

Más allá del enfoque técnico

El proceso político en el desarrollo de un sistema de MRV en Perú

Laura F Kowler y Anne M Larson

Resultados clave

- Existe poca claridad, incluso entre los expertos, respecto a las implicaciones más amplias de los diferentes métodos de monitoreo de carbono, o del proceso del diseño de un sistema de MRV como un todo, particularmente en cuanto a resultados de índole social, político y económico (p. ej. los resultados relacionados con la repartición de beneficios).
- Un mayor entendimiento de las necesidades e intereses de diferentes actores mediante el mejoramiento de la comunicación, el diálogo y la confianza entre los gobiernos regionales y el Gobierno nacional, así como entre los investigadores y los diseñadores de políticas, puede conllevar al desarrollo de una estructura institucional más efectiva y útil para el sistema de MRV.
- El desarrollo de un sistema de MRV en Perú pone en evidencia los retos inherentes de la coordinación de tipo vertical y horizontal (o de múltiples niveles), incluyendo la coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales, y entre sectores, particularmente el ambiental y el agrícola.
- Una mejor coordinación intra e interinstitucional podría ayudar a mitigar los costos asociados a la inversión en actividades que se superponen, tales como la competencia desleal, el uso ineficiente de los recursos, y la necesidad de adaptar o dejar de lado una labor en ejecución.
- La complejidad técnica del proceso de MRV, particularmente los métodos de monitoreo y verificación de los análisis de emisión de carbono y de los cambios en la cobertura forestal mediante imágenes de alta resolución, influyen sobre qué actores se involucran en el proceso de diseño y sobre la naturaleza de su participación. En Perú, este proceso ha excluido a quienes no tienen este tipo de experiencia, tales como los gobiernos subnacionales que tienen capacidades técnicas y recursos económicos limitados, y que, en muchos casos, experimentan inestabilidad institucional.

Introducción

Muchos países se encuentran en proceso de desarrollar sistemas nacionales de MRV, y la evidencia anecdótica sugiere que dicho proceso ha sido más difícil de lo que se esperaba. Este Infobrief busca entender algunas de las razones que explican lo anterior, enfocándose especialmente en los desafíos políticos multiniveles para encontrar mejores formas de abordarlas durante el diseño de sistemas MRV.

El proceso de MRV se considera con frecuencia como un asunto técnico, y los problemas asociados a este se perciben de naturaleza técnica. No obstante, también existen diferentes opiniones y competencia entre los investigadores responsables de informar las decisiones con base científica que afectan el proceso de MRV. Además, las decisiones técnicas pueden tener implicaciones sociales, económicas y políticas que deben entenderse mejor y ser negociadas de manera transparente¹. Los sistemas de MRV de base amplia requieren una gobernanza y estructura institucional fuerte para obtener información útil y precisa que satisfaga múltiples necesidades; es decir que estas inversiones serán más sostenibles y promoverán mayor credibilidad si se diseñan no solo para alcanzar los

requerimientos internacionales de reporte de emisiones de carbono, sino también las necesidades nacionales, regionales y locales de información y monitoreo.

En muchos países, los sistemas de MRV se han diseñado después, y no antes, del establecimiento de sistemas relevantes a nivel de proyecto o en instancias gubernamentales subnacionales. En la medida en que REDD+ se orienta al monitoreo a nivel nacional, los países deben afrontar los desafíos de construir un sistema único, al cual se refiere con frecuencia como "REDD+ jurisdiccional y anidado". (VCS 2013). El Estándar Verificado de Carbono (VCS por sus siglas en inglés) define el nivel "anidado" como la integración de los créditos de carbono a nivel de proyecto en mecanismos de monitoreo de escala más amplia (jurisdiccional). El carácter "jurisdiccional" se refiere al verdadero monitoreo de carbono que ocurrirá en toda una región política administrativa, lo cual puede ser de escala subnacional o nacional (*ibid.*). En Perú, el desarrollo del sistema de MRV se inició a nivel subnacional antes de que el Gobierno nacional pudiera disponer de tiempo y recursos para su desarrollo. Este Infobrief analiza este proceso en Perú durante el período 2013-2015, para obtener lecciones más amplias con respecto a los desafíos de la gobernanza a niveles múltiples y las oportunidades asociadas a la gestión de los procesos técnicos en esferas políticas generalmente complejas.

¹ Las decisiones "técnicas" también pueden conllevar intentos para hacer uso (o manipular potencialmente) de los cálculos para obtener ventaja, a pesar de que esto no fue así en el caso presentado aquí.

La recolección de información involucró un total de 32 entrevistas semi-estructuradas con representantes del Gobierno nacional, los gobiernos regionales y las organizaciones civiles, además de una minuciosa observación de los procesos de REDD+, participación en numerosos encuentros relacionados con el tema en 2014 y la selección y el seguimiento de entrevistas seleccionadas durante el 2015.

Encontramos poca comprensión técnica fuera de una pequeña esfera de expertos, quienes con frecuencia entienden poco las implicaciones más amplias de las diferentes metodologías empleadas en el proceso de MRV. Una mejor comprensión de las necesidades e intereses de los diferentes actores y de los esfuerzos para construir alianzas a lo largo de instituciones de gobernanza fragmentadas mejoraría la legitimidad del proceso de desarrollo del sistema y los resultados esperados. Los hallazgos de esta investigación son relevantes no solo para consolidar los sistemas de MRV jurisdiccional anidados, sino también para entender la coordinación de múltiples niveles, y específicamente de las dificultades y particularidades de navegar los procesos técnicos en las aguas de la política.

El marco internacional para el proceso de MRV

Como parte de los esfuerzos internacionales para mitigar el cambio climático y en el contexto de la implementación de la CMNUCC, los países en vía de desarrollo han sido alentados a ejecutar lo que se conoce como actividades de REDD+ en el sector forestal que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero (GEI), y que conserven, mejoren y gestionen de forma sostenible las reservas de carbono. Para evitar, reducir o capturar las emisiones de carbono, cualquier país que desee ejecutar actividades REDD+ debe establecer un sistema de monitoreo que brinde información precisa respecto a las emisiones. A los países que se encuentran implementando el mecanismo de REDD+ se les pide establecer un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (SNMF) junto a un sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) (CMNUCC 2009; 2010), los cuales forman parte de un Sistema Nacional de Inventario de GEI más amplio. El SNMF brinda información respecto al grado de cobertura forestal en áreas designadas para la conservación y el mejoramiento de las de reservas de carbono. La función de "monitoreo" de los SNMF es principalmente servir como una herramienta que permita a los países evaluar un amplio rango de información forestal.

Por otro lado, la función del proceso de MRV para REDD+, se refiere al cálculo y reporte internacional de las emisiones y remociones forestales a escala nacional (ver Recuadro 1). Esto se basa en tres componentes principales, o "pilares". 1) un sistema satelital de monitoreo terrestre (SSMT); 2) un inventario nacional forestal; y 3) un inventario de GEI. El monitoreo que se requiere para el SNMF y el sistema de MRV debe basarse en las imágenes de satélite respaldadas por observaciones de campo, permitiendo a los países obtener información rápida y actualizada para tomar acción contra la deforestación ilegal y la degradación del bosque (CMNUCC 2009). El mapeo y monitoreo de los bosques secundarios y la expansión de las plantaciones forestales (p. ej. la reforestación y la forestación) también son necesarios para reportar el cálculo del balance neto de carbono forestal para el sector forestal, como lo exige el sistema de MRV.

Recuadro 1. El sistema de MRV

Medición: la información sobre el área y el grado en que la actividad humana se realiza en los bosques (datos de actividad o DA) con coeficientes que cuantifican las emisiones o remociones por unidad de actividad (factores de emisión o FE). En lo que respecta a REDD+ esto significa las mediciones del área forestal y cambio en el área (DA), así como reservas de carbono forestal y cambios en la reserva de carbono (FE). Esta información provee la base para el inventario de los gases de efecto invernadero (GEI). También se les podría pedir a los países medir indicadores de salvaguardas y otros beneficios forestales.

Reporte: la compilación y disponibilidad de la información y de estadísticas nacionales para un inventario de GEI. Los requerimientos para el reporte ante la CMNUCC podrían incluir información sobre las emisiones y remociones de los GEI, y detalles sobre las actividades que un país haya ejecutado para cumplir los compromisos adquiridos bajo la CMNUCC.

Verificación: el proceso para examinar de manera independiente la exactitud y confiabilidad de la información reportada o de los procedimientos empleados para generarla. Un revisor externo lleva a cabo la verificación. La Secretaría de la CMNUCC emplea un equipo de expertos para verificar los datos reportados en base a: 1) el grado en el cual la información incluida en el reporte se puede verificar; 2) los actores que realizan la verificación; y 3) la forma en que la verificación es realizada.

Fuente: Adaptado del Programa ONU-REDD (2015)

El sistema de MRV, vital para la obtención de financiamiento con base en resultados, requiere que los países REDD+ desarrollen un Nivel de Referencia de Emisiones (REL/RL)² que sirva de punto de referencia para evaluar el desempeño de cada país en la implementación de las actividades REDD+. Los niveles de referencia se establecerán de manera transparente, tomando en cuenta información anterior sobre deforestación y degradación del bosque, permitiendo que los países ajusten los niveles a las circunstancias nacionales basados en las reservas de carbono forestal y sus cambios a lo largo del tiempo (FAO 2015). La CMNUCC no dicta la duración, el período o la cantidad de puntos de datos (en años) que deban ser usados por los países en el análisis de la información histórica (*ibid.*), y la duración del periodo de referencia puede depender de la disponibilidad y calidad de la información.

Tanto el SNMF como el sistema de MRV jugarán un papel esencial en la forma en la que se maneje la información en los programas REDD+ y en cómo los países y las jurisdicciones serán compensadas por reducir emisiones (*ibid.*). Se espera que los países empleen sus SNMF para evaluar los resultados de la implementación de REDD+ y reporten sus emisiones y remociones forestales en sus inventarios de GEI nacionales. Los países deben desarrollar sus propias metodologías para el sistema de MRV, las cuales pueden adaptarse o mejorarse con el tiempo.

2 También conocido como Nivel de Referencia de las Emisiones Forestales (FREL por sus siglas en inglés)

Lo central del debate sobre el sistema de MRV es cómo pueden los países “rendir cuenta de manera confiable sobre la cantidad de carbono forestal, incluyendo los cambios sucedidos con el tiempo” (FAO 2015). Esto se refiere al reporte a nivel nacional ante la CMNUCC, y al monitoreo del carbono del país como un todo³.

La CMNUCC señala varios modos de desarrollar los REL, los cuales incluyen un enfoque nacional y uno subnacional o de forma escalonada. Aunque el objetivo final del mecanismo REDD+ bajo la CMNUCC es un REL nacional, los países pueden presentar inicialmente un REL subnacional. Los enfoques son compatibles, ya que el REL nacional puede ser una combinación de REL sub-nacionales. Las mediciones de escala subnacional pueden hacerse ya sea de manera simultánea o en tiempos diferentes y se obtienen con metodologías e información subnacional⁴. El establecimiento de un REL nacional, sin embargo, puede reducir los costos relacionados con el cálculo y la actualización de los REL, y asegurar que los cálculos para diferentes actividades sean realizados de manera consistente (FAO 2015).

Se consideran a los REL subnacionales como una medida provisional (ver CMNUCC, Decisión 12/CP.17, párrafo 11). Empezar a una escala subnacional podría brindar más flexibilidad para definir el alcance del REL y seleccionar la información más apropiada al contexto local. Un enfoque escalonado también permite que los países actualicen e incorporen nueva información y metodologías a lo largo del tiempo (Ver Recuadro 2). Por otro lado, un enfoque anidado dificulta mantener la consistencia entre varios REL subnacionales, particularmente si estos son desarrollados por diferentes actores. Si la coordinación es limitada, esto puede causar problemas asociados a la transparencia y la relación costo-beneficio a mayor escala (FAO 2015). Asimismo, los desafíos técnicos pueden incluir costos de transacción más elevados, particularmente cuando los REL son desarrollados por unidades más pequeñas⁵. Según la FAO (2015), los enfoques empleados para establecer los REL deberían incluir otras consideraciones, tales como la capacidad subnacional para implementar actividades de alerta temprana; la disponibilidad de los datos; y la escala y naturaleza de los impulsores de la deforestación.

3 Los lineamientos metodológicos iniciales en relación al MRV ante REDD+ se entregaron durante la COP 15 en Copenhague (2009). Estos recomendaban el establecimiento de un “monitoreo nacional forestal sólido y transparente y, si cabe, sistemas subnacionales como parte de sistemas nacionales de monitoreo forestal que: i. hagan uso de una combinación de enfoques de carbono forestal mediante teledetección y evidencias de campo, según sea apropiado, para calcular en las fuentes las emisiones antropogénicas de gases de tipo invernadero, y en los vertederos las remociones, las reservas de carbono forestal y los cambios de área forestal [Monitoreo y Medición]; ii. brinden cálculos transparentes, consistentes y exactos en la medida de lo posible, y que reduzcan las incertidumbres, tomando en cuenta las aptitudes y capacidades de [Reporte]; iii. sean transparentes y sus resultados estén disponibles e idóneos para su revisión según lo pactado en la Conferencia de las Partes [Verificación]” (FAO 2015).

4 Los cálculos de emisiones y remociones pueden obtenerse de varias formas. El IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) clasifica los enfoques metodológicos en tres “escalones” (1-3, partiendo de menor a mayor calidad), de acuerdo con la cantidad de información requerida y el grado de complejidad del análisis. La mayor cantidad de información y la complejidad analítica corresponde a una reducción en la incertidumbre de los cálculos (IPCC 2003 y 2006, citado en FAO 2013)

5 Los REL también pueden desarrollarse a nivel de proyecto, lo cual añade un escalón a la complejidad en el monitoreo de carbono. Los países que decidan reconocer estos REL con base en un proyecto deben restar sus resultados de los resultados nacionales o subnacionales para evitar el conteo doble de la misma reducción de emisiones (FAO 2015).

Recuadro 2. Enfoque jurisdiccional y anidado al sistema de MRV

Una de las principales razones a favor de un enfoque jurisdiccional y anidado para REDD+ es que permite la implementación de diferentes tasas, dependiendo de las capacidades técnicas y los esfuerzos hechos a nivel regional (Che Piu y Menton 2014). Este enfoque le permite a un país iniciar actividades REDD+ ya sea a nivel de proyecto o a nivel regional, siempre y cuando estas sean ampliadas dentro de un marco de tiempo dado (Angelsen et al. 2008). Bajo el sistema jurisdiccional, las entidades subnacionales, como las regiones, amplían su monitoreo de carbono a jurisdicciones más grandes, las cuales a su vez amplían el monitoreo a escala nacional. Un enfoque anidado permite la existencia de varias líneas de base, de manera que los créditos de REDD+ puedan ser transferidos a actividades exitosas a escala subnacional, incluso si el objetivo nacional no puede ser alcanzado (Zelli et al. 2014). Adicionalmente, un enfoque anidado puede representar una ventaja para los sistemas políticos descentralizados, ya que permite que diferentes unidades administrativas regulen sus propias iniciativas REDD+ de acuerdo a las necesidades y condiciones locales (Cortez et al. 2010).

Desarrollo del sistema de MRV en Perú

En el año 2010, Perú se comprometió a alcanzar cero emisiones netas para el año 2021 en los sectores de Cambio de Uso de la Tierra (LULUCF, por sus siglas en inglés) y Forestería, mediante la conservación de 54 millones de hectáreas de bosques primarios (Che Piu y Menton 2014). Para alcanzar este objetivo, el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB) del Ministerio del Ambiente (MINAM), inició esfuerzos orientados a alcanzar varios de los requisitos de la CMNUCC para REDD+. A partir de 2011 el Proyecto REDD+ del MINAM lidera el establecimiento del sistema de MRV del país. En 2012, el MINAM y el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) se unieron al proyecto de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)⁶, el cual se dedica a desarrollar los SNMF para el año 2021. El proyecto de la OTCA ha provisto un foro para que el MINAM y el MINAGRI coordinen y desarrollen objetivos conjuntos para el manejo efectivo de los bosques. La OTCA se enfoca principalmente en la deforestación, degradación, cambio en el uso de la tierra y escenarios de referencia.

A la fecha, el Gobierno nacional no ha establecido la arquitectura institucional para el sistema de MRV. Es probable que los gobiernos regionales jueguen un papel importante en dicho sistema, esperándose que este tenga una mejor relación costo-beneficio en la verificación por parte de instituciones que se encuentran cerca de los bosques a ser monitoreados. El Gobierno nacional peruano ya ha establecido la arquitectura institucional para los SNMF, la cual sigue las recomendaciones internacionales delineadas por la CMNUCC. Estas recomendaciones exigen que

6 El proyecto de la OTCA recibió financiación del ITTO y de la GIZ. Los proyectos reúnen a los países amazónicos de: Guyana, Surinam, Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Colombia y Brasil. El proyecto de monitoreo forestal del bosque Amazónico de la OTCA empezó en el año 2007, pero no se inició en Perú sino hasta el año 2012. En Perú, la OTCA tiene dos “puntos focales”, uno en el MINAM y otro en el MINAGRI, comprendiendo el Observatorio Forestal OTCA. Este provee un “espacio neutro” donde los dos ministerios pueden coordinar.

las regiones asuman un papel activo en el proceso mediante su participación en el Grupo de Verificación Nacional⁷, formado principalmente por gobiernos regionales, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), el Servicio de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y organizaciones civiles (organizaciones comunitarias indígenas y rurales). Los gobiernos regionales serán responsables de: monitorear el cambio en la cobertura forestal mediante la verificación y monitoreo de los datos obtenidos con imágenes satelitales; coordinar con los gobiernos locales el monitoreo forestal en el campo; y responder a las alertas del Gobierno nacional como parte del sistema de alerta temprana. El SNMF realizará el monitoreo del cambio de cobertura forestal a lo largo del país y enviará los mapas a los gobiernos regionales para su validación en el terreno⁸.

Las regiones piloto para el desarrollo del sistema de MRV, y el desacuerdo nacional-regional

Las primeras etapas de REDD+ en Perú se caracterizaron por el desarrollo de iniciativas a nivel de proyecto al inicio de 2008; e inmediatamente siguió la participación de los actores regionales, particularmente personas del sector ambiental en las plataformas de múltiples actores conocidas como las Mesas REDD+ (ver Kowler et al. 2016)⁹. El financiamiento del desarrollo del sistema de MRV estuvo a cargo de la fundación *Gordon and Betty Moore* y del Banco Alemán de Desarrollo KfW. En sus inicios, el MINAM decidió apoyar el desarrollo del MRV a nivel subnacional, ya que carecía de la capacidad técnica o recursos humanos para dedicarse al desarrollo de un sistema nacional. Las regiones de San Martín y Madre de Dios fueron seleccionadas como pilotos, las cuales recibirían el financiamiento para desarrollar líneas de base para realizar un seguimiento de las emisiones de carbono que a su vez fomentaría el desarrollo de líneas de base y escenarios de referencia a nivel nacional. Un informante del MINAM explicaba que, "necesitamos [...] implementar] REDD+ a nivel departamental porque el manejo forestal responde al poder del gobierno regional, mientras que el sistema nacional determinará las reducciones de carbono". San Martín y Madre de Dios fueron elegidas ya que ambas regiones se caracterizan por una gran cantidad de proyectos REDD+, presencia de una Mesa regional de REDD+ y niveles importantes de deforestación pasada o proyectada¹⁰.

Los diferentes niveles de apoyo por parte del MINAM afectaron la habilidad de las dos regiones para desarrollar de manera efectiva herramientas de MRV, tales como el establecimiento de un REL y período de referencia, así como un mapa de deforestación. El MINAM contrató a dos representantes para apoyar al gobierno regional de San Martín durante un período de tres años. En contraste, solo se empleó a un consultor para

apoyar al gobierno regional de Madre de Dios durante un período de seis meses, luego del cual, de acuerdo a informantes regionales, la región fue "dejada [...] para avanzar sola sin apoyo financiero". Los informantes de la región de Madre de Dios se mostraban generalmente insatisfechos con el apoyo por parte del MINAM. Un informante refirió sentir que el MINAM "los había abandonado". De acuerdo con informantes nacionales y regionales, el MINAM invirtió más en San Martín por varias razones, incluyendo la facilidad para trabajar debido a la estabilidad institucional y la capacidad técnica, lo cual representó mejores condiciones para un potencial impacto. Sin embargo, a pesar de estos retos y diferencias, ambas regiones realizaron progresos similares en alcanzar los requisitos de sus MRV, ya que varias ONG participaron en la Mesa REDD+ en Madre de Dios apoyando la recolección de datos, algo necesario para desarrollar mapas de deforestación y de carbono y un REL regional.

Durante este período, el proyecto de REDD+ del MINAM empezó a trabajar a nivel nacional. El MINAM decidió dividir el país en tres "ecorregiones", la Amazonía, la costa y la sierra, para establecer líneas de base y escenarios de referencia. El MINAM comenzó a trabajar en la Amazonía, donde se encuentra la gran mayoría de los proyectos REDD+.

Dado que los programas de MRV de San Martín y de Madre de Dios progresaron con mayor rapidez en comparación con el proyecto nacional del MINAM, surgieron problemas cuando el MINAM surgió en serio en el sistema nacional. Por ejemplo, las dos regiones emplearon diferentes metodologías (p. ej. para determinar la pérdida de cobertura forestal), las cuales también diferían de las que se emplearon en el programa nacional. Durante la consolidación del proceso, San Martín decidió adaptar su metodología, la cual tenía menos diferencias con el programa nacional, para prevenir futuros retrasos. De acuerdo con varios encuestados de otras regiones, es posible que esta decisión pueda ser atribuida a una mejor relación de San Martín con el MINAM, y a que el Gobierno nacional invirtió en el sistema de MRV de la región.

En contraste, la disparidad entre los datos generados por Madre de Dios y el Gobierno nacional ha sido polémica. Durante las entrevistas con miembros de la Mesa REDD+ de Madre de Dios, los encuestados afirmaban que sus datos eran de mejor calidad que los generados por el MINAM a nivel nacional: sus mapas de cobertura terrestre son más detallados y más precisos, reflejando diversos tipos de vegetación y reservas de carbono¹¹. A pesar de que los informantes del MINAM reconocieron que los datos provenientes de Madre de Dios son más detallados, reportaron que no estaban seguros respecto a cómo integrarlos en el sistema nacional de monitoreo de carbono. De acuerdo con los informantes de las ONG, los gobiernos regionales y del MINAM, las discusiones sobre cómo hacer compatibles los resultados provenientes de Madre de Dios y del MINAM fueron extremadamente difíciles, dadas las discrepancias en las metodologías que se emplearon y en la insuficiente información y análisis de los efectos de estas metodologías en el REL.

Distintas metodologías también fueron empleadas por la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM (MINAM-DGOT) y el Proyecto REDD+, también supervisado por el MINAM, para elaborar mapas nacionales de deforestación. Debido a diferencias

7 Los miembros del Grupo Nacional de Verificación tienen una cantidad de responsabilidades que incluyen la verificación de la información generada por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales sobre los cambios de cobertura forestal a nivel regional, empleando los protocolos establecidos.

8 Algunos entrevistados del gobierno nacional argumentaron que la validación en el terreno no es necesaria, sino que se puede hacer con imágenes de alta resolución.

9 Las Mesas REDD+ son foros regionales que reúnen principalmente a quienes proponen proyectos REDD+ y representantes de los gobiernos regionales para discutir y desarrollar herramientas para REDD+.

10 San Martín tiene el historial más alto de tasa de deforestación, y Madre de Dios tiene una de las más altas tasas de deforestación proyectada entre las regiones amazónicas.

11 Esto se relaciona con la escala de los datos colectados: varias instituciones que participaron en la Mesa REDD+ de Madre de Dios colectaron información de campo para el análisis de biomasa en 608 parcelas a lo largo de la región para realizar el mapeo de carbono; en tanto que el proyecto de REDD+ del MINAM usó imágenes de satélite. Esto último es considerado como un Nivel 3 de información más detallada y precisa (ver Goodman 2013).

entre ambas metodologías, tales como los diferentes sistemas de clasificación de bosques, estas son difíciles de compatibilizar. Según los entrevistados, no fue sino hasta el mes de mayo de 2014, cuando la DGOT del MINAM fue invitada a participar en el proyecto de la OTCA¹², que se comenzaron a abordar estos problemas de coordinación.

El surgimiento de una línea de base nacional

En el año 2014, el MINAM finalizó el mapa nacional de deforestación y estableció el año 2000 como el año de referencia para el SNMF, basado en un análisis histórico de deforestación en la región amazónica. El periodo de referencia para la línea de base de referencia es 2001-2014. Una vez que el MINAM completó los mapas nacionales, se decidió centralizar el sistema de MRV empleando solo la información producida a nivel nacional. De acuerdo con los informantes regionales, este fue el "punto de quiebre" que paralizó las discusiones. Madre de Dios en particular esperaba que sus datos fueran incorporados. Un informante de dicha región afirmó: "el Gobierno nacional ha sido muy autoritario [...] no valoró lo que se había hecho a nivel de la región". Algunos informantes regionales creyeron que el afán de prepararse para la Conferencia de las Partes (COP) en Lima en diciembre de 2014 conllevó a procesos más centralizados con el propósito de hacerlos más eficientes y para que se demostrara el progreso ante la comunidad internacional.

Las decisiones del MINAM generaron frustración entre aquellos que habían invertido tiempo, dinero y esfuerzo en la toma de datos y en el desarrollo de mapas regionales de deforestación, particularmente en Madre de Dios.

Sin embargo, no todos los gobiernos regionales son tan críticos, ni necesariamente están interesados. Las regiones amazónicas presentan diferentes grados de interés (en REDD+ en general, y en el sistema de MRV en particular), capacidad y financiamiento, así como hay diferencias en el área y la condición del bosque. En 2014, Loreto aún no había empezado a desarrollar su línea de base y mostraba poco interés en REDD+ o en el desarrollo de un sistema de MRV. Los encuestados de la región Loreto le atribuyen esto a las bajas tasas de deforestación de la región; su preocupación principal es la degradación, mientras que en Perú la deforestación se ha priorizado a nivel nacional. De manera similar, informantes de la región Amazonas se mostraron más preocupados por reducir la tala ilegal que la deforestación por sí misma. También percibieron de manera positiva el desarrollo de una línea de base, ya que creían que el progreso hecho por el Gobierno nacional ayudaría a facilitar la alineación de las metodologías. Estos informantes también reconocieron que la región carece de capacidades y recursos para llevar a cabo actividades tales como el levantamiento de mapas de deforestación para el sistema de MRV. También se declararon conscientes de las potenciales discrepancias entre las metodologías a nivel nacional y regional y expresaron preocupación respecto a la resolución de dichas diferencias, dado que estos conflictos ya han retrasado el proceso de MRV.

En 2014 el MINAM, con apoyo del Consejo Interregional Amazónico (CIAM), realizó tres encuentros para fortalecer la capacidad regional para el desarrollo y la implementación de sistemas de MRV, y disseminar información sobre el progreso

alcanzado a nivel nacional. Sin embargo, los participantes reportaron que los encuentros se enfocaron principalmente en la diseminación de información, y que hubieran apreciado un mayor énfasis en el desarrollo de capacidades y en estimular a los participantes a contribuir en la fase de diseño. Los actores de la región Madre de Dios expresaron que estos encuentros no les proporcionaron la oportunidad de compartir sus preocupaciones sobre las discrepancias en la metodología. En una reunión organizada por el CIAM en julio de 2014, todos los gobiernos regionales, con excepción de Madre de Dios, expresaron su apoyo a los esfuerzos del MINAM en establecer una línea de base nacional que evite más retrasos en el proceso¹³. Desde ese encuentro, los gobiernos regionales han tenido poca iniciativa mientras que esperan a que el MINAM determine qué metodología se empleará para el establecimiento de las REL. La iniciativa de las regiones también ha disminuido a causa de las elecciones durante el fin del 2014, las cuales trajeron cambios en la administración de casi todas las regiones amazónicas, y una falta de actividad por parte del CIAM causada por estos cambios internos.

Los desafíos de la inclusión

El contexto inmediato para el desarrollo del sistema de MRV está ligado a los requisitos de la CMNUCC, como se discutió con anterioridad. Este es un proceso principalmente técnico, pero hay un número de consideraciones que sugieren que no *solo* se trata de un proceso técnico. Ya sea que deba ser solo un proceso técnico o no, la experiencia en Perú demuestra que la negociación y el conflicto con múltiples actores se ha filtrado y ha retrasado el proceso. A pesar de que el sistema de MRV es de carácter técnico, ya que sirve para los propósitos de REDD+ específicamente, está inmerso en procesos políticos, económicos y de políticas que interesan bastante a múltiples actores como los esfuerzos para desacelerar o detener la deforestación y degradación forestal, y la búsqueda de alternativas para alcanzar bajas emisiones y la conservación.

De igual manera, si un Gobierno va a invertir de forma importante en el diseño e implementación de un sistema de MRV que cumpla con los requisitos de REDD+, la mayoría de los actores concuerdan que tal sistema debe ligarse a otras necesidades de información y monitoreo que sean de utilidad para el país. Esto significa un uso de recursos más eficiente, apoya más el sentido de pertenencia a nivel nacional y permite la inversión "sin arrepentimientos", en caso, por ejemplo, que REDD+ no avance hasta donde se esperaba que lo hiciera originalmente. El Gobierno de Perú ha demostrado su apoyo a tal modelo al tratar de armonizar métodos para atender múltiples necesidades, como el MRV para REDD+ y el Inventario Nacional Forestal¹⁴ como parte del SNFM.

De manera adicional, es posible que el monitoreo y la verificación incluyan actores de la sociedad civil, incluyendo comunidades¹⁵ y gobiernos regionales, y por ende, deben entender el proceso más amplio y las potenciales implicaciones de las opciones técnicas a considerar. De hecho, los gobiernos regionales en particular, son actores estratégicos en las decisiones sobre la tierra y del cambio de uso de la tierra, dadas sus responsabilidades y poder en el

13 En esta reunión se discutió el sistema de MRV con los gobiernos regionales.

14 El Inventario Nacional Forestal incluye información sobre los recursos forestales, deforestación y degradación, carbono, biodiversidad y servicios ecosistémicos, así como información socioeconómica.

15 El PNCB está ampliando sus esfuerzos para estimular el monitoreo comunitario forestal en comunidades indígenas mediante su Programa de Transferencias Directas Condicionadas.

12 La DGOT no fue incluida en las discusiones sobre MRV anteriores a 2014, a pesar de haber desarrollado mapas.

planeamiento de uso de la tierra, así como sus decisiones para apoyar (o no) las opciones de iniciativas sobre la disminución de emisiones como REDD+ (Kowler et al. Por publicar). Entre otras, existe una oportunidad para asegurar que las herramientas y la recolección de datos planeadas también sirvan a las necesidades de quienes toman decisiones en el Gobierno a nivel sub-nacional.

Centralizar el diseño del sistema de MRV claramente tiene ciertas ventajas. Al limitar quién y cuántas personas participan, el Gobierno nacional puede establecer una línea de base nacional y alinearla más fácilmente con los requisitos de la CMNUCC. Un proceso centralizado sería probablemente más eficiente al limitar los gastos de capacitación y de negociaciones, y al eliminar las discrepancias con las regiones piloto que busquen que su trabajo sea reconocido y validado. Esto también elimina la carga de manejar diferentes escenarios de carbono a lo largo de las regiones y el diseñar sistemas anidados puede lograr integrar diferentes niveles de datos. Esto no excluye a las jurisdicciones regionales de alinear sus resultados con la línea de base a lo largo del tiempo, ni debería desalentar las iniciativas regionales de control de la deforestación y la degradación.

Sin embargo, la mayoría de los encuestados del gobierno subnacional y de la sociedad civil opinaron que cuando el MINAM empezó a desarrollar el sistema de MRV, aún hacía falta el diálogo con los actores, al igual que una mayor participación en el diseño del proceso de parte de los mismos. Los informantes opinaron estar a favor de un sistema más descentralizado y creen que un monitoreo participativo es crítico para lograr que REDD+ sea efectivo. La mayoría no tenía claro cuál sería su papel en la implementación del MRV, y algunos pocos entendían cuál debería ser su papel. Quienes tenían más claridad sobre su papel asignado se mostraron insatisfechos con las tareas a desempeñar.

Los actores del gobierno regional se mostraron desde desinteresados hasta confiados en que debían participar en el proceso en principio. Un encuestado dijo que los actores regionales quieren “un lugar en la toma de decisiones”, pero no estaba claro para ellos qué diferencia haría. Es decir, su comprensión aún es limitada sobre las implicaciones de diferentes opciones durante la fase de diseño.

La evidencia sugiere que la naturaleza altamente técnica del sistema de MRV ha sido un obstáculo para lograr el interés, la participación y la inclusión de diferentes actores en el diseño del sistema. A pesar de que varios informantes regionales opinaron que deben participar, también entendían que el MRV es un sistema muy técnico y que para participar en él se requiere capacidad técnica específica y conocimiento. Varios informantes se mostraron preocupados por la falta de preparación de los gobiernos regionales. Al momento de esta investigación, solo había un pequeño número de especialistas técnicos a nivel regional y por ende, pocos participaron en la discusión nacional sobre MRV. De acuerdo con un informante de una ONG: “cada proceso técnico está acompañado de un lenguaje técnico (y de acrónimos!) [...] la inconsistencia en la participación del gobierno regional y la falta de un constante fortalecimiento de la capacidad, conlleva a la dificultad del gobierno regional para entender conceptos, y en algunos casos, afecta su nivel de interés y motivación en el desarrollo del sistema de MRV”. Los encuestados de las regiones sugirieron que una mayor participación en estas discusiones podría ser facilitada a través de capacitaciones financiadas por el Gobierno nacional.

Un encuestado de una ONG opinaba que aquellos que tienen un interés en REDD+ deben involucrarse en el diseño del sistema de MRV. Consideró que los expertos participan porque su opinión es importante y no porque el resultado del proceso los afectará. “Es diferente cuando uno participa en algo que producirá resultados que en realidad lo afecte...”.

Conclusiones: gobernanza multinivel del sistema de MRV

En 2014, el Gobierno nacional empezó a estandarizar los niveles de referencia y las herramientas empleadas para determinar las tasas de deforestación para la centralización del sistema de MRV y facilitar la integración de las regiones involucradas en REDD+ en un sistema mayor. Con esto, el Gobierno nacional pretendía manejar la confusión causada por el uso de diferentes metodologías por parte de los gobiernos regionales y el nacional. A la fecha, las discusiones sobre MRV han cesado, dado que el Gobierno nacional no ha decidido qué metodología emplear. En este contexto, el proceso que se discute en este Infobrief esclarece los matices políticos del proceso de diseño del sistema de MRV, el cual capta y trasciende a la base técnica del tema en sí.

Los hallazgos de este estudio indican que mientras existen oportunidades para el diálogo multinivel y entre sectores¹⁶, varias barreras inhiben la inclusión de actores estratégicos en el desarrollo del sistema de MRV, lo que potencialmente va en detrimento de la legitimidad del proceso.

En primer lugar, la complejidad técnica del sistema de MRV ha condicionado qué actores se involucran en su diseño y la naturaleza de su participación. Los actores que poseen capacidad técnica tuvieron bastante participación, en tanto que otros que esperaban participar en su implementación (p. ej. gobiernos regionales y actores con un “interés” en el proceso) han quedado de algún modo excluidos. Las razones de esto incluyen limitaciones en el financiamiento y la capacidad técnica de los gobiernos regionales y, en muchos casos, la inestabilidad institucional. También se puede deber a que los expertos prefieren que los políticos no intervengan en las decisiones técnicas.

En segundo lugar, los encuestados correspondientes al nivel subnacional sostuvieron que no hubo suficiente diálogo entre los actores o una consulta con los gobiernos regionales. Las personas entrevistadas de estas regiones que estuvieron participando activamente se sintieron excluidas cuando el Gobierno nacional decidió centralizar el sistema. Algunos investigadores en estas regiones pensaban que su producción científica era de mayor calidad, mientras que los actores sin conocimiento técnico, como los oficiales gubernamentales, opinaron que ellos deberían comprender mejor el sistema.

En tercer lugar, no hay mucha claridad, incluso entre los expertos, sobre las implicaciones más amplias de los diferentes métodos de monitoreo de carbono, o del diseño del sistema de MRV como un todo, particularmente respecto a lo relacionado con resultados de índole social, político y económico. Como consecuencia, los expertos fallan en comunicar de manera efectiva las implicaciones

¹⁶ El diálogo entre sectores se refiere al discurso entre los diferentes sectores, como el agrícola y el ambiental, en este caso.

más amplias de sus decisiones técnicas a los diseñadores de políticas y a los actores de la sociedad civil. Para los gobiernos regionales, esta incertidumbre es frustrante, y desean respuestas que al parecer los expertos no pueden brindar.

En resumen, los gobiernos regionales y otras personas sin bagaje técnico quieren participar en la fase de diseño del sistema de MRV, pero de acuerdo a su nivel de comprensión no saben ni siquiera qué preguntas hacer. Mientras los expertos del Proyecto REDD+ del MINAM, de la DGOT, y de Madre de Dios opinan sobre sus metodologías, los gobiernos regionales y personas sin conocimiento técnico buscan información sobre las consecuencias de estas opciones, sobre cómo el sistema de MRV será de utilidad para su región, y sobre el papel que deben tener en el proceso.

El sistema de MRV no solo se trata de mapas y algoritmos, sino también de crear una infraestructura institucional que dictamine quién reporta qué y de qué modo, además de cómo será empleada dicha información. Aunque no es necesario que todos los actores participen en cada una de las fases del desarrollo de la infraestructura, los diseñadores de las políticas y la sociedad civil deben por lo menos entender los elementos de los procesos y cómo se verán afectados. Mientras las discusiones técnicas que sostienen los expertos son necesarias, el público debería tener una voz en las decisiones que lo afectarán. Los procesos técnicos deben ser científicos e imparciales, mientras que los procesos políticos deben ser participativos, incluyentes y transparentes. Para satisfacer a los actores relevantes interesados y desarrollar un sistema de MRV legítimo, el proceso de diseño debe facilitar el diálogo y la comunicación que vaya más allá de la ciencia y la política y genere la confianza mutua.

Recomendaciones

- Mejorar la comunicación entre ciencia y política; en particular, los expertos con conocimiento técnico deben estar en capacidad de explicar las implicaciones de naturaleza no técnica (p. ej. sociales, económicas) de las opciones de MRV. Esto requiere mayor investigación sobre cómo el MRV se relaciona con el sistema de repartición de beneficios y las salvaguardas, así como las implicaciones de estos sistemas para el MRV.
- Fortalecer la coordinación entre el Gobierno nacional y los gobiernos regionales para apoyar el desarrollo de enfoques jurisdiccionales y anidados apropiados, donde las regiones asuman un papel importante y tengan una voz en el desarrollo e implementación efectiva del sistema de MRV.
- Fortalecer las plataformas del gobierno regional como el CIAM para formar alianzas entre los gobiernos regionales; hacer uso de oportunidades para el fortalecimiento de capacidades y mejorar la comunicación entre las regiones y entre los gobiernos regionales y el Gobierno nacional.
- Emplear la OTCA y plataformas similares para la coordinación entre las instituciones del Gobierno nacional (es decir, el Proyecto REDD+-MINAM y MINAM-DGOT) para asegurar la complementariedad (en otras palabras, fortalecer sinergias y minimizar las superposiciones).
- Mejorar los esfuerzos para el fortalecimiento de capacidades relacionadas con los sistemas de MRV apoyando de forma más consistente el entrenamiento técnico de diseñadores de políticas, miembros de la sociedad civil y empleados gubernamentales.

Glosario

CIAM	Consejo Interregional Amazónico
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
SNMF	Sistema Nacional de Monitoreo Forestal
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques
REDD+	Reducción de emisiones provenientes de la deforestación y la degradación del bosque en países en desarrollo; y el papel de la conservación, el manejo forestal sostenible y el mejoramiento de las reservas de carbono forestal en los países los países en vía de desarrollo
REL	Sigla en inglés para Nivel de Referencia de Emisiones
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CMNUCC	Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
VCS	Siglas en inglés para Estándar Verificado de Carbono

Agradecimientos

Queremos expresar nuestro agradecimiento al Proyecto REDD+ del MINAM, a la DGOT y a los encuestados de los gobiernos regionales que compartieron su valioso tiempo con nosotros en 2014. Agradecemos la voluntad del MINAM y del CIAM de permitir nuestra presencia como observadores durante las reuniones con actores regionales en Lima. En particular, quisiéramos agradecer al señor Brian Zutta por actualizarnos sobre los avances en el proceso de MRV. Finalmente queremos agradecer al señor Robert Ochieng quien participó en las entrevistas incluidas en este estudio. A las siguientes personas: Valentina Robiglio, Mariana Rufino, Maria Brockhaus, Martin Herold y Arild Angelsen por sus comentarios sobre una versión preliminar de este informe.

Los autores reconocen con gratitud el financiamiento recibido de la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IKI) del Ministerio Federal del Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Urbanismo y Seguridad Nuclear de Alemania (BMUB), la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de Noruega (Norad), la Comisión Europea, y el Programa de Bosques, Árboles y Agroforestería del CGIAR (CRP-FTA) con el apoyo financiero del Fondo CGIAR. Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad de los autores. No representan necesariamente las opiniones de CIFOR, las instituciones a las que pertenecen los autores, los financiadores o los revisores.

Referencias

- Angelsen A. 2008, *Moving ahead with REDD: issues, options and implications*. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Che Piu HC y Menton M. 2014. *The context of REDD+ in Peru: Drivers, agents and institutions*. Vol. 106. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- Cortez R. 2010. *A nested approach to REDD+: structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD+ implementation at multiple scales*. Lima, Perú: Nature Conservancy.
- [CMNUCC] Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2009. *Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009*. Copenhagen, Dinamarca: CMNUCC. <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=11>
- [CMNUCC] Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2010. *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*. Cancún, México: CMNUCC. <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=12>
- [FAO] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2013. *National Forest Monitoring Systems: Monitoring and Measurement, Reporting and Verification (M & MRV) in the context of REDD+ Activities*. Ginebra, Suiza: Programa ONU-REDD.
- [FAO] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2015. *Technical considerations for Forest Reference Emission Level and/or Forest Reference level construction for REDD+ under the UNFCCC*. Ginebra, Suiza: Programa ONU-REDD.
- Goodman, Rosa C., et al. 2013. Amazon palm biomass and allometry. *Forest Ecology and Management* 310:994-1004.
- [IPCC] Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. 2003. *Good Practice Guidance for Land Use, Land-Use Change and Forestry*. Japón: Institute for Global Environmental Strategies.
- [IPCC] Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. 2006. *Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories – Volume 4 – Agriculture, Forestry and other Land Use*. Japón: Institute for Global Environmental Strategies.
- Kowler LF, Ravikumar A, Larson A, Rodriguez-Ward D, Burga C. y Gonzales Tovar, J. (2016). Análisis de la gobernanza multinivel en Perú: lecciones para REDD+ del estudio sobre cambio de uso del suelo y distribución de beneficios en Madre de Dios, Ucayali y San Martín. Bogor, Indonesia: CIFOR.
- [Programa ONU-REDD] Programa Conjunto de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones Provenientes de Deforestación y Degradación de los Bosques. 2015. *MRV for REDD+ Basic Concepts*. UN-REDD. <http://www.un-redd.org>
- [VCS] Estándar Verificado de Carbono. 2013. *Jurisdictional and Nested REDD+ (JNR) Requirements, Version 3*. VCS. <http://www.v-c-s.org/sites/v-c-s.org/files/Jurisdictional%20and%20Nested%20REDD%2B%20Requirements,%20v3.2.pdf>
- Zelli F, Erler D, Frank S, Hein JI, Hotz H y Santa Cruz Melgarejo AM. 2014. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) in Peru: A Challenge to Social Inclusion and Multi-level Governance*. Bonn, Alemania: German Development Institute.



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

Esta investigación fue realizada por CIFOR como parte del Programa de Investigación de CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA). El objetivo del programa es mejorar el manejo y uso de los bosques, la agroforestería y los recursos genéticos de los árboles a lo largo del paisaje, desde bosques hasta plantaciones. CIFOR dirige el programa CRP-FTA en asociación con Bioversity International, CATIE, CIRAD, el Centro Internacional de Agricultura Tropical y el Centro Mundial de Agroforestería.



Fund



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



Norad



cifor.org

blog.cifor.org



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

CIFOR impulsa el bienestar humano, la conservación ambiental y la equidad mediante investigación orientada a ayudar en el diseño de políticas y prácticas que afectan a los bosques de los países en vías de desarrollo. CIFOR es un miembro del Consorcio CGIAR. Nuestra sede central se encuentra en Bogor, Indonesia, y contamos con oficinas en Asia, África y América Latina.

