



Rainforest
Foundation US



global witness



Comentarios sobre el R-PP de Perú

Por Rainforest Foundation Norway, Rainforest Foundation UK, Rainforest Foundation US, Environmental Investigation Agency y Global Witness

Guyana, Junio 2010

Tanto el proceso de elaboración del R-PP de Perú como el documento en sí mismo tienen serias debilidades y omisiones. Esto se aplica especialmente a ciertos temas fundamentales, como son la evaluación de los escenarios y causas de la deforestación y degradación de los bosques, los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, la participación de actores clave titulares de derechos, y la gobernanza y el monitoreo.

Ni el proceso ni la propuesta de R-PP cumplen con los estándares del FCPF establecidos por el Banco Mundial (ver el Documento Constitutivo del Forest Carbon Partnership Facility). El R-PP de Perú no alcanzará estos estándares mientras no resuelva los siguientes temas:

- El R-PP debe proveer un análisis más profundo de las causas subyacentes de la deforestación y degradación de los bosques, muchas de las cuales están relacionadas con producción agrícola, maderera o energética orientadas a la exportación. Al lidiar con estas causas, debe considerarse también acciones por parte de los países donantes.
- Los pueblos indígenas y las organizaciones que legítimamente los representan son actores clave y titulares de derechos sobre la mayor parte de las tierras forestales del Perú. Sin embargo, no han sido adecuadamente incluidos en el proceso.
- El R-PP debe establecer una visión más completa de consulta. En el documento actual, "consulta" se refiere simplemente a mantener informados a los actores.
- A pesar de que la buena gobernanza viene siendo internacionalmente reconocida como un aspecto clave para el éxito de REDD, esta sección es corta y pobremente desarrollada en el R-PP de Perú (Componente 2a).
- El documento no habla del monitoreo de las salvaguardas sociales y ambientales, ni del monitoreo de la gobernanza. Es necesario desarrollar el Componente 4b.
- El proceso a desarrollarse en adelante debe seguir la nueva Ley de Consulta peruana, la que representa un avance significativo en favor de los derechos indígenas.
- Hasta el momento, el proceso del R-PP de Perú ha sido exclusivamente conducido por el Ministerio de Ambiente. Para que una estrategia REDD en Perú pueda tener peso y legitimidad dentro del propio gobierno peruano, hace falta un nivel mucho más alto de discusión y coordinación intersectorial.

Por las razones que explicamos a continuación, pedimos una revisión exhaustiva del R-PP de Perú que solucione los puntos planteados. Esta revisión debe desarrollarse de un modo transparente e inclusivo, y debe incorporar a todos los actores, especialmente a los pueblos indígenas y comunidades locales.

1. Evaluación de la situación en términos de la deforestación y degradación de los bosques

El R-PP pinta un panorama sesgado e inadecuado de la realidad peruana. Principalmente, ignora serios problemas que afectan fuertemente a los pueblos indígenas y otras comunidades que dependen de los bosques, y no identifica a cabalidad las causas subyacentes de la deforestación y degradación de los bosques.

La tala (legal e ilegal), las industrias extractivas y los proyectos de infraestructura de gran escala son sólo mencionados brevemente y al paso, y no son claramente señalados como causas importantes de la deforestación y degradación de los bosques. Una estrategia nacional de REDD no puede ignorar la existencia y ubicación de concesiones forestales, plantaciones agrícolas o de insumos para biocombustibles, hidroeléctricas y concesiones mineras. Estas actividades, tanto en Perú como en el resto del mundo, históricamente se han desarrollado de forma que han tenido impactos negativos en las poblaciones indígenas y comunidades locales y en la biodiversidad. Es más, independientemente de qué tan bien sean implementadas, estas actividades implicarán un incremento de emisiones que debe ser considerado en el proceso de planificación.

El Gobierno Peruano ha reiterado su interés en atraer capitales nacionales e internacionales para la explotación de recursos naturales – hay incluso un decreto declarando las inversiones en cultivos para biocombustibles como una prioridad de interés nacional.¹ En vez de aprovechar las tierras que ya se encuentran deforestadas, los inversionistas piden tierras intactas, idealmente en hábitats ribereños. El reciente caso del proyecto “Palma del Oriente²” en el distrito de Barranquita, provincia de Lamas, departamento de San Martín – donde a principios de este año miles de hectáreas de bosques primarios fueron talados para preparar la tierra para cultivos de biocombustibles – ilustra la dimensión de la amenaza que pende sobre los bosques peruanos.

Es importante señalar que estas plantaciones a gran escala para biocombustibles – al igual que algunos de los nuevos proyectos de inversión en hidroeléctricas, como Inambari³ – vienen siendo implementadas en gran medida como respuesta a una demanda internacional originada muchas veces en países desarrollados que son donantes al FCPF⁴. Esta dinámica resalta la necesidad de que los países donantes se comprometan, dentro del contexto del FCPF, a tomar acciones más allá de la entrega de fondos, que enfrenten de modo efectivo el rol de su propia demanda por productos que generan deforestación y degradación de bosques en los países REDD.

¹ El Decreto Supremo 004-2008-AG, Enero 2008, declara de interés nacional a una serie de cultivos para biocombustible.

² El proyecto Palma del Oriente, de Agrícola Caynarachi, es propiedad del Grupo Romero, el grupo económico peruano más importante. Una vez que las comunidades locales pudieron demostrar la deforestación generada por el grupo Romero en Barranquita, el Ministerio del Ambiente intervino para detener el proyecto.

³ El proyecto hidroeléctrico de Inambari se convertiría en el más grande en Perú y el quinto más grande en América Latina, y proveería energía a Brasil como el primero de seis proyectos hidroeléctricos en proceso. Los proyectos han generado la fuerte oposición de las comunidades locales afectadas: 65 comunidades de tres regiones del Perú tendrán que ser reubicadas. Para mayores detalles, visitar la página del Bank Information Center: <http://www.bicusa.org/es/Project.aspx?id=10078>

⁴ Según el diario peruano El Comercio, el grupo Romero exportó su primer embarque de etanol a Holanda, en diciembre pasado. Las proyecciones para este año son que el grupo Romero y Maple producirán unos 800,000 litros de etanol por día, y casi todo será exportado principalmente a Europa. (El Comercio, 13 de diciembre del 2009: “La exportación de etanol peruano ya es una realidad”.)

El R-PP de Perú tampoco da cuenta del rol de la tala ilegal como catalizador de la deforestación y degradación de los bosques. En su búsqueda por los cada vez más escasos y remotos especímenes de gran antigüedad y alto valor comercial de caoba, cedro y otras especies que se encuentran en áreas protegidas o tierras indígenas, los taladores ilegales abren trochas y caminos que luego facilitan el acceso de otros actores que incrementan la deforestación y degradación de dichas áreas.

La propuesta identifica a la “agricultura de subsistencia” y a la “agricultura migratoria” como las causas principales de la deforestación. Argumenta además que los índices de deforestación son más altos en las tierras indígenas. Esta afirmación, sin embargo, contradice estudios recientes (Oliviera et al 2007; Hvalkoff 2006⁵). La propuesta no analiza ni define quiénes son los actores detrás de la deforestación. Esto resulta problemático dados los altos índices de deforestación legal e ilegal que afecta a los bosques peruanos y que involucran a grupos económicos poderosos.

El documento menciona brevemente las políticas nacionales que han causado deforestación, pero no propone cómo cambiarlas.

2. Tenencia de la tierra y respeto por los derechos de los pueblos indígenas

El R-PP no reconoce a los pueblos indígenas como titulares de derechos, a pesar de que esto es garantizado por la Constitución Peruana e instrumentos legales reconocidos o adoptados por el Perú, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Esta es una falla grave. Más aún, el R-PP ignora los procesos organizativos de estos pueblos: menciona a las comunidades nativas, pero no se refiere a las organizaciones indígenas existentes. Los pueblos indígenas y sus organizaciones son titulares de derechos y actores clave. A pesar de ello, aún no han sido tomados en cuenta de modo adecuado.

La propuesta falla al no reconocer de modo categórico que la legislación ambiental peruana y el marco legal para los derechos de los pueblos indígenas tienen serias deficiencias. De hecho, el marco legal peruano para el reconocimiento de las tierras indígenas ancestrales es uno de los más débiles e inadecuados de la región. La legislación de los países vecinos – Brasil, Bolivia, Ecuador y Colombia – ha sido modificada y actualmente reconoce, en mayor o menor medida, la importancia social y ambiental de titular extensiones de tierra suficientes de acuerdo con el uso y posesión ancestral de los diferentes grupos indígenas. Sin embargo, los únicos derechos de propiedad reconocidos por la legislación peruana a favor de los grupos indígenas son los garantizados para las comunidades nativas y campesinas. La extensión de las tierras entregadas es pequeña y muy distante de la requerida por los usos ancestrales. Más aún, en los últimos años, varios decretos del gobierno han intentado debilitar todavía más la legislación ambiental y los limitados derechos de las comunidades de los bosques.

⁵ Oliveira, P.C., G.P. Asner, D. E. Knapp, A. Almeyda, R. Galván Gildemeister, S. Keene, R. F. Raybin, R.C. Smith. 2007. “Land-Use Allocation Protects the Peruvian Amazon”, *Science* 317. (5842): 1233 – 1236.
Hvalkof, S. 2006 “Progress of the Victims. Political Ecology in the Peruvian Amazon”. In: Reimagining Political Ecology, “Ecologies for the Twenty-First Century Series” pp. 195-233, (eds.) Aletta Biersack and James B. Greenberg, Duke University Press, Durham.

No se hace referencia a los conflictos que resultan de la falta de reconocimiento a los territorios indígenas y la carencia de una política de titulación adecuada. El estado actual de titulación permite que estos territorios figuren como “áreas libres” para proyectos REDD o proyectos de gran escala de explotación de recursos. El R-PP no sólo ignora las debilidades del marco peruano con respecto a las tierras y territorios indígenas, sino que tampoco menciona los graves conflictos que ha generado su implementación. Actualmente hay más de 300 nuevas comunidades esperando su titulación, y otras 500 esperando la expansión de sus territorios. Del mismo modo, los expedientes técnicos de las propuestas para la creación de reservas comunales y territorios para las comunidades en aislamiento voluntario presentados ante el gobierno siguen pendientes de aprobación.

El R-PP menciona que, bajo la Constitución peruana, todos los bosques pertenecen al Estado. Sin embargo, la propuesta no menciona la necesidad de definir los derechos de usufructo. Si los pueblos indígenas pueden cosechar y comercializar productos forestales no maderables tales como las nueces del Brasil, ¿pueden hacer lo mismo con el carbono? El R-PP no enfrenta el tema de la propiedad sobre el carbono. Los beneficios, incluyendo los derechos de carbono, deben pertenecer a los pueblos indígenas y comunidades locales que conservan los bosques a través de sus sistemas de producción sostenibles.

La propuesta menciona la necesidad de completar el proceso de ordenamiento territorial y de crear un registro forestal como piezas importantes de la política forestal en el país. Sin embargo, no precisa cómo el Estado garantizará la participación en este proceso de la sociedad civil, especialmente la de los pueblos indígenas y sus legítimos representantes. Esta es una fuerte preocupación dado que, tal como ha sido propuesto en el documento, el proceso definitivamente afectará parte de las tierras y territorios indígenas.

3. Consulta y Participación de la sociedad civil, en particular de los pueblos indígenas

El Componente 1b (Consulta y Participación de los Actores) reconoce la importancia de la consulta y participación con los actores en el desarrollo y la implementación de las estrategias nacionales (p.20). Se sugiere que se aprovecha de las existentes plataformas para comunicación utilizadas tanto por el gobierno como por la sociedad civil – incluyendo a los pueblos indígenas y las comunidades locales. Sin embargo, no se explica cómo esto va a funcionar en la práctica o quién se encargará de garantizar que el involucramiento de los actores sea significativo.

Es importante resaltar que cualquier proceso de consulta debe incluir todos los niveles de estructura de las organizaciones indígenas, desde las comunidades y las federaciones, hasta la organización regional y nacional. En el R-PP, la consulta queda reducida simplemente a mantener a los actores informados. En ningún momento se explica cómo los pueblos indígenas van a participar de los beneficios de las iniciativas REDD o qué actores de la sociedad civil indígena representarán a las comunidades indígenas en este proceso.

Los pueblos indígenas son básicamente señalados como receptores de beneficios de los proyectos REDD y no como actores cuya participación es esencial para el diseño y la implementación de una Estrategia Nacional REDD. Es importante recordar que el primer borrador del R-PP fue elaborado sin consulta alguna con las organizaciones indígenas, lo que hizo que fuese rechazado por el Banco Mundial. Reconocemos que desde ese momento se ha hecho algunos esfuerzos para recoger la opinión de los representantes indígenas. Sin embargo,

el Estado y los otros actores deben reconocer y tomar en consideración la inmensa demanda en términos capacidad institucional, tiempo y recursos que ejercen presión sobre los representantes indígenas legítimos debido a los numerosos procesos que vienen ocurriendo en simultáneo en este momento en Perú, no sólo referidos a REDD, pero también con respecto a una serie de reformas legales clave. Más aún, la repercusión del conflicto de Bagua ocurrido en el 2009 – tanto a nivel del diálogo formal de los indígenas con el Gobierno como de la persecución de varios líderes indígenas clave – ha ocupado una gran parte del tiempo y la capacidad de los indígenas. Dado que los pueblos indígenas son titulares de derechos sobre la mayor parte de los bosques de Perú, no son “uno más” de los actores para el proceso de la estrategia REDD, sino que cumplen un rol central, y sostenemos que el Estado debe reorientar sus procesos y cronogramas con esta idea en mente.

4. Desarrollo de Capacidades

El “Grupo Técnico REDD” mencionado en el R-PP incluye una serie de organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, pero no a las organizaciones indígenas regionales. De acuerdo con el R-PP, este grupo crecerá en tamaño, tendrá un rol más activo y participará en la “Estrategia para la Etapa de Preparación de REDD en Perú”. Las organizaciones y federaciones indígenas deben tener un rol activo en el diseño de documentos de política de REDD. Los pueblos indígenas deben también participar activamente en todas las fases del R-PP: diseño, implementación, monitoreo y distribución de beneficios.

A pesar de que el R-PP establece la necesidad de desarrollar capacidades en todos los niveles, no hay referencias acerca de cuáles deben ser los objetivos o grupos meta, o cómo y cuándo se desarrollará estas capacidades. La propuesta actual no explica, por ejemplo, cómo se pondrá información a disposición de los actores con anticipación, y cómo las evaluaciones y sugerencias de actores clave – tales como los pueblos indígenas y sus organizaciones – serán tomadas en cuenta. Tampoco explica cómo es que los temas que surjan durante la fase de consulta serán incorporados en la implementación de la Estrategia Nacional REDD, una vez que se concluya con la fase de consulta.

Las actividades de desarrollo de capacidades sólo tienen sentido si culminan en un proceso en que los titulares de derechos clave, tales como los grupos indígenas y sus organizaciones, tienen influencia real en el diseño de la propuesta y en la implementación de la estrategia REDD. Sin embargo, no hay ningún mecanismo para evaluar la calidad de esta participación.

5. Gobernanza

A pesar de que la buena gobernanza viene siendo internacionalmente reconocida como un aspecto clave para el éxito de REDD, esta sección es corta y pobremente desarrollada en el R-PP de Perú bajo el Componente 2a (Evaluación sobre el Uso de la Tierra, la Política Forestal y la Gobernanza). El R-PP menciona que se viene desarrollando una nueva Política Nacional Forestal y que hay un proceso de descentralización en camino. El lenguaje sobre gobernanza se limita a un solo párrafo, que simplemente señala a la corrupción como una de las causas principales de la débil gobernanza en el país. No se discute cómo enfrentar este problema, ni ninguna otra referencia a desafíos de la gobernanza o cómo enfrentarlos.

El R-PP no lidia con aspectos de la ilegalidad o la implementación de la ley con el detalle necesario. La falta de políticas relevantes – una Política Nacional de Bosques, una Política de Ordenamiento Territorial, una Política de Conservación de la Biodiversidad, etc. – es mencionada como una debilidad que permite la permanencia de la tala ilegal. Pero no hay mayor explicación sobre cómo se enfrentará la tala ilegal y la capacidad y la implementación de la ley.

En inspecciones llevadas a cabo en el 2009 y el 2010, el OSINFOR – la oficina nacional a cargo del monitoreo y verificación del uso sostenible de los bosques – encontró que en el 51% de 180 verificaciones la madera comercializada fue extraída de áreas no autorizadas, es decir, fue extraída ilegalmente. Esta madera viene siendo lavada y comercializada en mercados nacionales e internacionales con documentos legales. En el mismo reporte, OSINFOR concluye que las cuotas para la extracción de especies de madera protegidas de Perú violan los compromisos CITES, lo que demuestra falta de cumplimiento con instrumentos internacionales.

El R-PP no plantea ninguna conexión entre REDD *readiness* y las fallas sistemáticas en la gobernanza que perpetúan la existencia de la tala ilegal. Sin embargo, esta misma inhabilidad para ejercer un control básico sobre las actividades del sector forestal, será también una preocupación para los donantes o inversionistas de actividades REDD. Los factores identificados como facilitadores de una tala ilegal sistemática⁶ – incluyendo personal desprotegido y pobremente remunerado, falta de transparencia y sistemas de control o monitoreo independiente adecuadamente financiados, corrupción e impunidad judicial – son los mismos que socavarán la implementación de REDD.

El documento admite que la transparencia y la distribución de información relacionada con REDD son fundamentales (p. 66) y reconoce la importancia de estos aspectos para permitir un mejor control y monitoreo ciudadano. El R-PP también sostiene que la participación permanente de todos los actores debe ser establecida a lo largo del proceso REDD. Sin embargo, el documento no discute cómo se ejecutará esta participación y transparencia. Más aún, un reporte de transparencia recientemente producido en Perú (<http://www.dar.org.pe/transparenciaforestal/inicio.html>) concluye que los niveles de transparencia en el sector forestal son los más bajos de todo el sector público nacional.

La propuesta de R-PP establece la necesidad de la consulta pública en el desarrollo de una Estrategia Ambiental Nacional (SESA). También menciona la necesidad de estudios de impacto ambiental y compromete al Perú en la adopción de todas las salvaguardas sociales recomendadas por el FCPF. Sin embargo, no explica qué medidas se adoptará o cómo se implementarán. No se discute, por ejemplo, el establecimiento de mecanismos claros para resolver los conflictos relacionados con los proyectos REDD, tales como conflictos sobre la tierra, la propiedad del carbono o la distribución de beneficios. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo de Perú, más del 50% de los conflictos sociales en Perú se originan en asuntos ambientales⁷. Los dramáticos eventos de junio del 2009 en Bagua demuestran que Perú carece de mecanismos democráticos efectivos para manejar y resolver estos conflictos. La respuesta del gobierno actual ha sido la persecución y criminalización de los líderes indígenas. En este

⁶ Por ejemplo, ver Banco Mundial (2006) “Análisis Preliminar sobre Gobernabilidad y Cumplimiento de la Legislación del Sector Forestal en el Perú”; Environmental Investigation Agency (2010) “El Sector Forestal Peruano: ¿Listos para el nuevo escenario internacional? Percepción y Aportes de la Sociedad Civil”.

⁷ Ivan La Negra, Adjunto Defensorial, “Una Reforma Incompleta.” *El Comercio Perú*, 12 May 2010.

contexto, es urgente considerar la creación de mecanismos apropiados para la resolución de conflictos y clarificar cómo éstos garantizarán la participación de los pueblos indígenas y sus organizaciones y federaciones en el tratamiento y la resolución de los conflictos que los afecten directa o indirectamente.

Además, la propuesta de R-PP tampoco explica cómo el Gobierno Peruano garantizará la transparencia del proceso en relación a las metas, presupuestos, cronogramas y distribución de beneficios REDD. No queda claro cómo la sociedad civil peruana, en particular los pueblos indígenas y sus organizaciones, participarán en estos asuntos. Sin la participación activa y plena de los pueblos indígenas, la Estrategia Nacional REDD carecerá de legitimidad.

6. Monitoreo

La propuesta identifica un número de instituciones directa e indirectamente involucradas en REDD (p. 7-10). Sostiene que la implementación de esquemas REDD y su supervisión y monitoreo es responsabilidad del Ministerio de Ambiente (MINAM), quien es además el punto focal para el CMNUCC. La agencia encargada de supervisar y monitorear las actividades forestales en el campo es OSINFOR, quien se encuentra bajo la Presidencia del Consejo de Ministros.

Se reconoce que los gobiernos regionales cumplen “un rol importante” en controlar las actividades en los bosques bajo su jurisdicción y el cumplimiento de la política forestal nacional.

No se habla de un sistema de control y balance institucional (*checks and balances*), lo que hace difícil evaluar si se garantizará la transparencia, rendición de cuentas y equidad del proceso.

El Componente 4b del R-PP, donde se debe discutir el monitoreo de beneficios e impactos más allá del carbono, no se ha incluido en la narrativa del R-PP, a pesar de ser mencionado en el índice de contenidos. No hay referencias a monitoreo de salvaguardas sociales y ambientales ni gobernanza. Sólo se habla del monitoreo de carbono. Por lo tanto, el sistema de monitoreo propuesto está incompleto y no proveerá información adecuada para la implementación de REDD.

Asimismo, no se discute cómo se producirá el monitoreo independiente de REDD, involucrando a la sociedad civil y actores relevantes, como lo exigen los componentes 4b y 2c. Este debe ser un bloque esencial en la estructura para el monitoreo de la gobernanza en REDD, que permita credibilidad en que Perú esté implementando de modo efectivo las reformas en términos de gobernanza a las que se ha comprometido. Un sistema de monitoreo independiente funcionando de modo apropiado, podrá identificar y reportar públicamente cualquier falla en el sistema que amenace el éxito de las actividades REDD en Perú y, al hacerlo, estará apoyando el funcionamiento y la implementación de la ley. El monitoreo independiente tendrá que ser implementado por una variedad de actores, entre los cuales resultan clave las organizaciones de la sociedad civil local empoderada. Antes de que el R-PP sea aprobado, Perú debe proponer un sistema efectivo de monitoreo independiente como parte del Componente 4b. Esto requerirá una aproximación participativa que incluya a los pueblos indígenas, las comunidades locales y la sociedad civil.

7. Cronograma de implementación REDD

De acuerdo con el cronograma esbozado en esta propuesta, el Perú espera implementar su estrategia REDD y entrar en los mercados de carbono en el año 2013, es decir, en sólo tres años.

Consideramos poco posible que Perú alcance a realizar todas las reformas legales necesarias que permitan la implementación de una estrategia REDD que respete los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales dentro de este marco de tiempo. En tal plazo resulta igualmente poco posible que se logre completar todos los estudios de línea base necesarios, o que los pueblos indígenas y sus organizaciones hayan conseguido participar activamente en estas iniciativas. Más aún, es improbable que en dicho término las federaciones indígenas nacionales como AIDSESP – ni mencionar a las organizaciones indígenas regionales o las federaciones de las comunidades mismas – hayan adquirido conocimiento e información suficiente y apropiada sobre las implicancias tanto de la estrategia nacional REDD propuesta por el gobierno como de los proyectos REDD.

Es importante recordar que el borrador de la ley forestal actualmente en discusión ha sido fuertemente criticado por AIDSESP, por violar los derechos de los pueblos indígenas. El Ministerio del Ambiente de Perú (MINAM) fue creado recién en el 2008 y es improbable que para el 2013 tenga suficiente capacidad técnica como para implementar un sistema de monitoreo que considere y respete las sugerencias y experiencias de los pueblos indígenas y otros sectores de la sociedad civil.

La propuesta señala que 19 proyectos piloto serán planeados con la participación de la sociedad civil. Ni AIDSESP ni otras federaciones indígenas han sido informadas, ni han sido invitadas a participar en el diseño de tales proyectos.

8. Incumplimiento del Documento Constitutivo del FCPF

El artículo 3.1(d) del Documento Constitutivo del FCPF establece que el FCPF debe “cumplir con las Políticas y Procedimientos Operacionales del Banco Mundial tomando en cuenta la necesidad de una participación efectiva de los Pueblos Indígenas Dependientes de los Bosques y los otros Pobladores de los Bosques en las decisiones que puedan afectarlos, respetando sus derechos bajo la ley nacional y las obligaciones internacionales aplicables”. Ni el proceso para el desarrollo del R-PP ni el R-PP en sí mismo han cumplido con este requisito. Los pueblos indígenas no han participado en el proceso y sus derechos no están garantizados.

El artículo 3.1(c) del Documento Constitutivo requiere al FCPF “asegurarse de ser consistente con los lineamientos del CMNUCC sobre REDD”. Aún no se ha finalizado el acuerdo sobre REDD en el CMNUCC. Sin embargo, el borrador del texto incorpora una serie de salvaguardas que incluyen el respeto por los derechos de los pueblos indígenas y su participación plena y efectiva. El R-PP de Perú no cumple con estas previsiones.

9. Impacto de la Ley de Consulta Peruana en el R-PP

El 19 de mayo del 2010, el Congreso Peruano aprobó la “Ley de Consulta”, que detalla por primera vez las obligaciones que el Perú asumió, respecto de sus pueblos indígenas, cuando ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1994. Vale la pena resaltar que la Ley de Consulta no cumple completamente con las obligaciones de Perú bajo el

Convenio 169. En particular, la ley no garantiza explícitamente el derecho a veto de los grupos indígenas sobre legislación o proyectos que tendrán un impacto directo sobre ellos. Sin embargo, la aprobación de la Ley de Consulta fue celebrada como una victoria por las comunidades indígenas de Perú y como una reivindicación de las protestas de los pueblos indígenas en contra de los decretos legislativos emitidos sin consulta previa en el 2008, que desencadenaron la violencia de Bagua en junio del 2009. En este momento el Presidente de Perú aún tiene que firmar y publicar la ley, pero se espera que la ley entre en vigencia en el futuro cercano. La ley entrará en funcionamiento 90 días después de su publicación, por lo tanto el Estado podría argumentar que la Ley de Consulta no aplica para la promulgación de la primera versión del R-PP. Pero el proceso debe seguir la nueva legislación e incluir la implementación del R-PP, momento durante el cual se calcula que la Ley de Consulta ya debe estar vigente.

Más aún, como la Ley de Consulta representa un significativo paso adelante por los derechos indígenas en Perú, el R-PP debe referirse explícitamente a la necesidad de que el Estado cumpla con los requisitos de esta ley en el desarrollo de las políticas nacionales de REDD y los proyectos piloto en Perú. La Ley de Consulta establece principios de consulta con mayor detalle y requisitos más exigentes para el Estado que aquellos previstos en la versión actual del R-PP. Estos principios incluyen la obligación para el Estado de proveer toda la información relevante a las organizaciones y federaciones indígenas con el tiempo adecuado para que estos últimos puedan utilizar esta información en su diálogo con el Estado. También exige un “plazo razonable” para que los grupos indígenas discutan y arriben a una conclusión con respecto a cualquier ley o programa que los afecte. La ley no define “plazo razonable”, así que esto podría ser definido en el R-PP como el tiempo requerido por las organizaciones y federaciones indígenas para llegar a una decisión informada bajo los requisitos de sus propias normas internas y costumbres. La ley establece que el objetivo de la consulta debe ser “un acuerdo o consentimiento” (énfasis en el original) entre las federaciones indígenas y el Estado, y que tal acuerdo es obligatorio para ambas partes. Sin embargo, la ley también faculta al gobierno a tomar la decisión final sobre la implementación de la legislación o programa, y establece que en caso no se llegue a tal acuerdo “obligatorio”, el Estado puede eventualmente implementar la ley o el programa siempre y cuando cumpla con “adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios”. Este es un estándar vago y contradictorio. Por lo tanto, el R-PP debe aclarar que, al seguir los requerimientos de la Ley de Consulta, cualquier política nacional o proyecto piloto de REDD sólo será implementado si el Estado de hecho alcanza tales acuerdos obligatorios con las federaciones indígenas directamente impactadas.

10. Institución involucrada en la planificación de REDD

Hasta el momento, el proceso del R-PP de Perú ha sido exclusivamente conducido por el Ministerio del Ambiente. No ha habido un intento concertado por coordinar esfuerzos con, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura – donde reside la Autoridad Forestal – o los ministerios de Minería y Petróleo, Comercio, Energía, Vivienda, Economía o Transporte. En la práctica, reuniones de los actores relevantes para el R-PP se han cruzado con reuniones sobre la Ley Forestal, haciendo imposible asistir a ambas reuniones al mismo tiempo, como si ambos temas no estuvieran intrínsecamente relacionados con la deforestación y degradación de los bosques. Las decisiones sobre la ubicación y entrega de concesiones agrícolas y forestales son tomadas por el Ministerio de Agricultura. Las decisiones sobre la ubicación de las minas son tomadas por el Ministerio de Minería y Petróleo. La titulación y zonificación son responsabilidades del

Ministerio de Vivienda. Las decisiones sobre carreteras e infraestructura, política energética e incentivos financieros son tomadas por otros ministerios. No hay indicios de que se haya producido una coordinación seria entre ministerios. El Ministerio del Ambiente sólo tiene dos años de existencia y su capacidad política es bastante limitada al interior del Gobierno Peruano, mientras que ministerios más tradicionales – especialmente aquellos que atraen y manejan proyectos de inversión de gran escala – cuentan con un poder político considerablemente mayor y llegada directa al Presidente Peruano. Para que la estrategia REDD de Perú tenga peso y legitimidad dentro del propio gobierno peruano, hace falta un nivel mucho más alto de discusión y coordinación intersectorial.

Guyana, Junio del 2010

Rainforest Foundation Norway – www.rainforest.no
Rainforest Foundation UK – www.rainforestfoundationuk.org
Rainforest Foundation US – www.rainforestfoundation.org
Environmental Investigation Agency – www.eia-global.org
Global Witness – www.globalwitness.org