



Siete aspectos que las nuevas administraciones regionales amazónicas deben saber sobre la gestión de los bosques



Recomendaciones de política para una estrategia de desarrollo bajo en emisiones

Con el apoyo de:



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

1

Definir una estrategia



La deforestación es un problema socio-económico. Las rentabilidades de otras actividades como la agricultura, la ganadería y las economías ilegales de la coca y la minería aluvial amazónica son superiores a la mayoría de las actividades forestales. En este escenario, las poblaciones amazónicas (campesinos, comunidades nativas, migrantes, ribereños) prefieren dedicarse a estas otras actividades que generalmente requieren deforestar.

Esta situación de baja competitividad se ve agravada por la débil gestión forestal que realiza el Estado Peruano (tanto nacional como regional). Además, entre los factores que la agravan están: la baja capacidad de manejo de los usuarios del bosque, incentivos económicos que privilegian la deforestación, falta de seguridad jurídica del aprovechamiento de los bosques y sobre la propiedad de sus suelos, ineficiente sistema de vigilancia y control, vacíos de información forestal y sistema de ordenamiento territorial poco efectivo.

Se deforesta por que las poblaciones locales requieren del sustento diario para sus familias, para el desarrollo de nuestras regiones y por qué el Estado no esta tomando las medidas adecuadas para que vivir del bosque sea una opción factible, rentable y sostenible. Dada esta complejidad, la solución no puede ser parcial sino que requiere un enfoque integral o sistémico.

Lo que necesitamos es un desarrollo bajo en emisiones (o en inglés low emission development -LED). Es decir, reducción de la deforestación y degradación pero acompañada de mejoras en las condiciones de subsistencia de la población rural, la creación de empleo, el mejoramiento de los servicios, un mayor acceso al mercado y a las inversiones y la protección y restauración del capital natural¹. En este sentido, REDD+ es un instrumento que brindará parte del financiamiento para la transición hacia LED y, por lo tanto, deberá ser complementado con programas, políticas, inversiones y asistencia de mayor envergadura (ver recuadro ¿Estrategias REDD+ o estrategias LED?).

Un enfoque de desarrollo bajo en emisiones para la Amazonía nos obliga a considerar tres aspectos fundamentales²:

- Gestión bajo una visión del paisaje forestal: Es decir, preservar los bosques de áreas naturales protegidas que brindan servicios ecosistémicos fundamentales; promover la competitividad de los bosques con fines comerciales especialmente de aquellos que se encuentran en las fronteras de deforestación; y reconvertir productivamente las áreas degradadas para conducirlos a sistemas productivos sostenibles. Sobre estas tres unidades se reconoce además, que

¹ Reformulando REDD+. IPAM (2014)

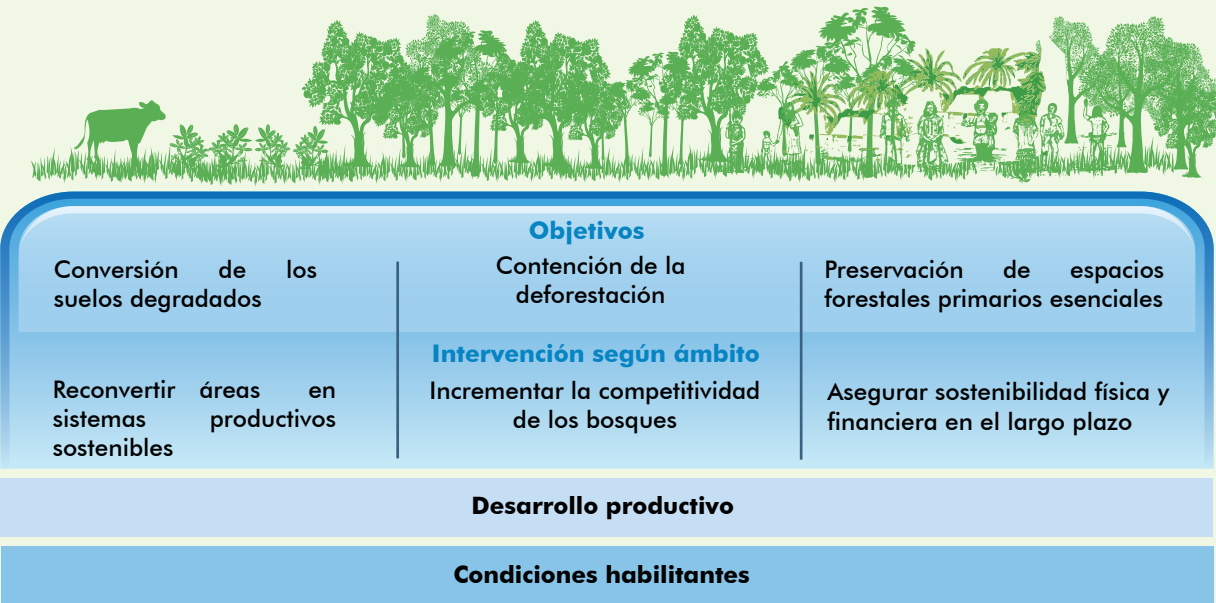
² Las ideas de esta sección han sido tomadas de la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático que el Gobierno Nacional viene construyendo.

existe una enorme diversidad de realidades intermedias donde precisamente es importante que la gestión regional las identifique apropiadamente.

• Categorías de intervención: El diagnóstico nos remite a considerar que se requiere: i) políticas públicas e instituciones que aseguren la gobernanza forestal; ii) productividad y competitividad forestal y agrícola amazónica que permitan hacer más rentable al bosque frente a otras actividades económicas y iii) generación de capacidades en los actores. Es decir, se debe tener un abordaje integral donde el desarrollo económico-productivo de la Amazonía debe basarse en los recursos del bosque que permita aumentar la competitividad de este sector frente a otras actividades alternativas del suelo. El fomento de

la productividad y eficiencia debe darse en el paisaje forestal en su conjunto (incluyendo áreas agrícolas, ganaderas y degradadas). No obstante, también se debe considerar la extrema necesidad de implementar las condiciones habilitantes necesarias (institucionalidad y gobernanza) que generen el “clima de negocios” adecuados para el desarrollo de un sector forestal sostenible.

• Considerar las acciones estratégicas a llevar a cabo: sistemas de conservación; manejo forestal sostenible; reforestación y plantaciones; medidas apropiadas de mitigación; sistemas de monitoreo; desarrollo de mercados e innovación, REDD+, desarrollo de instrumentos financieros y de mercados locales.



2

Diseñar la estrategia y asegurar su gobernanza regional³



◉ Necesitamos diseñar una estrategia de desarrollo bajo en emisiones para las regiones amazónicas intimamente ligada al bosque, donde este ecosistema es el entorno de vida fundamental y la principal vocación productiva de sus suelos. Esto no debe significar un planeamiento estratégico nuevo o distinto sino que debe ser la columna dorsal de los Planes Regionales de Desarrollo Concertado.

◉ Desde este enfoque, la estrategia de desarrollo bajo en emisiones requiere una participación activa de las gerencias de desarrollo económico para promover cadenas de valor forestales a través del desarrollo productivo, innovación y acceso a mercados. Asimismo, las direcciones de agricultura deben ser reorientadas para promover sistemas agroforestales y silvo-pastoriles que respondan a la nueva visión. Obviamente, las gerencias ambientales y gestión de recursos naturales son también parte fundamental en la implementación, articulación y seguimiento.

◉ La creación de las ARAs en las regiones amazónicas logró colocar la agenda ambiental y forestal en las políticas públicas, especialmente para implementar sistemas de conservación regional y para asumir competencias en la gestión forestal que fueron

transferidas por el gobierno nacional. Sin embargo, San Martín y Amazonas aún tiene el reto de consolidar técnica y financieramente a las ARAs. Ucayali y Madre de Dios tiene pendiente implementar administrativamente las ordenanzas de creación. Loreto y Huánuco mantienen un arreglo de gestión tradicional a través de una gerencia de recursos naturales y medio ambiente que es necesario evaluar internamente.

◉ Replantear un arreglo institucional bajo un enfoque LED debe llevar, como consecuencia cambios drásticos en la asignación de capital humano y recursos presupuestarios hacia el desarrollo del paisaje forestal; incluso en detrimento de otros sectores que hacen usos no adecuados y/o secundarios para la realidad amazónica.

Medidas recomendadas: i) Reformular los Planes de Desarrollo Regional Concertados bajo un enfoque de desarrollo bajo en emisiones; ii) construir nuevos planes estratégicos sectoriales para las gerencias de desarrollo económico y agricultura; iii) consolidar la implementación de las ARAs, especialmente del subsector forestal; iv) realizar ajustes técnicos y presupuestarios del gasto público regional.

³ La gobernanza puede definirse de manera general como la capacidad de implementar efectivamente aquellas decisiones de política que toma un gobierno.

3

Modernizar la gestión pública forestal



Se requiere la reforma de la gestión pública haciendo una simplificación administrativa de los servicios a los usuarios del bosque para que sean sencillos, rápidos, efectivos y claros. Tres servicios son especialmente fundamentales: ordenamiento territorial y forestal (es decir, clasificación de suelos y catastro forestal y saneamiento físico-legal); otorgamiento de derechos del suelo y de uso forestal (que incluya prioritariamente la titulación de las comunidades nativas) y la ampliación y eficacia de los mecanismos de control y vigilancia. Claramente, esto debe hacerse en el marco de las competencias regionales. Se recomienda usar las guías y experiencias que la Secretaría de Gestión Pública del Gobierno Nacional viene promoviendo en el marco del Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Esto implica cambios en los programas o pliegos presupuestarios de la región para destinarlos a estos procesos.

Desarrollar un programa de inversión pública orientado a promover cadenas de valor forestales de alta competitividad que se caracterice por incluir la participación de un grupo amplio de pequeños productores, que pueda facilitarles el acceso a mercados nacionales o internacionales y no genere cambios de uso del suelo. En el caso de productos agrícolas o ganaderos estos pueden ser apoyados en tanto estén asociados a sistemas forestales (cacao y café bajo sombra, ganadería silvopastoril, p.e.). Se debe tener en cuenta el marco normativo del Sistema Nacional de Inversión Pública para definir las actividades a financiar.

Medidas recomendadas: i) realizar la simplificación administrativa del sector en tres servicios al ciudadano fundamentales; ii) programa de inversión pública para promover cadenas de valor priorizadas del paisaje forestal regional.

4

Asegurar fuentes de financiamiento



La gestión forestal regional se enfrenta a escasos recursos humanos, equipos y maquinarias desactualizados, apoyo logístico deficiente y una larga serie de dificultades administrativas. La transferencia de funciones del gobierno nacional al regional aumentó la responsabilidad sin la adecuada transferencia de recursos. La gestión pública forestal, de naturaleza recurrente, no puede sostenerse con recursos de corto plazo como la cooperación internacional o proyectos. No se puede pretender ninguna política de fomento forestal mientras que los responsables de implementarla no tengan presupuesto. Por ello, las regiones deben hacer uso de sus capacidades de incidencia a través de las juntas de gobierno interregionales y sus representantes políticos para solicitar mayores recursos al sector. El financiamiento de las condiciones habilitantes requiere un mayor nivel de incidencia política de las regiones al nivel nacional para incluirse en los Programas Presupuestales sectoriales; y, en el caso de procesos no recurrentes en el tiempo, desarrollar programas de inversión pública de más largo plazo.

Por otro lado, para la promoción productiva del sector se deben usar instrumentos ya existentes (o que solo requieren ajustes factibles para dirigirlos hacia un enfoque de desarrollo bajo en emisiones haciendo que), donde se canalizan recursos a usuarios primarios

del bosque y donde existe experiencia y mecanismos de gestión en las regiones. Estos instrumentos son: Programa de Actividades Económicas Sostenibles - PAES; Retribuciones por Servicios Ecosistémicos -RSE; Transferencias Directas Condicionadas - TDC; Iniciativa de Apoyo a la Competitividad Productiva - ProCompite; Créditos forestales y agropecuarios (en alianza con Agrobanco, por ejemplo).

Existen importantes posibilidades de realizar acuerdos de compensaciones por reducción de la deforestación como los que se viene impulsando a través del futuro Fondo para los Bosques y el Clima o directamente a través de otros donantes. Para ello contar con una estrategia de desarrollo bajo en emisiones, con metas claras y monitoreables, es fundamental para el financiamiento.

Medidas recomendadas: i) Fuerte incidencia política para incluir el financiamiento del gasto público forestal en los Programas Presupuestales nacional y/o desarrollar programas de inversión pública de largo plazo; ii) reingeniería para canalizar instrumentos de financiamiento regional hacia el sector forestal (p.e. ProCompite); iii) negociar acuerdos de pago por desempeño o con el Fondo de los Bosques y el Clima u otras entidades nacionales e internacionales.

5

Contar con cuadro gerenciales idóneos



• Impulsar el desarrollo bajo en emisiones requiere de capacidades técnicas en las administraciones regionales en áreas como: gestión, planificación y diseño de políticas, presupuesto, monitoreo y promoción económica. Todo ello, hace indispensable que la asignación de personal - especialmente a nivel de gerentes y directores - priorice los

méritos y las competencias técnicas, aún cuando eso implique eventualmente traer especialistas de otras regiones y aumentar el nivel de los salarios públicos.

Medidas recomendadas: i) Establecer cuadros gerenciales de alto nivel y de forma meritocrática.



6

Monitorear el desempeño



● Una estrategia de desarrollo bajo en emisiones debe contar con niveles de referencia claros y un monitoreo consistente de la deforestación. Es indispensable para ello, que ambos temas sean armonizados con el nivel nacional de forma prioritaria.

● Asimismo, el nivel nacional actualmente tiene como tarea pendiente ordenar diversos objetos de monitoreo (situación ecosistémica, carbono, actividad económica⁴, deforestación, suelos, aspectos sociales, etc.) y sistemas de gestión de información paralelos (Infraestructura de datos espaciales, Sistema de Información Ambiental, Sistema Nacional de Información Forestal y Fauna Silvestre, Inventario Nacional de Carbono, etc.). Es necesario que los gobiernos regionales hagan incidencia en señalar que esto se viene dando de forma poco articulada y proponer soluciones. Es responsabilidad del Gobierno Nacional definir el marco normativo general de los sistemas de monitoreo así como las metodologías de medición, la capacitación de las mismas a las regiones y asegurar el financiamiento. Por otro lado, los gobiernos regionales deben agenciarse de personal técnico calificado, maquinarias, equipos y capacidades logísticas para

realizar el recojo de información que debe ser centralizada a través de lo que se conoce como la Infraestructura de Datos Espaciales Regional- IDER⁵, que a su vez debería ser el nodo para vincularse con los distintos esquemas de gestión de información del nivel nacional.

● En tanto se defina un esquema integral de monitoreo del patrimonio forestal a nivel nacional, los gobiernos regionales pueden avanzar en implementar las IDER. El componente forestal del IDER debe incluir el monitoreo de los siguientes objetivos: cobertura de bosques, suelos, carbono, situación ecosistémica, actividad económica, catastro forestal, situación social y salvaguardas, agua, clima y riesgos.

Medidas recomendadas: i) establecer niveles de referencia armonizados con el nivel nacional sobre deforestación/degradación; ii) definir con el nivel nacional el esquema de gestión integral del patrimonio forestal buscando que sea las IDER el nodo articulador de los distintos objetos de monitoreo del sector forestal; iii) implementar el componente forestal de las IDER (cuadros técnicos, maquinaria, software y soporte logístico).

⁴ La Cuenta Satélite del Sector Forestal busca ampliar la información sobre el sector forestal disponible en las Cuentas Nacionales, explicitando su contribución al PBI, al consumo y a la generación de empleo, además de otra información estadística relevante.

⁵ Es un conjunto de políticas, estándares, organizaciones y recursos humanos y tecnológicos destinados a facilitar la producción, uso y acceso de información relevante a fin de apoyar el seguimiento y favorecer la oportuna toma de decisiones

7

Respetar a las comunidades nativas y evitar posibles perjuicios socioambientales



Los Acuerdos de Cancún y los compromisos internacionales del Perú representan el principal cuerpo de conceptos para la implementación de las salvaguardas. Es importante, señalar que el Ministerio del Ambiente es el responsable de implementar y reportar ante el CMNUCC los avances en salvaguardas vinculadas a medidas de mitigación en bosques. En línea con lo anterior, la implementación de salvaguardas debe ser liderado por el Gobierno Nacional y no debe significar un sistema paralelo de procesos, uso de recursos e institucionalidad de los gobiernos regionales.

Sin embargo, si debe ser el rol de los gobiernos regionales asegurar la implementación de aspectos sociales y

ambientales sensibles como: una adecuada titulación de las tierras indígenas y la asignación de derechos de uso del bosque; desarrollo de proyectos productivos que responda a los planes de vida de las poblaciones indígenas o responda a las capacidades productivas de las poblaciones rurales más pobres, respeto de los conocimientos tradicionales y del acceso a recursos genéticos, entre otros.

Medidas recomendadas: i) establecer el esquema de vinculación nacional y regional sobre el abordaje de las salvaguardas sociales y ambientales ii) identificar temas sensibles y establecer de medidas de respuesta (sin que implique desarrollar un sistema complejo o paralelo al nacional).



Conceptos claves



REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal)

Es un mecanismo que reconoce financieramente el servicio ecosistémico de almacenamiento de carbono que prestan los bosques. REDD+ incentiva al reemplazo de actividades generadoras de procesos de deforestación y degradación forestal por otras que permiten la disminución de emisiones de Gases del Efecto Invernadero (GEI) asociadas al cambio de uso del suelo.

LED (Low Emissions Development o desarrollo bajo en emisiones)

Es un enfoque de desarrollo que busca disminuir las emisiones de GEI derivadas de actividades humanas -principalmente agricultura, energía, transporte, industrias y Uso del Suelo y Cambio de Uso del Suelo (USCUSS)- propiciando actividades económicas bajas en emisiones que mejoren las condiciones de vida de las personas.

Modernización de la Gestión Pública

Proceso de transformación de enfoques y prácticas de gestión del Estado hacia la orientación al ciudadano, la eficiencia en el uso de los recursos, la acción descentralizada en un Estado unitario, la inclusión y la apertura para garantizar un acceso creciente a bienes y servicios públicos de calidad. Se implementa a través del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, cuyo ente rector a nivel nacional es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

La Política de Modernización de la Gestión Pública establece cinco pilares y tres ejes transversales de

implementación. Pilares: (1) Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos articulados; (2) Presupuesto para resultados; (3) Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; (4) Servicio civil meritocrático; y (5) Sistemas de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. Ejes transversales: (1) Gobierno abierto; (2) Gobierno electrónico; y (3) Gobierno institucional.

Estrategia Nacional de Cambio Climático

Es un instrumento marco que suministra los lineamientos necesarios para que los sectores, regiones e instituciones públicas en general implementen las acciones nacionales referentes al cambio climático a través de sus planes de acción (en mitigación y adaptación).

Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático

Actualmente en proceso de validación, esta estrategia busca operativizar las nuevas orientaciones de la ENCC y el crecimiento verde para el sector USCUSS a través de acciones estratégicas que permitan la conservación de los bosques y el fomento de actividades económicas y mercados de bienes y servicios ambientales que reducen las emisiones de GEI y la vulnerabilidad ante el cambio climático.

Ley Forestal (Ley N°29763)

La Ley Forestal forma parte de los esfuerzos normativos por ordenar el sector en pos de un manejo forestal adecuado para el desarrollo social, económico y cultural. Actualmente los Reglamentos que le darán vida están pendientes de promulgación.

¿Estrategias REDD+ o estrategias LED?

Los esquemas REDD+ jurisdiccionales en las regiones peruanas amazónicas tienen importantes avances. En casi todas las regiones amazónicas se han constituido “Mesas REDD+” que son espacios de articulación del gobierno regional con la sociedad civil y de aprendizaje y construcción participativa del marco de implementación para REDD+. Las ARAs han tenido un rol impulsor y coordinador de estas mesas. Algunas regiones han generado información para la fase preparatoria de REDD+ jurisdiccional. Existen procesos en marcha en torno a la medición de la deforestación, salvaguardas sociales y ambientales, niveles de referencia y stocks de carbono, aunque con algunas divergencias metodológicas entre ellas y respecto al nivel nacional.

Asimismo, el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático - PNCBMCC- viene liderando la construcción de una estrategia REDD+ de alcance nacional. Actualmente se encuentra en fase Preparación con apoyo de la cooperación internacional (Moore Foundation y el Banco de Desarrollo Alemán –KfW). La fase de Preparación comprende evaluar el uso de la tierra, la política forestal y la gobernanza; preparar una Estrategia REDD+; establecer un escenario de referencia nacional, y establecer un sistema nacional de monitoreo, informe y verificación para las emisiones de GEI.

Como vemos en todos los niveles, se han dado avances en los arreglos institucionales y en la construcción participativa de marcos de acción (líneas de base, niveles de referencia, mapas de carbono, entre otros). Sin embargo, otros temas claves de REDD+ como el desarrollo de las salvaguardas todavía son incipientes, aún no existen esquemas claros para la distribución de beneficios; el financiamiento para actividades REDD+ es escaso, y existen vacíos en cuanto a capacidades técnicas en las administraciones. Asimismo, hay una necesidad de unificación de los procesos regionales y nacionales debido a que se ha generado divergencias metodológicas con el nivel nacional. Además, el proceso para tener una estrategia REDD+ plenamente implementado aún tomará varios años para hacerse efectivos mientras que las superficies deforestadas aumentan año a año.

Adicionalmente, a nivel internacional REDD+ empieza a ser visto como un mecanismo complejo para obtener fondos para la conservación forestal. Los esquemas REDD+ tiene dificultades en obtener la financiación que se esperaba pues las compensaciones a gran escala esperadas en un marco de acción global aún no se han materializado después de años de negociaciones lentas y experimentación (IPAM, 2014); y aquellas compensaciones que si se han realizado, no están necesariamente vinculados a REDD+ en modo estricto (como el caso de los acuerdos de Noruega con Brasil, por ejemplo). Además como se percibe en el caso peruano y el de otras realidades, REDD+ ha significado una dedicación de recursos económicos, humanos y en tiempo en procesos engorrosos, burocráticos y lentos que no guardan equivalencia con los niveles de financiamiento que podrían comprometerse a través del mismo instrumento, y que incluso son inferiores a las reales necesidades para detener la deforestación.

En este sentido, se sugiere mirar más allá de REDD+, y plantear estrategias más comprensivas de desarrollo bajo en emisiones (LED). Así, REDD+ es un instrumento de pago por desempeño que brindará una parte del financiamiento para la transición hacia LED y, por lo tanto, deberá ser complementado con programas, políticas, inversiones y asistencia de mucho mayor envergadura (IPAM, 2010). Sin embargo, plantear una estrategia LED puede caer en el error de convertirse en un enfoque tan amplio que carezca de significado y capacidad de implementación. Esto debe ser superado con el establecimiento de una visión concreta adecuada al contexto de cada jurisdicción donde se defina un diagnóstico de las causas de la deforestación y el enfoque bajo el cual se implementarán las acciones.

Consejo Interregional Amazónico (CIAM)

Calle Miguel Dasso 134 Oficina 402, San Isidro, Lima, Perú.

www.ciam.gob.pe

Secretario Técnico del CIAM: Víctor Galarreta

Desarrollo de contenidos: Daniel Coronel

Corrección de estilo: Sergio Tolentino

Diagramación: Giovanni Trucios

Impreso por: M&G PRECIS Impresiones

Primera edición: Diciembre, 2014

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-17923

Publicación realizada con el gentil apoyo de Grupo de Trabajo de los Gobernadores sobre el Clima y Bosques (GCF Task Force) y la Cooperación Alemana (implementada por la GIZ, a través de su Programa ProAmbiente).

Las opiniones aquí expresadas no reflejan necesariamente la opinión de GCF Task Force ni de la Cooperación Alemana.

