon mesas de diálogo para solucionar el conflicto. Las mesas fueron efectivas en Costa Rica, ya que ayudaron a saber si las empresas estaban quitando tierras a los pueblos indígenas.

Una de las demandas de los pueblos indígenas es la titulación de sus tierras así como el acceso a los recursos naturales. En el Perú, existe la ley de titulación de comunidades indígenas, esta establece los pasos para la titulación, pero en el camino de la implementación de cada uno de los pasos, se presentan problemas, como la información sobre el uso mayor del suelo y no siempre se cuentan con estos datos. Asimismo, es necesario conocer la diferencia de cesión de uso, título para el área de uso agropecuario, título de comunidades

¹⁶ La ZEE es un proceso de análisis técnico e integral de un departamento, provincia, distrito o cuenca, que permite la identificación de las diferentes alternativas de uso sostenible y ocupación del territorio, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones utilizando criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales.



Roberto Espinoza, asesor técnico de AIDESEP fue uno de los panelista que comentó sobre el sobre tráfico de tierras en la Amazonía. Foto: Proética.

indígenas, etc. En el tema del aprovechamiento forestal dentro de las comunidades, esto se toma bajo las normas internas de la comunidad pero puede ser el caso de que una persona externa a la comunidad pueda sacar ventaja de la situación.

Todo lo mencionado anteriormente, nos confirma la inseguridad jurídica de los pueblos indígenas y por ende una mayor vulnerabilidad ante el tráfico de tierras. Pero ellos no serían los únicos actores vulnerables, también están los otros usuarios del bosque como los castañeros.

Una forma de solucionar los problemas mencionados, es realizar modificaciones normativas necesarias para evitar la perversidad y vacíos de la norma. Además, promover la articulación entre Gobierno Regional, la Policía Nacional y Fiscalías para la debida fiscalización en los casos, donde se haya identificado actos de corrupción por parte de funcionarios, será necesario tener una voluntad política para lograr sancionar a los responsables.

Tala Ilegal

En el año 2001 se estableció un sistema de concesiones forestales con contratos de 40 años, inventarios y planes operativos (POAs). Sin embargo; las concesiones tuvieron un impacto en la deforestación así como un papel en el blanqueo de madera ilegal, este proceso incluye combinar la madera legal e ilegal y usar los permisos de concesión para evitar detección. (AIDSEEP & FPP, 2014).

Uno de los mayores desafíos para la tala ilegal¹⁷ es la trazabilidad de la madera. Existe un vacío de información y seguimiento de la madera, no se tiene una verificación de la salida de la madera. Hay una relación directa entre la corrupción con los puestos de control forestal y el ciclo de aprobación de permisos a nivel nacional y regional.

La madera sale de un área muy aislada con poca presencia del Estado y con pocos recursos para su fiscalización; y el punto de procesamiento, no tiene mayor control. Además, existen problemas para definir la trazabilidad¹⁸, sea para el mercado nacional o de exportación, por ejemplo cuando es de transformación secundaria en zonas de producción ya no es necesario emitir guías de transporte forestal. Debido a la diferenciación de transformación primaria y secundaria de la madera, se podría realizar trazabilidad a las guías de remisión electrónica.

A nivel institucional, uno de los espacios más importantes que creó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue el Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal (CONAFOR), el cual es el organismo consultivo en materia de política forestal y de fauna silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), sin embargo a la fecha no funciona. Asimismo, los Gobiernos Regionales (GOREs), las Autoridades Regionales Ambientales (ARAs) y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), tienen funciones de control que no se duplican porque se ocupan de cosas distintas, pero al estar en los mismos espacios se traslapan.

Por lo tanto, se debe establecer mecanismos de articulación y de información entre estos tres sectores. Así mismo, es necesario que el Poder Judicial implemente mejores canales para la especialización de los jueces, como el control administrativo en alianza con el sector privado, el ámbito civil y el ámbito penal.

Por otro lado, la transición entre la antigua ley y la nueva ley forestal y fauna silvestre, generó espacios de ilegalidad, como la falta de conceptualización del origen de la madera, ya que no es igual para todos los usuarios. Además, existen varias instituciones con competencias para la venta y compra de madera en el Perú, pero a pesar de la cantidad de instituciones, siguen fallando los controles internos para detectar los riesgos de corrupción así

¹⁷ Información basada en la mesa de trabajo sobre tala ilegal realizada como parte del taller internacional Financiamiento Climático, Buena Gobernanza e Integridad en el Sector Forestal y REDD+.

¹⁸ SERFOR es el responsable de definir trazabilidad, está pendiente desde el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Además, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) debe definir la segunda transformación, mientras que el SERFOR define la primaria (SERFOR).



Julia Urrunaga de EIA abordó el tema de tala ilegal en el evento de gobernanza forestal. Foto: Proética.

como leyes que fomentan la impunidad, como por ejemplo malas autoridades regionales que permiten que se legalice la actividad ilegal. Es por eso fundamental el permanente monitoreo a las concesiones forestales legales y que estén acompañadas de mecanismos que conduzcan el ciclo de trazabilidad de la madera así como promover iniciativas tempranas de vigilancia de actores locales, que cuenten con recursos humanos, logísticos, tecnológicos y económicos para fiscalizar.

Si bien hay pocos empresarios formales para la extracción de la madera, existen más de 5000 pequeñas unidades de concesionarios que al agruparlos producen un gran volumen de áreas y toneladas de madera, que no al no tener supervisión por las autoridades podrían incurrir en actividades ilegales. Esto cambiaría, si se fomentara las inversiones legales con el acompañamiento financiero para grandes y pequeños empresarios. Asimismo, SERFOR podría dar las concesiones forestales de acuerdo a la capacidad de los bosques, para que no haya espacios libres para que ingresen los madereros ilegales; y para el embalaje de la madera se debe controlar las rutas críticas de la madera, lo cual involucra una coordinación efectiva de SERFOR, DICAPI y Fiscalía de la Nación.

CONCLUSIÓN

- No existe una homogeneidad sobre el término gobernanza. Asimismo, cuesta distinguir espacios reales multiactor para el diseño de proyectos desde el Estado y hay una incorrecta aplicación de la participación desde el Estado, ya que esta es entendida como la realización de talleres para validar productos y no como un espacio donde los actores puedan tener decisión en el proceso de toma de decisiones.
- Es importante contar con más presencia del Estado para promover mecanismos de buena gobernanza. Así mismo, es necesario que los instrumentos de buena gobernanza sean medibles (cuantificables) y mejoren la gestión. De igual manera, falta mejorar las capacidades para gestionar procesos participativos e inclusivos desde el Estado.
- El financiamiento para el sector forestal necesita de estudios de mercado relativos a riesgos, retorno de la inversión, fichas técnicas por producto, beneficios de inversión, entre otros, para fomentar la inversión en el sector. Asimismo, las autoridades regionales forestales deben involucrarse en las diversas formas de financiamiento a las que pueden acceder.
- El papel de OSINFOR es importante para determinar el origen de la madera, por eso es necesario que esta institución siga siendo independiente de la autoridad que da los títulos habilitantes. Asimismo, las supervisiones se deberían realizar antes de la extracción de la madera para verificar y notificar los puntos de extracción. Es necesario dotar de mayores recursos a esta institución, a fin de mantener su autonomía.
- El involucramiento del sector privado formal así como de las autoridades regionales con competencias en el sector forestal y órganos de control, es importante para combatir la tala ilegal a nivel subnacional. El sector privado formal, puede exigir el origen legal de la madera así como los Gobiernos Regionales pueden mejorar sus sistemas de vigilancia involucrando a actores locales como comunidad indígenas, ONGs, y pequeños y medianos empresarios.
- Para que el financiamiento climático sea efectivo, la comunidad internacional debe hacer mucho más que simplemente aumentar los flujos de recursos hacia intervenciones locales aisladas. La comunidad internacional debe enfrentar tres puntos cruciales: la transparencia de información; métodos de cuantificación homologados; y finalmente realizar un reporte de información accesible a los ciudadanos. A pesar que estos puntos aún están en labor, es relevante indicar que América Latina está inserta en los flujos de financiamiento climático, y viene gestionado una cantidad importante de recursos para este fin, cuyas fuentes son internas, presupuestales o de la Banca Multilateral de Desarrollo o donantes internacionales.
- Hace falta crear mayores y más eficientes instrumentos de acceso de datos abiertos para el monitoreo de las concesiones forestales. El tener estos datos, ayudaría a generar un inventario de información que disminuiría el “blanqueo” de la madera. Se necesita contar con autoridades que estén dispuestas a trabajar este tema, a nivel nacional, regional y local, así como articular con las entidades de control y fiscalización.

- La falta de una visión intercultural para la gestión del territorio, tomando en cuenta los planes de vida de los pueblos indígenas, ha generado conflictos así como demandas que no han sido resueltas o que toman muchos años en buscar una solución. Como es el caso de la titulación comunal. Es necesario insistir en la relevancia de generar una política que contemple esta visión a nivel transectorial.
- Las autoridades con competencias en materia forestal, de fiscalización y de control, requieren contar con un estudio sobre economía de la ilegalidad y financiamiento ilícito a partidos y campañas políticas de las actividades ilegales que se vienen generando en la amazonia peruana (como tala ilegal, minería ilegal, tráfico de tierras, entre otros), a fin de identificar los flujos ilícitos provenientes de actividades ilegales que financian puestos claves en el sector público y generan captura regulativa y /o del estado.

ACRÓNIMOS

ARAs	Autoridades Regionales Ambientales
BUR, siglas en ingles	Reporte Bienal de Actualización del Perú
CONAFOR	Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
DICAPI	Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra
GOREs	Gobiernos Regionales
GFW	Global Forest Watch
MINAM	Ministerio del Ambiente
NDC's	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
ZEE	Zonificación Ecológica Económica

BIBLIOGRAFÍA

Palmer, D. Frickska. S & Wehrmann. B (2009) Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra. Hacia una mejor gobernanza de la tierra. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. FAO.

Dammert Bello, J. Luis (2015). Hacia una ecología política de la palma aceitera en el Perú. OXFAM.

Shanee, Noga (2016) Tierra de Nadie: El tráfico de tierras, la migración y las iniciativas de conservación en el nororiente de Perú. Neotropical Primate Conservation.

AIDSESP&FPP (2014) Revealing the hidden. Indigenous perspectives on deforestation in the Peruvian Amazon. The causes and the solutions.

Emerson K, Nabatchi T & Balogh (2012) An integrative framework for collaborative governance. Journal of Public Administration Research and Theory 22(1): 1-29.

Loyo Hernández, Juan Carlos (2002). "La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano. Una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela".

Prats, Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico". Instituciones y desarrollo, N° 10. IIG/PNUD/Generalitat de Catalunya
Samaniego, J & Schneider, H. (2015) Financiamiento para el Cambio Climático en América Latina y el Caribe en 2014. CEPAL.

PROFOR (2011) Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal. FAO. 2011.

Urban, Roland & Ullilen, Lucetty (2011). Mecanismos de financiamiento para el sector forestal en el Perú. Diseño participativo de un mecanismo de financiamiento para el desarrollo del sector forestal en el Perú. FONDEBOSQUE. FAO / NFP Facility. Lima - Perú.

Yrigoyen, Raquel (2009) De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Instituto de Derecho y Sociedad (IIDS) pp5-8.



Con el apoyo de:



Financiado por:

Supported by:



Federal Ministry for the
Environment, Nature Conservation,
Building and Nuclear Safety

based on a decision of the German Bundestag