

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR



**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y
RELACIONES INTERNACIONALES**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

TEMA DE INVESTIGACIÓN:

La dimensión ambiental de la política exterior del Perú respecto de los bosques en el
ámbito multilateral

PRESENTADO POR:

Luis Fernando Cisterna Aguilar

ASESORAS:

Temática: Consejera SDR Carmen Guadalupe Arias Otárola

Metodológica: Dra. Milagros Aurora Revilla Izquierdo

Lima, 9 de noviembre de 2020

Resumen

Los bosques son ecosistemas complejos de suma importancia para el Perú y el mundo. Estos absorben el dióxido de carbono de la atmósfera, previenen la erosión de los suelos, regulan el clima, purifican el agua, albergan una enorme biodiversidad de flora y fauna, son fuente recursos genéticos, son el hogar de numerosos pueblos originarios, proveen de alimentos, maderas, fibras y energía, además de servicios culturales y recreativos.

Para el Perú, los bosques son cruciales en tanto más de la mitad del territorio nacional está cubierto por ellos. Así mismo, el Perú es el segundo país con mayor extensión de bosques amazónicos y el cuarto en cuanto a bosques tropicales en el mundo. Debido a su importancia, los bosques han sido abordados en diversos instrumentos internacionales en materia ambiental; principalmente en aquellos concebidos para combatir los efectos negativos del cambio climático, la desertificación y la pérdida de la diversidad biológica. No obstante, a la fecha no se cuenta con un instrumento vinculante que aborde directamente la problemática de los bosques a nivel internacional.

En este sentido, el presente trabajo de investigación explora algunos de los foros multilaterales de mayor relevancia para el Perú en materia de conservación de los bosques, tanto a nivel global como regional. De igual manera, se brinda un panorama general sobre la gobernanza forestal en el Perú, sus principales instrumentos y su relación con la política exterior peruana. Ello con la finalidad de brindar algunas consideraciones para la determinación de los intereses nacionales en materia de bosques y presentar una propuesta de lineamientos de política exterior que coadyuven a la defensa y promoción de dichos intereses en el ámbito multilateral.

La problemática de los bosques debiese ser abordada de manera conjunta por la comunidad internacional debido a la naturaleza transnacional de los desafíos ambientales; al impacto de los bosques en el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; y a la importancia de la cooperación financiera y tecnológica entre los Estados para combatir la deforestación y la degradación de los ecosistemas forestales.

Palabras clave: bosques, deforestación, conservación, medioambiente, multilateralismo, relaciones internacionales, política exterior, Amazonía.

Abstract

Forests are complex ecosystems of paramount importance to Peru and the world. These absorb carbon dioxide from the atmosphere, prevent soil erosion, regulate climate, purify water, host enormous biodiversity of flora and fauna, they are source of genetic resources and home to numerous native peoples, they provide food, wood, fibers, and energy, as well as cultural and recreational services.

For Peru, forests are crucial as more than half of the national territory is covered by them. Peru has the second largest extension of the Amazon rainforest and the fourth largest extension of tropical forests in the world. Due to their importance, forests have been addressed in various international environmental instruments; mainly those designed to combat the effects of climate change, desertification and biodiversity loss. To date, however, there is no binding instrument that directly addresses the problem of forests at the international level.

In this regard, this research explores some of the most important multilateral forums for Peru regarding forest conservation, both at the global and regional levels. At the same time, it provides an overview of the forest governance in Peru, its main instruments and its connection to Peruvian foreign policy. This is intended to provide some considerations for the determination of national interests concerning forests and to present a proposal of foreign policy guidelines to help defend and promote such interests at the multilateral level.

The problem of forests must be addressed jointly by the international community due to the transnational nature of environmental challenges; the impact of forests on meeting the objectives of the 2030 Agenda for Sustainable Development; and the importance of financial and technological cooperation between States to combat deforestation and degradation of forest ecosystems.

Keywords: forests, deforestation, conservation, environment, multilateralism, international relations, foreign policy, Amazon rainforest.

Acrónimos

AECA	Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica
ANP	Áreas Naturales Protegidas
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNULD	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo o Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro
COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
CPF	Asociación de Colaboración en materia de Bosques
DCI	Declaración Conjunta de Intención
DGM	Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales del MRE
DMA	Dirección de Medio Ambiente de la DGM del MRE
ENBCC	Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático
EUA	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de efecto invernadero
GFFFN	Red Mundial para la Facilitación de la Financiación Forestal
HFLD	Países con alta cobertura forestal y baja tasa de deforestación
IAF	Acuerdo Internacional sobre los Bosques
IFF	Foro Intergubernamental sobre Bosques
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IPF	Panel Intergubernamental sobre Bosques
MAAP	Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego

MINAM	Ministerio del Ambiente
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NAMA	Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-REDD	Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación de los bosques en los países en desarrollo
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PEI	Plan Estratégico Institucional
PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual
PNCBMCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RBP	Pagos basados en resultados
REDD+	Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SDR	Servicio Diplomático de la República
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SFM	Gestión forestal sostenible

SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica
UE	Unión Europea
UNFF	Foro de Naciones Unidas sobre los Bosques
UNSPF	Plan Estratégico de las Naciones Unidas para los Bosques
USCUSS	Uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

Índice

<i>Resumen</i>	2
<i>Abstract</i>	3
<i>Acrónimos</i>	4
<i>Introducción</i>	9
Capítulo I. La política exterior, el medioambiente y los bosques	13
1.1. El medioambiente y la política exterior	13
1.1.1. El medioambiente abordado desde algunas de las teorías de las Relaciones Internacionales	13
1.1.2. El multilateralismo y la protección del medioambiente	16
1.1.3. Principios del Derecho Internacional Público relacionados con el medioambiente.....	18
1.1.4. Regímenes internacionales y la gobernanza forestal	21
1.1.5. La política exterior y los intereses nacionales	24
1.2. Los bosques, su situación actual y problemática	26
1.2.1. Alcances conceptuales	26
1.2.2. La importancia de los bosques.....	30
1.2.3. Los bosques y su relación con el cambio climático.....	31
1.2.4. Situación de los bosques en el mundo	37
1.2.5. Situación de los bosques en el Perú	42
Capítulo II. La gobernanza forestal global	52
2.1. Los bosques y el medioambiente abordados en el ámbito multilateral ...	52
2.1.1. La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro y la lucha contra la deforestación	54
2.1.2. Las Convenciones de Río y su importancia para la gestión sostenible de los bosques	55
2.1.3. Las negociaciones para una «Convención Internacional sobre los Bosques»	58
2.1.4. Otros instrumentos internacionales que abordan la problemática en torno a los bosques	60
2.1.5. Los bosques y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.....	62
2.2. Principales foros o mecanismos multilaterales en materia de bosques ...	63
2.2.1. Foro de Naciones Unidas sobre Bosques - UNFF.....	64
2.2.2. REDD+	74
2.2.3. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - OTCA	89
2.2.4. El Pacto de Leticia por la Amazonía	101

Capítulo III. La gobernanza forestal nacional y su relación con la política exterior peruana	117
3.1. La gobernanza forestal nacional	117
3.1.1. Principales instituciones vinculadas con la gestión de los bosques.....	117
3.1.2. Principales instrumentos normativos y de gestión en materia de bosques	123
3.2. El medioambiente en los instrumentos de gestión y planeamiento estratégico del sector Relaciones Exteriores	129
3.2.1. El rol del MRE en materia ambiental según su ROF	130
3.2.2. El medioambiente en el planeamiento estratégico del MRE.....	133
3.3. Propuesta de lineamientos de política exterior para el Perú respecto de los bosques en el ámbito multilateral.....	137
3.3.1. Aspectos a considerar para la determinación de los intereses nacionales del Perú en materia de bosques	138
3.3.2. Vinculación de la propuesta de lineamientos con los instrumentos de planeamiento estratégico del sector Relaciones Exteriores	140
3.3.3. Propuesta de lineamientos de política exterior respecto de los bosques en el ámbito multilateral.....	142
Conclusiones.....	149
Bibliografía	152

Introducción

There are no quick and easy solutions to the myriad problems which the environmental crisis has thrown into sharp relief. The dangers of acidic precipitation, global warming, and soil erosion will not vanish soon: reclaiming the Earth will have to be undertaken over decades. I therefore urge the peoples and Governments of the world to intensify their campaign to counter the threat to the global environment and to save the Earth for future generations.

Embajador Javier Pérez de Cuéllar
Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas
en el Día Mundial del Medio Ambiente
Nueva York, Estados Unidos de América, 1990

Los bosques son ecosistemas clave para sostener la vida en el planeta. Estos brindan una amplia variedad de recursos y servicios ecosistémicos, que van desde la regulación del clima y la purificación del agua, hasta la provisión de alimentos y madera. No obstante, a lo largo de la historia moderna se ha observado que la superficie que estos ocupan ha venido reduciéndose, principalmente debido a la ampliación de la frontera agrícola, la extracción de madera y actividades como la minería y tala ilegal. Los bosques forman parte de nuestra historia, cultura e identidad.

El Perú es un país de bosques. Al ser uno de los países que comparten la cuenca amazónica, más de la mitad de su territorio está cubierto por bosques; además, de contar con bosques tropicales húmedos, el Perú cuenta también con bosques estacionalmente secos, bosques andinos, manglares, entre otros tipos.

Como suele ocurrir con los asuntos ambientales, el diálogo y la cooperación entre Estados se tornan cruciales para detener la deforestación y la degradación de los ecosistemas forestales. Es en este espíritu que la presente investigación explora la problemática en torno a los bosques abordada desde los foros multilaterales más relevantes para el Perú, con la intención de contribuir al desarrollo de la dimensión ambiental de la política exterior peruana.

El presente trabajo de investigación se sustenta en el planeamiento estratégico del sector Relaciones Exteriores. En el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2015-2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) plantea en su acción estratégica 1.9 el «poder ejercer un liderazgo claro y dinámico en los temas de protección del medio ambiente». De igual forma, se establece que la política exterior ambiental peruana «busca promover y defender los

intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral en asuntos relativos al medio ambiente [...]»¹. Si bien la rectoría en materia de bosques no recae sobre el MRE; es función de la Cancillería el «formular y proponer [...] la posición nacional en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible, con el fin de ser presentada en los foros multilaterales especializados, así como de formular instrucciones para la votación de resoluciones sobre la materia»². En materia forestal, dicho rol se torna más importante, considerando que el MRE es una de las entidades públicas que forma parte del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre³.

El interés por abordar la problemática forestal y su relación con la política exterior peruana radica, principalmente, en la agudización de los efectos de la crisis ambiental actual. El Perú, debido a su diversidad geográfica, biológica y climática es particularmente vulnerable ante los impactos del cambio climático y el calentamiento global.

La problemática en torno a la preservación de los bosques constituye un eje importante de la dimensión ambiental de la política exterior de los Estados. Como se mencionó con anterioridad, el Perú es un país de bosques, sin embargo, la deforestación amenaza su supervivencia y contribuye, en gran parte, a las emisiones de gases de efecto invernadero del país. El MRE, en su planeamiento estratégico, ha recogido esta preocupación y establece que el Perú debe «impulsar iniciativas orientadas a la protección del medio ambiente y la biodiversidad peruana», además de «ejercer un liderazgo claro y dinámico en los temas de protección del medio ambiente»⁴ tanto en el ámbito bilateral como multilateral.

A este respecto, se identificó que los intereses nacionales respecto de los bosques aún no han sido identificados con claridad; de igual manera, no se cuenta con lineamientos de política exterior que permitan promover y defender dichos intereses en el ámbito multilateral. Esta carencia puede acarrear inconvenientes como: participaciones dispersas en foros multilaterales, posiciones nacionales no alineadas entre sí, y el ejercicio de un liderazgo limitado en temas de protección del medioambiente; así como la omisión de la visión

¹ Subcomponente 3.4. del Modelo Conceptual del PESEM 2015-2021 (MRE, 2015b)

² Artículo 98°, literal e) del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MRE (MRE, 2010)

³ Artículo 12 del Reglamento para la Gestión Forestal. DS 018-2015-MINAGRI (SERFOR; MINAGRI, 2015, p. 83)

⁴ Acción estratégica 1.9 del Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021(MRE, 2015b)

político-estratégica que aporta la Cancillería en las discusiones técnico-especializadas internacionales.

En este sentido, se considera que el contar con un documento que esboce los principales lineamientos de política exterior en materia de bosques puede coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del sector Relaciones Exteriores en materia ambiental. Dicho documento busca complementar lo formulado en el planeamiento estratégico del MRE, brindando algunas consideraciones para la determinación de los intereses nacionales en materia de bosques; además de una propuesta de lineamientos que permita potenciar las acciones de política exterior relacionadas con la protección y aprovechamiento sostenible de los bosques en foros multilaterales especializados.

La presente investigación se desarrolla a lo largo de tres capítulos siguiendo la metodología cualitativa, deductiva, analítica y sintética. Se precisa que, si bien se han incluido tablas y gráficos para ilustrar algunas ideas, no se tomará en cuenta el uso de la metodología cuantitativa.

En el primer capítulo, se abordan los principales conceptos relacionados con las relaciones internacionales y los bosques. En un primer momento, se describen las principales teorías de las relaciones internacionales vinculadas con el medioambiente; así como los principios del Derecho Internacional Público sobre los que se apoya la gobernanza forestal global. De igual forma, se torna necesario precisar algunos alcances conceptuales relacionados con la política exterior y los intereses nacionales. En un segundo momento, se explicarán los conceptos vinculados con los ecosistemas forestales. También se describe la situación actual de los bosques en el Perú y el mundo; además de los principales problemas en torno a su conservación.

En el segundo capítulo, se analizan los principales componentes de la gobernanza forestal global. Por un lado, se hace un recuento de los principales mecanismos e instrumentos internacionales en materia ambiental que abordan la problemática de los bosques. Por otro lado, si bien existen numerosos foros o mecanismos multilaterales en materia de bosques, para efectos de la presente investigación, nos concentraremos en aquellos que son de mayor relevancia para el Perú en la actualidad; tal es el caso del Foro de Naciones Unidas sobre Bosques, el mecanismo REDD+ de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el

Cambio Climático, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica y el Pacto de Leticia por la Amazonía.

En el tercer capítulo se abarca las principales instituciones e instrumentos de la gobernanza forestal nacional, así como la política exterior ambiental del Perú plasmada en los principales instrumentos de planeamiento estratégico y de gestión del MRE. En base a lo explorado en las secciones anteriores se propone complementar lo establecido en el PESEM del sector Relaciones Exteriores, brindando algunos alcances para la determinación de los intereses nacionales en materia de bosques y formulando una propuesta de lineamientos que permitan potenciar las acciones de política exterior del Perú en foros multilaterales especializados.

El presente trabajo de investigación busca explorar la problemática en torno a los bosques desde una óptica de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, enfatizando la importancia de la cooperación entre Estados para enfrentar los desafíos ambientales comunes. En virtud de ello, no se ha profundizado en los aspectos relacionados con el comercio de madera o los ilícitos ambientales asociados. Se considera que dichos enfoques pueden ser de interés para los estudiantes de Relaciones Internacionales interesados en desarrollar la materia en futuras investigaciones.

Finalmente, con respecto de la revisión bibliográfica previa a la realización de la investigación, se advierte que la temática de los bosques y su relación con la política exterior peruana no ha sido abordada a nivel nacional desde una óptica de conservación y aprovechamiento sostenible. No obstante, sí se identificaron artículos y trabajos de investigación relacionados con la dimensión ambiental de la política exterior peruana, la relación entre ilícitos ambientales y sus implicancias para la seguridad internacional, y la vulnerabilidad del Perú ante los efectos del cambio climático.

Así mismo, se ha identificado bibliografía con respecto de la gobernanza forestal global, su relación con el régimen del cambio climático, y algunos regímenes forestales regionales, particularmente, con respecto del régimen de cooperación amazónica. Los documentos oficiales de organismos o agencias internacionales como las Naciones Unidas, la FAO, el PNUMA, la OTCA, y de instituciones nacionales como el Ministerio del Ambiente, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, fueron de especial utilidad para el desarrollo del presente trabajo de investigación.

Capítulo I. La política exterior, el medioambiente y los bosques

Este capítulo tiene por finalidad abordar los principales aspectos conceptuales relacionados con la dimensión ambiental de la política exterior del Perú sobre los bosques. Para ello es importante comprender algunos conceptos de relaciones internacionales vinculados con la política exterior de los Estados y sus intereses nacionales. En este sentido, se identifica al multilateralismo, la cooperación interestatal y a la gobernanza ambiental como importantes herramientas para hacer frente a la crisis ambiental actual. Así mismo, se ha incluido algunas nociones básicas relacionadas con los bosques, lo cual permitirá tener un mejor entendimiento acerca de la importancia que estos representan, para el Perú y el mundo, debido a los vitales servicios ecosistémicos que proporcionan. Hacia la parte final del capítulo, se describirá brevemente la problemática que afecta a los bosques, tanto a nivel global como nacional, en la actualidad.

1.1. El medioambiente y la política exterior

1.1.1. El medioambiente abordado desde algunas de las teorías de las Relaciones Internacionales

La temática medioambiental, desde hace algunas décadas, ha venido ganando mayor relevancia en la proyección de las políticas exteriores de los Estados en el ámbito internacional. Desde el campo de las Relaciones Internacionales, esta tendencia puede ser analizada desde diversas teorías. Si bien la preocupación por la preservación del medioambiente parte desde el interés de los Estados de abastecer de alimentos su población, brindarle seguridad y garantizar la supervivencia del Estado; la problemática ambiental es de tal complejidad y alcance que requiere de la cooperación interestatal y de la conformación de regímenes internacionales que aborden el problema de manera holística.

Desde el punto de vista de la teoría realista, todo aquello que no está asociado con los intereses nacionales carece de relevancia. Algunos valores universales como la preservación de la biósfera no tendrían relevancia política en un mundo donde prevalece el egoísmo y la competencia entre los Estados nación. Así mismo, en una primera instancia, la visión sobre el medioambiente se reducía a la posesión de recursos naturales vistos como componentes del poder nacional de un Estado (Vogler, 2017, p. 7). De hecho, en uno de los trabajos

principales de Morgenthau (1948) este le dedica menos de cinco páginas en una obra de más de 500 páginas al tema de los recursos naturales. Ellos son vistos como «relativamente estables» pero como un componente importante del poder nacional, junto con otros elementos como la población, la capacidad industrial y la identidad nacional (Morgenthau, 1948, citado por Vogler, 2017, p. 3).

Vogler (2017, pp. 7-8) también argumenta que el realismo tiende a marginar o excluir las preocupaciones con respecto del medio ambiente, incluso cuando estas tienen implicaciones profundas, aunque no inmediatas, en la seguridad de los Estados. Además, agrega que el neorrealismo también tendría limitantes para vincular la problemática ambiental con la interdependencia ecológica que existe entre los Estados. No obstante, observamos como cada vez los estudios sobre seguridad internacional contemplan a la crisis climática como un factor que pone en peligro la seguridad colectiva de los Estados.

Durante el último siglo, las ideas y los valores del ambientalismo global han dado lugar a la creación de un conjunto cada vez más complejo de instituciones ambientales internacionales; de igual manera, el Derecho Internacional Ambiental se ha expandido y ha surgido la práctica distintiva de la diplomacia ambiental multilateral (Falkner, 2012, pp. 504-505).

Es en este sentido, el liberalismo brinda un mayor campo explicativo para analizar la inclusión de la temática ambiental en la agenda internacional, sobretodo, aquellos aspectos relacionados con los regímenes y organismos internacionales. Harris (2008, pp. 925-926) argumenta sobre la existencia de un «Institucionalismo Liberal». Este plantea que la cooperación internacional se deriva de los deseos de los Estados de promover sus intereses en un área determinada. Según esta perspectiva, el poder hegemónico no es esencial porque los actores estatales racionales cooperarán para lograr ganancias conjuntas.

El liberalismo postula que existen estrechas interconexiones en un sistema económico cada vez más globalizado. En este escenario, con un sistema político fragmentado en varias soberanías rivales, crece el interés por contar con instituciones internacionales. De acuerdo con el institucionalismo neoliberal, los organismos internacionales son fundamentales para el establecimiento de agendas, la coordinación de políticas a nivel internacional y para que los Estados y otros actores relevantes tengan un comportamiento ambientalmente responsable (Vogler, 2017, p. 8).

No obstante, Koremenos, Lipson & Snidal (2001) advierten que, desde un enfoque de la Teoría de elección racional, «los Estados utilizan las instituciones internacionales para promover sus propios objetivos y diseñar las instituciones de tal manera que los ayuden a cumplirlos». Por lo tanto, los diferentes matices en el diseño de las instituciones podrían no ser arbitrarios, sino más bien el resultado de un meticuloso proceso de reflexión y negociación para abordar un problema específico, reflejando las preferencias de los actores poderosos. (Koremenos, Lipson & Snidal, 2001, citados por Carlos Bezerra, Sindt, & Giessen, 2018, p. 637).

Con una postura también afín al liberalismo, Bernstein (2002, p. 1) plantea que el compromiso con el «ambientalismo liberal», se puede encontrar en las ideas que sustentan muchos de los tratados ambientales internacionales más importantes, como aquellos relacionados con el cambio climático y la diversidad biológica. Es así como las normas del ambientalismo liberal abogan por la protección del medioambiente a nivel internacional al mismo tiempo que se promueve y mantiene el orden económico liberal. El autor señala que, si bien la aceptación de las normas económicas neoliberales ha sido una de las principales causas de la transformación de la gobernanza ambiental global, esto no la ha eclipsado.

Por el contrario, el viraje hacia el ambientalismo liberal ha permitido que las preocupaciones medioambientales se eleven a un lugar mucho más prominente en la agenda internacional; esto incluso si los objetivos originales y expectativas transformadoras del ambientalismo global fueron alteradas en el proceso (Bernstein, 2002, p. 2). Como cualquier otra teoría, el liberalismo también tiene sus limitantes; por ejemplo, bajo una óptica liberal, es complicado explicar la prevalencia de los nacionalismos al momento de abordar problemas globales como el cambio climático. Esto se presencié en 2020 con la salida formal de los EUA del Acuerdo de París.

Otras teorías que resalta en la literatura académica es la funcionalista y la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales, a las cuáles se hará mención brevemente. El enfoque funcionalista hace hincapié en la magnitud y la urgencia de los problemas medioambientales. Sostiene, además, que se requiere un nivel sin precedentes de cooperación internacional para evitar una crisis mundial. La necesidad funcional es la idea que soporta una nueva forma de cooperación ambiental internacional (Falkner, 2012, pp. 505-506).

La Escuela Inglesa concibe al sistema internacional como un sistema social, compuesto por normas, reglas e instituciones que rigen las relaciones interestatales. Además, rechaza la noción de una naturaleza inalterable de las relaciones internacionales. En otras palabras, busca establecer cómo ha surgido la sociedad de los Estados en el pasado, cómo funciona en la actualidad y cómo podría evolucionar en el futuro (Falkner, 2012, p. 507).

Finalmente, se ha creído conveniente abordar el enfoque del ambientalismo. Si bien no constituye en sí una teoría de las Relaciones Internacionales, sino más bien, una ideología política. Falkner (2012, p. 511) sostiene que el ambientalismo busca restaurar el balance entre la sociedad humana y el medio natural. En el ámbito de las relaciones internacionales, el ambientalismo plantea la necesidad de que los Estados, al igual que otros actores, protejan el medioambiente global. Bajo esta lógica, podría decirse que el ambientalismo añade un componente de responsabilidad moral, impulsando el concepto de responsabilidad estatal, más allá de un mundo centrado en humanos, sino también que incluya otras especies del medio natural.

1.1.2. El multilateralismo y la protección del medioambiente

La cooperación entre Estados es clave para abordar la problemática ambiental. Las plataformas multilaterales representan valiosos espacios que facilitan el intercambio de experiencias, la deliberación y los procesos de toma de decisiones. La Academia no ha alcanzado un consenso con respecto de lo que debe considerarse como multilateralismo, ni sobre cuáles son sus relaciones con conceptos como la legitimidad y la soberanía (Weiss & Řiháčková, 2010, p. 9).

Robert O. Keohane (1990) considera que «el multilateralismo es la práctica de coordinar las políticas nacionales en grupos de tres o más Estados» (Keohane, 1990, citado por Weiss & Řiháčková, 2010, p. 7). Con respecto a ello, Weiss & Řiháčková (2010, p. 7) señalan que en las relaciones multilaterales, los participantes se guían por principios comunes de conducta «generalizados». Esta definición, sin embargo, no establece explícitamente que la coordinación entre los Estados debe ocurrir de manera regular. No obstante, sí se requiere una serie de estándares de cooperación que conducen implícitamente hacia la institucionalización. En este sentido, Ruggie (1992) considera que el multilateralismo es

«una forma institucional genérica de vida internacional moderna» (Ruggie, 1992, citado por Weiss & Řiháčková, 2010, p. 7)

Con respecto de la relación entre el multilateralismo y la soberanía. Reus-Smit (1997) indica que la soberanía es uno de las tres «estructuras constitucionales» que dieron lugar al multilateralismo. Sin soberanía, el multilateralismo no hubiese surgido en la forma que tiene hoy en día. En análogo, Miles Kahler (1992) sostiene que el multilateralismo está asociado con «la igualdad soberana de los Estados» (Kahler, 1992; Reus-Smit, 1997, citados por Weiss & Řiháčková, 2010, pp. 8-9).

Llevado al ámbito ambiental y de las relaciones internacionales, Powell (2003) señala lo siguiente sobre el multilateralismo:

El multilateralismo no sólo representa el enfoque más eficiente, más eficaz e igualitario para abordar las cuestiones ambientales globales, sino que es simplemente el único enfoque que trae consigo la autoridad, la legitimidad y los recursos necesarios para abordar un problema tan vasto y complejo (Powell, 2003, citado por Gomes, 2012, p. 89).

Según Gomes (2012, p. 87), lo que se necesita es una práctica urgente y decidida, que sólo es posible si se cuenta con una gobernanza internacional estructurada, coherente y eficaz. La optimización del multilateralismo ambiental pasará necesariamente por la unión de lo que se considera como las «fuerzas impulsoras» de las relaciones internacionales ambientales: el derecho, la política y diplomacia internacional.

A fin de terminar de redondear la idea, se rescata el abordaje de Kotzé & French con respecto del simbolismo en los foros multilaterales. Rescatan que en la gobernanza global (ambiental), el simbolismo podría no conducir necesariamente a resultados concretos; sin embargo, el simbolismo mantiene su importancia, especialmente a nivel diplomático y político (Kotzé & French, 2018, p. 814). Como Caldwell & Weiland (1996) lo señalan, en referencia a la Carta Mundial de la Naturaleza⁵ de 1982:

⁵ *World Charter for Nature*. aprobada por Resolución 37/7 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1982 (Kotzé & French, 2018, p. 814)

[Esta sigue siendo] una expresión simbólica significativa de la esperanza entre las naciones para lograr una relación más armoniosa y sostenible entre la humanidad y el resto de la biosfera [...] La expresión simbólica es un elemento importante en el desarrollo de las políticas públicas y de la política internacional; establece el contexto en el que se desarrollan las estrategias y programas operativos (Caldwell & Weiland, 1996, citados por Kotzé & French, 2018, p. 814).

1.1.3. Principios del Derecho Internacional Público relacionados con el medioambiente

El derecho ambiental, de acuerdo con Wieland (2017, p. 20) es «el subsistema jurídico que regula las actividades humanas que inciden en el ambiente con la finalidad de eliminar o minimizar su influencia negativa, así como para fomentar actividades reparadoras y respetuosas del ambiente». Con respecto de la relación entre el Derecho Ambiental y el Derecho Internacional Público (DIP), Rojas (2010, p. 137) señala que el DIP del medioambiente es una de las subramas de la disciplina que muestra mayor dinamismo y crecimiento. Esto se debe, principalmente al agravamiento de la problemática ambiental a nivel internacional, y a que los problemas medioambientales, una vez generados, se extienden sin respetar las fronteras políticas de los Estados.

Como lo señala Falkner (2012, p. 517), el Derecho Internacional es esencial para el funcionamiento de la sociedad internacional y generalmente es considerado por los teóricos de la Escuela Inglesa como una de sus instituciones centrales. El auge del Derecho Internacional Ambiental forma parte de un cambio más amplio en el DIP, en el que este deja de centrarse en la convivencia entre los Estados y apunta a la cooperación entre los mismos. En el camino, el ambientalismo ha fortalecido la evolución del DIP en la dirección de enfoques más globalizados y progresistas (Falkner, 2012, p. 519)

En el derecho, los principios son concepciones o convicciones generales que facilitan la toma de decisiones y orientan la interpretación y aplicación de las normas. Es así como los principios del Derecho Ambiental brindan fundamento, dirección y coherencia a las normas de carácter ambiental. Dichos principios cumplen un rol importante al sentar las bases de lo que en el futuro podrían convertirse en normas vinculantes (Wieland, 2017, p. 24). Sobre el estatus de estos principios en el terreno internacional, Lucas Garín (2019, p. 204) señala que

algunos forman parte de la «costumbre internacional», mientras que otros todavía están en un proceso de consolidación.

Muchos de los principios que se desarrollarán a continuación son recogidos en instrumentos internacionales importantes como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 (Lucas Garín, 2019; Vera Esquivel, 1991). Debido a la gran cantidad de principios que recoge la literatura académica, solo se desarrollarán aquellos con una vinculación directa con el tema de investigación.

Principio de desarrollo sostenible

El concepto de «desarrollo sostenible» fue acuñado por el Informe Brundtland y significa fundamentalmente, satisfacer las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Es decir, que la generación actual no debe dejar en herencia un mundo ambientalmente degradado a las generaciones del futuro (Vera Esquivel, 2013, p. 70).

Beyerlin (2013), explica que el desarrollo sostenible se caracteriza por tener un estrecho vínculo entre los objetivos políticos del desarrollo económico y social, con la protección del medio ambiente, la calificación de la protección ambiental como parte integral de cualquier medida de desarrollo, y la perspectiva a largo plazo de ambos objetivos (Beyerlin, 2013, citado por Lucas Garín, 2019, p. 209). Además, Vera Esquivel (2013, pp. 70-71) señala que, en el Perú, la protección del medioambiente está necesariamente vinculada con el concepto del desarrollo. Sostiene que el desarrollo en el Perú y en América Latina tiene que ver con la erradicación de la pobreza y lograr la inclusión social.

Principio precautorio

El principio precautorio⁶ establece que la falta de certeza científica sobre la posible existencia de un daño al medioambiente no debería ser considerada impedimento para tomar

⁶ Este principio es reconocido por la CMUCC de 1992 en su artículo 3.3 (Vera Esquivel, 2013, p. 71).

medidas que eliminen o reduzcan ese posible daño. Este principio es uno de los más importantes en materia ambiental internacional (Vera Esquivel, 2013, p. 71).

Wieland (2017, pp. 26-27) agrega que para la aplicación de este principio debe existir indicios razonables y suficientes sobre la realidad y gravedad del riesgo o amenaza de daño grave o irreversible en el ambiente. A propósito de este principio, Lucas Garín hace referencia al principio 15 de la Declaración de Río (*Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, 1992):

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (Declaración de Río de 1992, citada por Lucas Garín, 2019, p. 218).

Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

Reconoce que los Estados deben cooperar con la conservación y restauración del ambiente teniendo en cuenta el aporte que han realizado al estado actual del mismo y a sus propias capacidades técnicas y económicas (Wieland, 2017, p. 26). Dado que los países desarrollados han contribuido en mayor medida a la generación de problemas ambientales como el cambio climático, ellos tienen una mayor obligación para remediarlo (Vera Esquivel, 2013, p. 68).

El principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas» es muy importante porque jurídicamente es la baza fundamental para defender la posición de los países en desarrollo en los foros internacionales en el tema ambiental ⁷ (Vera Esquivel, 2013, p. 69). El elemento base de este principio es el de la integralidad de la tierra y el consecuente reconocimiento de la responsabilidad global en su cuidado; cuestión de interés de toda la humanidad y no un tema de jurisdicción particular de cada Estado (Lucas Garín, 2019, p. 206).

⁷ Este principio es reconocido por la CMUCC de 1992 en su artículo 3.1 (Vera Esquivel, 2013, p. 69).

El principio de buena vecindad y cooperación internacional

Reconoce que los problemas ambientales requieren de la cooperación entre naciones. Este principio impone la obligación de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el daño ambiental dentro de las fronteras de cada Estado, así como la obligación de cooperar en la mitigación de riesgos y emergencias ambientales (Wieland, 2017, p. 26). Este principio es recogido, por ejemplo, en el Acuerdo de París, el cual hace mención al intercambio de información entre las Partes, la planificación de actividades conjuntas, y la coordinación de políticas nacionales, estudios e investigaciones conjuntas y de los sistemas de financiamiento (Lucas Garín, 2019, p. 217).

Principio de gobernanza ambiental

Lucas Garín (2019, p. 216) señala que la gobernanza reconoce la importancia de contar con instituciones adecuadas para atender temas ambientales que por su naturaleza requieren de acciones transversales. Además, la gobernanza requiere de la imposición de objetivos, la toma de decisiones coherentes y el diseño de instituciones para asegurar el desarrollo sostenible. Al respecto, Wieland define el principio de la gobernanza ambiental como:

El conjunto de reglas, prácticas y entidades que enmarcan la gestión del ambiente en sus distintas modalidades. Esta tiene la finalidad de armonizar políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consenso (Wieland, 2017, p. 27).

1.1.4. Regímenes internacionales y la gobernanza forestal

Los Regímenes internacionales

De acuerdo con Keohane, Haas, & Levy (1993), los regímenes son instituciones sociales internacionales que, constituyen «conjuntos persistentes y conectados de reglas y prácticas, que prescriben roles de comportamiento, restringen la actividad y dan forma a las expectativas» de los actores. A ello, Le Prestre (2002) agrega que esto se da con el fin de reducir las incertidumbres a las que se enfrentan los actores internacionales y facilitar la

búsqueda de un interés común sobre una cuestión determinada (Keohane, Haas, & Levy, 1993; Le Prestre, 2002, citados por Smouts, 2008, p. 429).

Bernstein & Cashore (2012) señalan además, que aunque originalmente estos regímenes tenían como objetivo restringir o modificar el comportamiento externo de los Estados; una nueva generación de regímenes internacionales que se desarrollaron especialmente después de la Cumbre de Río en 1992, vienen intentando influir en las prácticas, políticas y procesos de formulación de políticas nacionales domésticas (Bernstein & Cashore, 2012, citados por Rodríguez Fernández-Blanco, Burns, & Giessen, 2019, p. 190).

Si bien desde un punto de vista liberal las instituciones fomentan la cooperación entre Estados, estas también son estructuras de poder que reflejan la influencia de los actores hegemónicos en su diseño y operación (Carlos Bezerra et al., 2018, pp. 636-637). De acuerdo con Harris (2008, p. 925), algunos realistas argumentarían que los hegemones o grupos de países poderosos crean regímenes internacionales a fin de favorecer sus intereses y proyectarlos hacia el resto de países.

La gobernanza global

Las escuelas de las Relaciones Internacionales relacionadas con la teoría de los regímenes internacionales suelen ver favorablemente el concepto de gobernanza global (Guéneau & Tozzi, 2008, p. 551). Sin embargo, a pesar de años de debate académico, la gobernanza sigue siendo un concepto controvertido, sin una definición universalmente convenida (Glass & Newig, 2019, p. 2).

Guéneau & Tozzi (2008, p. 551) ofrecen una definición en la que se entiende a la gobernanza como un conjunto de reglas y normas de conducta que, sin emanar necesariamente de una autoridad oficial, definen prácticas, asignan roles y guían la interacción con el fin de abordar los problemas colectivos en un mundo cada vez más interdependiente marcado por la proliferación de redes de grupos de interés. Estas reglas de conducta se establecen mediante procesos de interacción y negociación, lo cual hace posible mirar más allá de los intereses individuales que puedan entrar en conflicto, para llegar así a un consenso. Adicionalmente, se entiende a la gobernanza como un concepto multidimensional que abarca diferentes

actores, procesos, estructuras e instituciones involucradas en la toma de decisiones e implementación de políticas (Glass & Newig, 2019, p. 2).

Según Ba y Hoffmann (2005), una de las formas en las que puede ser entendida la gobernanza global, tiene que ver con tratarla como un concepto analítico. La gobernanza ya no será solo concebida como una actividad interestatal estática, sino como un proceso interactivo y dinámico entre los distintos grupos de interés; lo cual hace posible, a su vez, el proporcionar nuevas soluciones a problemas globales determinados (Ba & Hoffmann, 2005, citado por Guéneau & Tozzi, 2008, p. 551).

La gobernanza forestal global y regional

En las últimas décadas, la presión sobre el medio ambiente, especialmente sobre los bosques, ha planteado una serie de cuestionamientos sobre las formas en que se utilizan los recursos naturales. Los bosques vienen surgiendo como una preocupación global debido, en gran medida, a los servicios ecosistémicos que estos prestan. Por lo tanto, al presentar cuestiones que van más allá de la competencia individual de los Estados, los bosques han pasado gradualmente a un lugar central en los debates sobre la gobernanza mundial (Guéneau & Tozzi, 2008, p. 551).

La gobernanza forestal global puede entenderse como los diversos procesos que se producen simultáneamente a varios niveles y que son ejecutados por diversos actores estatales y no estatales a través de una multitud de acuerdos jurídicos vinculantes y otros de *soft law* mediante los cuales se gestionan los bosques (Roessing Neto, 2015, p. 62).

Dado que actualmente no existe una convención multilateral específica sobre los bosques, la gobernanza internacional de los bosques está indirectamente regulada por otros instrumentos. La protección internacional de los bosques se ha promovido mediante diversos tratados internacionales, como la CMNUCC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (Roessing Neto, 2015, p. 60), entre otros.

Otro aspecto relevante de analizar es aquel referente a los regímenes de gobernanza forestal regionales. Al respecto, Bezerra (2018, p. 636) señala que recientemente se han establecido o reactivado varios regímenes regionales relacionados con los bosques, incluidos los regímenes centrados en el medioambiente, el comercio o la seguridad; los cuales se tornan

relevantes para la correcta gestión de los bosques. Para el autor, estos regímenes regionales se definen como acuerdos internacionales de diversos grados de formalidad entre dos o más Estados nación, con criterios limitantes para la adhesión sobre la base de proximidad espacial u otro tipo de proximidad funcional que conlleve a la ausencia de aspiraciones globales de esa misma institución (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 636).

1.1.5. La política exterior y los intereses nacionales

A fin de comprender mejor, conceptos como el de política exterior es preciso empezar describiendo la política internacional. García-Bedoya (2013, p. 73) señala que la política internacional está constituida por el enfrentamiento en el ámbito internacional de intereses nacionales encontrados. Es así que, si la política internacional es el resultado del enfrentamiento de ese interés nacional con los intereses nacionales de otros países, su característica esencial será el conflicto (García-Bedoya, 2013, pp. 74-75). No obstante, la idea de afrontar desafíos globales como la crisis ambiental de manera conjunta, implicará una búsqueda de convergencia entre los distintos intereses nacionales.

Se entiende por política exterior al conjunto de objetivos generales que guían las actividades y relaciones de un Estado en sus interacciones con otros Estados. El desarrollo de la política exterior está influenciado por consideraciones domésticas, las políticas o el comportamiento de otros Estados, o los planes para promover diseños geopolíticos específicos (Encyclopædia Britannica, 2020). La política exterior de un Estado constituye una herramienta fundamental para posicionarlo favorablemente en el entorno global. Ello con el objetivo de conseguir la defensa y promoción de sus intereses nacionales, que, de conseguirse, revertirá en un beneficio a nivel de Estado así como en la mejora de las condiciones de vida de sus ciudadanos (Herrero, 2011, p. 88).

La política exterior estará determinada entonces, por los intereses nacionales que se hacen presentes «en un terreno extraño y ajeno» a las propias entidades independientes de las cuales emanan. El éxito de la política exterior estará condicionado a la reducción al mínimo de la incertidumbre, a las capacidades de los actores y a las condiciones en las que se actúa. El autor precisa además que la política exterior resulta fundamentalmente del planeamiento, mientras que la política internacional resulta de la acción (García-Bedoya, 2013, pp. 73-74).

Continuando con el planteamiento de García Bedoya (2013, p. 77), la política entendida como un programa de acción corresponderá a la política exterior; mientras que la política comprendida como medio o ámbito en el cual se enfrentan las políticas exteriores concurrentes de los Estados, corresponderá a la política internacional.

De las definiciones anteriores se puede observar que para comprender cómo opera la política exterior de los Estados es imprescindible conocer el concepto de interés nacional. Pearson & Rochester (2000, p. 159) advierten, sin embargo, que el término «interés nacional» en sí mismo es muy vago y proporciona pocas guías a los gobernantes en el proceso de la toma de decisiones.

Para García-Bedoya (2013), el interés nacional, entendido como un objetivo político básico de un Estado, es preciso apreciarlo desde tres aristas: la seguridad, la independencia y el bienestar de la unidad política que identificamos como Estado.

La seguridad viene a constituirse en garantía de supervivencia del Estado, de su territorio y de sus habitantes. La independencia lleva inherente el concepto de libertad, o sea la capacidad de proyección histórica de la personalidad de una nación. El bienestar se identifica con el progreso, con el desarrollo económico y social armonioso de un país. Estos tres elementos de base que integran el concepto de interés nacional tienen para la política exterior una significación fundamental pues, a partir de ellos es que se estructura y planifican los objetivos externos de un Estado (García-Bedoya, 2013, p. 75).

Sobre el particular, algunos autores como Pearson & Rochester (2000, p. 160) agregan que algunos gobiernos no quedarán satisfechos con expresar y buscar las tres metas básicas. Estos pueden tener algunos intereses adicionales, tales como detentar un cierto prestigio, construir comunidades regionales o globales, entre otros objetivos. Los gobiernos, generalmente, actúan de acuerdo con lo que ellos consideran que va de la mano con sus propios y mejores intereses, esto permite tener un mejor entendimiento acerca de la conducta de los Estados.

1.2. Los bosques, su situación actual y problemática

1.2.1. Alcances conceptuales

En esta sección se presentan algunos conceptos básicos relacionados con los ecosistemas forestales a fin de tener un mejor entendimiento sobre los principales problemas que afectan a los bosques, así como de los distintos enfoques y herramientas para abordarlos.

Los bosques

Los bosques conforman un complejo sistema ecológico en el que los árboles son la forma dominante de vida (Encyclopædia Britannica, 2019). La FAO (2018, p. 11) brinda una definición un poco más precisa. Para la organización, los bosques son tierras que se extienden por más de 0.5 hectáreas dotadas de árboles de una altura superior a 5 metros y una cobertura de copa superior al 10 %, o de árboles capaces de alcanzar esta altura *in situ*. No incluye la tierra sometida a un uso predominantemente agrícola o urbano. A nivel nacional, el SERFOR (2017), adapta esta definición a las particularidades del país y define a los bosques como:

Ecosistemas predominantemente arbóreos con superficies de al menos 0.5 hectáreas, con cobertura mínima de copas del 10 % de su área. Alberga árboles de consistencia leñosa con altura mínima de 2 metros en su estado adulto en la Costa y Sierra, y de 5 metros en la Selva. Comprende de manera integral el suelo, agua, plantas, fauna silvestre y los microorganismos que conforman espacios con capacidad funcional autosostenible para brindar bienes y servicios (SERFOR, 2017, p. 18).

En los bosques, habita todo tipo de fauna. Por ejemplo, en los bosques templados, las aves distribuyen semillas de plantas y los insectos ayudan en la polinización, junto con el viento. En los bosques tropicales, son los murciélagos frutales y las aves quienes facilitan la polinización. El bosque es considerado como el ecosistema más eficiente de la naturaleza, con una alta tasa de fotosíntesis que afecta tanto a sistemas vegetales como animales en una serie de complejas relaciones orgánicas (Encyclopædia Britannica, 2019).

La FAO hace una distinción entre lo que denomina bosque primario y plantación forestal. Los bosques primarios son aquellos regenerados de manera natural, compuestos de especies

nativas y en los cuales no existen indicios evidentes de actividades humanas y donde los procesos ecológicos no se alteran de manera significativa. Estos bosques poseen un valor irremplazable por su biodiversidad, niveles de almacenamiento de carbono y otros servicios ecosistémicos, además de los valores culturales y de patrimonio que representan (FAO & PNUMA, 2020a, pp. 15-16).

Con respecto del concepto de recursos forestales. El SERFOR (2017) indica que estos están compuestos por los bosques naturales, las plantaciones forestales y las tierras cuya capacidad de uso mayor sea de producción y protección forestal; además de los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, incluyendo su diversidad genética, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional (SERFOR, 2017, p. 19).

Los servicios ecosistémicos

Son aquellos que hacen posible la vida humana, por ejemplo, el proporcionar alimentos nutritivos y agua limpia; regular las enfermedades y el clima; apoyar la polinización de los cultivos y la formación de suelos, y el ofrecer beneficios recreativos, culturales y espirituales. La agricultura, la ganadería, la actividad forestal y la pesca se benefician de los servicios ecosistémicos y, a su vez, los proporcionan. Los efectos que estos sectores producen en los servicios ecosistémicos pueden ser positivos o negativos. Por ejemplo, los bosques ayudan a mantener los ecosistemas acuáticos saludables y proporcionan fuentes fiables de agua limpia (FAO, 2015b).

De acuerdo con la clasificación tradicional, los servicios ecosistémicos pueden ser de cuatro tipos: los de aprovisionamiento (de agua, leña, recursos genéticos), de regulación (del clima, de enfermedades, la polinización), de soporte (formación del suelo, reciclaje de nutrientes) y los culturales (beneficios espirituales, religiosos, turísticos, recreativos) (Camacho & Ruiz, 2012, p. 9).

La biomasa

La biomasa hace referencia al total de materia viva de un componente o reservorio que suele expresarse como peso seco. Debido a que los árboles absorben carbono, es importante identificar en qué parte de los bosques este es almacenado. Por un lado, se habla del carbono que se encuentra en la biomasa aérea; es decir, el carbono que se encuentra contenido en

toda la biomasa por encima del suelo, incluyendo el tronco, el tocón⁸, las ramas, la corteza, las semillas y las hojas (SERFOR, 2017, p. 18).

Por otro lado, la biomasa subterránea estará conformada por la materia viva que se encuentra por debajo del suelo, es decir, las raíces de los árboles. Finalmente, la necromasa hace referencia a toda la biomasa muerta, ya sea en pie, sobre el suelo y dentro del suelo de los bosques (SERFOR, 2017, p. 19).

La diversidad biológica forestal

Es una expresión general que se refiere a todas las formas de vida existentes en las áreas forestales y las funciones ecológicas que desempeñan. Como tal, la diversidad biológica forestal no solo engloba los árboles, sino también la multitud de plantas, animales y microorganismos que habitan en las zonas forestales y la diversidad genética asociada a estos. En los bosques con una gran diversidad biológica, esta complejidad permite a los organismos adaptarse a condiciones ambientales en continuo cambio y a mantener la provisión de servicios ecosistémicos (FAO & PNUMA, 2020b, p. 8).

La deforestación

La FAO define la deforestación como la conversión de los bosques a otro tipo de uso de la tierra, independientemente de si es inducida por humanos o no (FAO, 2020a, p. 2). Los factores de la deforestación en los bosques primarios son específicos para cada contexto, pero, en términos generales, están relacionados con la explotación maderera industrial, la expansión de la frontera agrícola y los incendios forestales (FAO & PNUMA, 2020a, p. 18).

La deforestación altera los regímenes hidrológicos locales, cambiando el agua en el suelo y la humedad en la atmósfera, a veces incluso llegando al secado de arroyos y ríos y a una alteración en los patrones climáticos locales (Humphreys, 2013, p. 73). Desde el punto de vista de las convenciones internacionales sobre cambio climático, la deforestación es la conversión de tierras forestales a tierras no forestales (ONU-REDD, 2018, p. 6).

⁸ Base del árbol incrustada en el suelo, como residuo de la extracción del tronco (SERFOR, 2017, p. 18).

La degradación forestal

Aunque no hay una definición acordada sobre la degradación de los bosques, en un sentido amplio, la degradación conlleva a una reducción o pérdida de la productividad biológica o económica, al igual que de la complejidad de los ecosistemas forestales que da lugar a la reducción a largo plazo del suministro general de beneficios derivados de los bosques, entre los que se incluyen la madera, la biodiversidad y otros productos o servicios (FAO & PNUMA, 2020a, p. 23).

En los instrumentos internacionales sobre el cambio climático la degradación forestal es entendida como la pérdida inducida por el ser humano de las reservas de carbono dentro de las tierras forestales (por ejemplo, mediante la tala o la recolección de leña) sin que haya cambio en el uso del suelo (ONU-REDD, 2018, p. 6); es decir, el bosque, aunque debilitado, continúa siendo bosque.

La degradación toma diferentes formas derivadas principalmente de actividades humanas como el pastoreo excesivo, la sobreexplotación maderera, los incendios forestales repetidos. Esta también puede darse por ataques de insectos, enfermedades, parásitos vegetales u otras fuentes naturales como ciclones. En la mayoría de los casos, la degradación no se muestra como una disminución en el área de vegetación leñosa, sino más bien como una reducción gradual de la biomasa, los cambios en la composición de las especies y la degradación del suelo (Schuck, Päivinen, Hytönen, & Pajari, 2002, p. 16).

La Gestión Forestal Sostenible

La gestión forestal sostenible (SFM, por sus siglas en inglés) se define como un «concepto dinámico en evolución, tiene por objetivo mantener y aumentar el valor económico, social y medioambiental de todos los tipos de bosques, en beneficio de las generaciones presentes y futuras» (ONU, 2007, p. 110). Los bosques y los árboles, cuando se gestionan de forma sostenible, hacen contribuciones vitales tanto a las personas como al planeta, reforzando los medios de vida, proporcionando aire y agua limpios, conservando la biodiversidad y respondiendo al cambio climático (FAO, 2020c).

1.2.2. La importancia de los bosques

Los bosques, al tratarse de ecosistemas, proporcionan una serie de «servicios ecosistémicos» que benefician a los habitantes del bosque y a la humanidad en su conjunto. Los bosques brindan servicios de suministro ya que proveen a la población de madera, alimentos, agua dulce, fibras, caucho, aceites esenciales, tintes, combustible y recursos genéticos, algunos replicados o utilizados directamente por la industria farmacéutica. Los bosques también brindan servicios de regulación como la purificación del agua o la regulación del clima, y servicios de apoyo, como la formación del suelo y la producción de oxígeno. También se habla de algunos servicios culturales como la recreación y el enriquecimiento espiritual (Roessing Neto, 2015, p. 62).

Además de estos servicios ecosistémicos indispensables para la sociedad, los bosques albergan una gran biodiversidad⁹ de especies y son el hogar de cientos de comunidades (SERFOR, 2017, p. 94). La gran diversidad biológica de flora y fauna de los bosques permiten mantener una reserva genética diversa, lo cual es necesario para contar con sistemas ecológicos y especies adaptables y resilientes (Humphreys, 2013, p. 73). La inmensa mayoría de la biodiversidad terrestre se encuentra en los bosques del mundo¹⁰. En conjunto, contienen más de 60 000 especies arbóreas diferentes y proporcionan hábitats para el 80 % de las especies de anfibios, el 75 % de las especies de aves y el 68 % de las especies de mamíferos del mundo (FAO & PNUMA, 2020b, p. 4).

Los bosques son un recurso limitado del cual depende el sustento de vida de muchas comunidades. Se estima que entre 1.1 y 1.75 mil millones de personas en todo el mundo dependen directamente de ellos¹¹ (Roessing Neto, 2015, p. 62). Los bosques proporcionan más de 86 millones de empleos verdes y se estima que 880 millones de personas de todo el

⁹ En términos de biodiversidad, los bosques contienen la mayor cantidad de especies encontradas en cualquier ecosistema terrestre. 22 de los 25 focos críticos de biodiversidad comprenden áreas forestales (Roessing Neto, 2015, p. 62).

¹⁰ Se estima que los bosques albergan más del 80 % de todas las especies terrestres de animales plantas e insectos (PNUD, 2020).

¹¹ De acuerdo con la FAO, aproximadamente 1.6 mil millones de personas dependen de los recursos forestales para la consecución de los medios de vida (FAO, 2015a).

mundo dedican parte de su tiempo a recolectar leña o producir carbón (FAO & PNUMA, 2020b, p. 14).

Existe una gran variedad de bosques y cada uno de ellos cumple una función específica. Por ejemplo, en los ecosistemas montañosos, los árboles con sistemas de raíces extensos evitan la erosión del suelo. De igual manera, los manglares favorecen la resiliencia ante las inundaciones en las zonas costeras (FAO & PNUMA, 2020b, p. 12). Los manglares contribuyen también a retener los sedimentos que de otro modo afectarían negativamente a los fondos de algas y los arrecifes de coral (FAO & PNUMA, 2020b, p. 4), los cuales son hábitats para diversas especies marinas y costeras.

A nivel regional, el ecosistema forestal más importante es sin lugar a duda la Amazonía. Los árboles amazónicos absorben la humedad del suelo, la evaporan y la transfieren a la atmósfera; se estima una cifra equivalente a 20 mil millones de toneladas de agua dulce cada día. La selva baja tiene la capacidad de transpirar agua y alimentar los llamados «ríos voladores», esos torrentes de humedad atmosférica que recorren miles de kilómetros y que depositan su lluvia sobre Bolivia, Paraguay y el norte de la Argentina. La flora amazónica también disipa los vientos alisios que provienen del Atlántico, favoreciendo la dispersión de semillas y de nubes en el territorio sudamericano (MINAM, 2014, pp. 273-276).

La mayor parte de los beneficios que brindan los bosques, como la polinización, el control de la erosión o la provisión de agua limpia no suelen ser valorados y se entienden como gratuitos (MINAM, 2014, p. 280). Sin embargo, los servicios ecosistémicos que brindan los bosques son de extrema importancia pues tienen un impacto en la biodiversidad, la regulación del clima y los sistemas hídricos. Los bosques ayudan a minimizar los efectos del cambio climático debido a su función de captación y fijación de carbono, aspecto que se torna cada vez más importante a medida que se observa como aumenta la temperatura promedio a nivel mundial y los efectos negativos del cambio climático.

1.2.3. Los bosques y su relación con el cambio climático

El cambio climático es reconocido en la actualidad como el mayor reto ambiental del siglo XXI. Este fenómeno exacerba grandes amenazas mundiales como el hambre, la pobreza, el

desplazamiento de las poblaciones, la contaminación atmosférica, la degradación de los suelos, la desertificación y la deforestación (Van Lierop & Moore, 2016, p. 9).

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC¹², por sus siglas en inglés) define al cambio climático como un cambio en el estado del clima que se puede identificar por cambios en la media y/o en la variabilidad de las propiedades del clima y que persisten durante un período prolongado, normalmente, durante décadas o más. (IPCC, 2018, p. 544). La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en su artículo primero, define el cambio climático como:

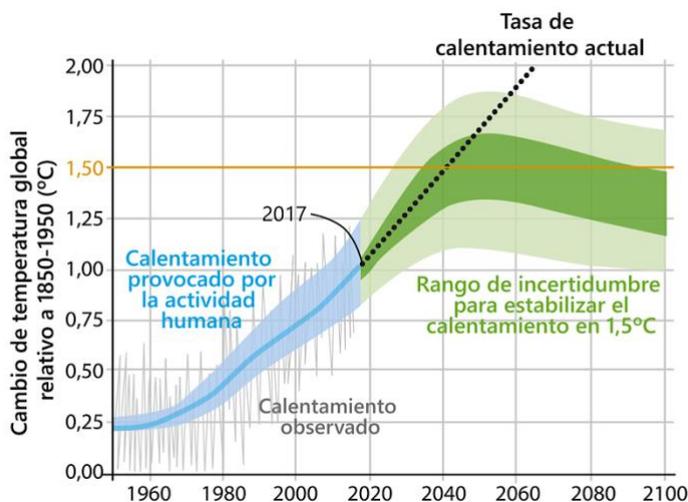
Un cambio en el clima que se atribuye directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada en períodos de tiempo comparables (CMNUCC, 1992).

De este modo, la CMNUCC hace una distinción entre el cambio climático atribuible a las actividades humanas que alteran la composición atmosférica y la variabilidad climática atribuible a causas naturales (IPCC, 2018, p. 544).

El calentamiento global inducido por el hombre ha alcanzado en 2017 aproximadamente 1 °C por sobre niveles preindustriales. El calentamiento es mayor en muchas regiones, en particular en la región ártica. En la actualidad, el calentamiento global está aumentando a un ritmo de 0.2 °C por década debido a las emisiones pasadas y presentes de gases de efecto invernadero (AEMET & OECC, 2018, p. 12).

¹² El IPCC es una entidad científica creada en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se constituyó para proporcionar información objetiva, clara, equilibrada y neutral del estado actual de conocimientos sobre el cambio climático a los responsables políticos y otros sectores interesados (AEMET & OECC, 2018, p. 11).

Gráfico 1 - Cambio de la temperatura global relativa (°C) 1850-1950 y proyecciones modeladas



Nota: El calentamiento global inducido por el hombre ha alcanzado en 2017 aproximadamente 1 °C sobre el nivel preindustrial. Si las emisiones continúan al ritmo actual se alcanzará un calentamiento de 1.5 °C alrededor de 2040.

Fuente: (AEMET & OECC, 2018, p. 13)

Un aumento mayor al 1.5 °C con respecto de los niveles preindustriales es problemático para la humanidad por una serie de factores. En primer lugar, se está experimentado un aumento del nivel del mar debido a la expansión térmica y a los glaciares de montaña derretidos en Groenlandia y la Antártida.

En segundo lugar, los océanos son cada vez más ácidos a partir de la absorción de dióxido de carbono, amenazando la base de la cadena alimentaria. En tercer lugar, las condiciones climáticas extremas están aumentando; las zonas húmedas se están volviendo más húmedas debido a las inundaciones y la nieve, porque la atmósfera retiene más vapor de agua a temperaturas más altas. Así mismo, las zonas secas se están volviendo más secas, lo cual contribuye a que haya más sequías e incendios forestales. En cuarto lugar, hay más refugiados climáticos debido a esas mismas sequías. Finalmente, se están reportando cada vez más casos de enfermedades en el hemisferio norte relacionadas con el Ántrax, el Zika o la enfermedad de Lyme (Carr, 2018, p. 447).

El cambio climático y el calentamiento global también tienen un impacto en la biodiversidad del planeta. De acuerdo con el IPCC, de 105 000 especies estudiadas se proyecta que un 6 % de insectos, 8 % de plantas y 4 % de vertebrados perderán más de la mitad de su distribución geográfica determinada por un aumento en la temperatura global de 1.5 °C. Con

un calentamiento de 2 °C se impactaría a un 18 % de insectos, 16 % de plantas y 8 % de vertebrados. De igual manera, se estima que habrán menos incendios forestales y una disminución en la población de especies invasoras si se logra mantener el calentamiento a un nivel máximo de 1.5 °C superior a niveles preindustriales (AEMET & OECC, 2018, p. 22).

Según el IPCC, el Perú es uno de los tres países más vulnerables frente al cambio climático (Ruiz, 2017, p. 69). En las últimas décadas se vienen experimentando fenómenos climáticos de mayor intensidad en el país, por ejemplo: el fenómeno de El Niño en 1982-1983 y de 1997-1998, la helada en el sur andino en 2004, las lluvias en Cusco en 2010 y el Niño costero de 2017.

Otros fenómenos asociados como el derretimiento de los glaciares (ha desaparecido más del 50 % de los glaciares del país), el aumento en la intensidad de los huaycos, sequías y de las heladas en zonas altoandinas, el aumento en las temperaturas promedio en diferentes regiones, ponen de manifiesto el alto grado de exposición del país al cambio climático y la vulnerabilidad de la población en general como consecuencia de la agudización de los fenómenos descritos (Ruiz, 2017, pp. 69-70).

El cambio climático está directamente relacionado con las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que se emite a la atmósfera. Tras la transformación económica, social y tecnológica del siglo XIX, el proceso de industrialización en la mayoría de los países dejó como consecuencia un aumento de las emisiones de GEI, principalmente, del dióxido de carbono. El dióxido de carbono se emite principalmente por el humo de los autos, la quema de bosques, los procesos industriales y los procesos de generación de energía (SERFOR, 2017, p. 40). El aumento en las emisiones de GEI ciertamente contribuyen a que haya un aumento en la temperatura promedio global y se agudicen los efectos del cambio climático.

En este sentido, los bosques juegan un papel clave debido a su participación en el ciclo global del carbono (Van Lierop & Moore, 2016, p. 9). Los bosques son reguladores del clima a nivel mundial ya que constituyen un importante sumidero de dióxido de carbono (Humphreys, 2013, p. 72). Los bosques capturan y fijan el dióxido de carbono a través de la fotosíntesis y lo almacenan en su biomasa. Las reservas de carbono varían según la cantidad y tipo de especies que habitan el bosque. La absorción de carbono de los bosques tropicales

equivale, aproximadamente, al 15 % de emisiones totales de carbono en el mundo (SERFOR, 2017, p. 40).

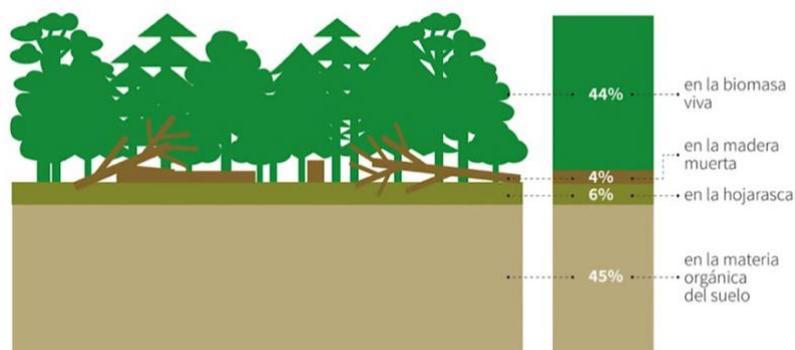
No obstante, la fotosíntesis se vuelve difícil para los árboles a medida que la temperatura aumenta y sus enzimas comienzan a descomponerse. Por encima de un cierto umbral de temperatura¹³ los bosques comenzarán a expulsar el dióxido de carbono de vuelta a la atmósfera, lo cual conducirá a un mayor nivel de calentamiento. Un nivel mayor de calentamiento incrementa el riesgo de que ocurran incendios forestales, lo que libera grandes cantidades de dióxido de carbono de vuelta a la atmósfera (Humphreys, 2013, p. 72).

Se entiende que las selvas tropicales almacenan casi 500 mil millones de toneladas de dióxido de carbono atrapadas en su biomasa. Arrasar los bosques equivale a liberar todos esos gases tóxicos en el ambiente. Sin embargo, cada año se vierte hasta 11 mil millones de toneladas de dióxido de carbono como causa la tala indiscriminada (MINAM, 2014, p. 272). En nuestro país, la tala y quema de las selvas provoca el 33 % de las emisiones de dióxido de carbono; es decir, más de lo que equivalen las emisiones de las distintas industrias y todos los vehículos de Lima (MINAM, 2014, p. 273).

El carbono en los bosques se encuentra almacenado en distintos lugares. Se encuentra en la biomasa aérea, en la biomasa subterránea, en la necromasa y en el suelo (SERFOR, 2017, p. 31). A nivel mundial, la reserva total de carbono forestal está disminuyendo. La mayor parte del carbono forestal se encuentra en la biomasa viva (44 %) y la materia orgánica del suelo (45 %), y el resto en la madera muerta y en la hojarasca. La reserva total de carbono en los bosques disminuyó de 668 gigatoneladas en 1990 a 662 gigatoneladas en 2020 (FAO, 2020a, p. 11).

¹³ La temperatura exacta variará dependiendo de los ecosistemas y las especies de árboles (Humphreys, 2013, p. 72).

Ilustración 1 - Porcentaje de reserva de carbono en los bosques al 2020



Fuente: (FAO, 2020a, p. 11)

Los bosques, al igual que los océanos, son los sistemas naturales que absorben activamente el exceso de dióxido de carbono de la atmósfera, es por ello que son claves para la mitigación del cambio climático. Destruirlos, quemarlos o explotarlos desmedidamente empeora los escenarios futuros con respecto del cambio climático (SERFOR, 2017, p. 40).

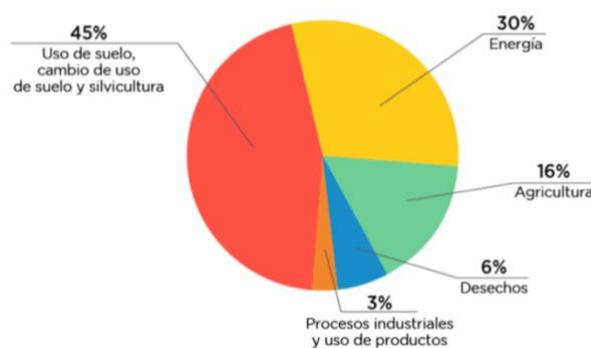
La tala y degradación de suelos de los bosques reducen la capacidad natural de estos ecosistemas de mantener su nivel de absorción de dióxido de carbono (SERFOR, 2017, p. 40). De acuerdo con Panmao Zhai, copresidente del Grupo de Trabajo I del IPCC, un uso más sostenible de la tierra, la reducción del consumo excesivo, la eliminación de la tala y la quema de bosques, la prevención de la recolección excesiva de leña y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero contribuyen a resolver las cuestiones del cambio climático relacionadas con la tierra (IPCC, 2019, p. 4).

Las emisiones de la deforestación se producen cuando los bosques son despejados para una variedad de propósitos, como el uso de la tierra para la agricultura, o para la construcción de infraestructuras como carreteras. Reducir las emisiones de la deforestación es un esfuerzo para mitigar las emisiones de GEI resultantes de la conversión permanente o a largo plazo (inducida por el hombre) del uso de la tierra de los bosques a otros usos no forestales (ONU-REDD, 2018, p. 5).

Con respecto de las emisiones de GEI en el Perú, de acuerdo con la información recogida en el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero con año base 2014 (INGEI 2014), el total de emisiones/absorciones de GEI fue de 167 630 gigagramos de dióxido de carbono equivalente (Gg CO₂eq). De este total, la principal fuente de emisiones de GEI a nivel

nacional proviene del sector Uso de Suelo, Cambio de Uso de Suelo y Silvicultura (USCUSS), que representa el 45 % de las cifras reportadas para 2014. Dentro de este sector, la principal fuente de emisiones es la conversión de Tierras forestales a Tierras agrícolas (MINAM, 2020b). Con ello se aprecia que la deforestación contribuye en gran parte a las emisiones de GEI del país, lo cuál agrava el problema climático. El combatir la deforestación permitiría al Perú reducir considerablemente sus emisiones de GEI y así cumplir con sus compromisos ambientales a nivel internacional.

Gráfico 2 - Distribución de las emisiones por sectores IPCC en el Inventario Nacional de GEI 2014



Fuente: (MINAM, 2019a, p. 14)

1.2.4. Situación de los bosques en el mundo

Los bosques cubren casi un tercio de la superficie terrestre mundial, pero no están uniformemente distribuidos en el planeta. La superficie forestal total es de 4060 millones de hectáreas (ha), que corresponde al 31 % de la superficie de la tierra. Más de la mitad de los bosques del mundo se encuentra en cinco países: Brasil, Canadá, China, Estados Unidos de América y la Federación de Rusia (FAO & PNUMA, 2020b, p. 7). Las zonas tropicales poseen la mayor proporción de los bosques del mundo (45 %), el resto está localizado en las regiones boreales, templadas y subtropicales (FAO, 2020a, p. 1).

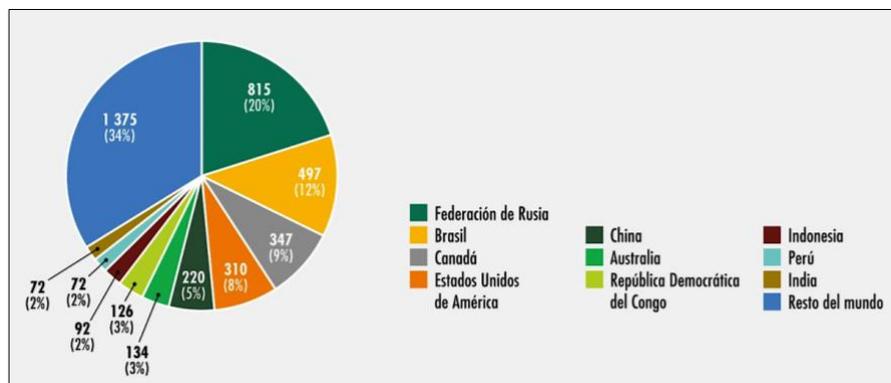
Gráfico 3 – Superficie forestal mundial por zonas climáticas, 2020



Fuente: (FAO, 2020a, p. 1)

De acuerdo con el informe «El estado de los bosques del mundo 2020» de la FAO y el PNUMA, los 10 países con la mayor superficie forestal en el mundo son: la Federación de Rusia, Brasil, Canadá, los Estados Unidos de América (EUA), China, Australia, la República Democrática del Congo, Indonesia, el Perú y la India.

Gráfico 4 – Distribución mundial de bosques en 2020. Los 10 países con la mayor superficie forestal (millones de hectáreas y % de bosques del mundo)

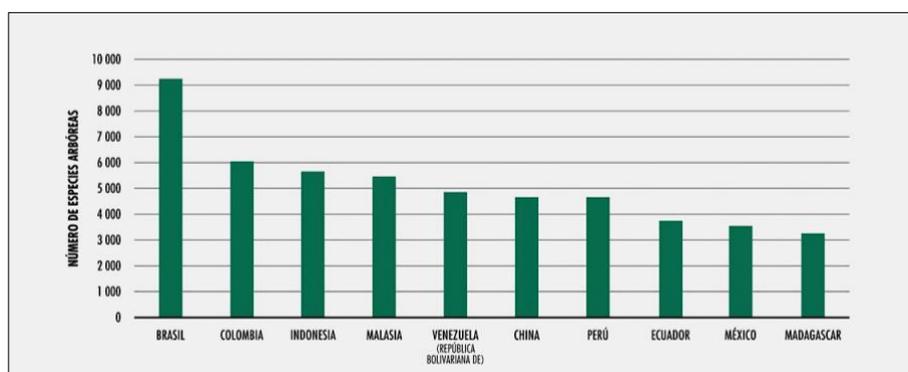


Fuente: (FAO & PNUMA, 2020b, p. 8)

Con respecto de los bosques primarios, el mundo aún cuenta con al menos 1110 millones de hectáreas. Los bosques primarios son aquellos conformados por especies nativas, en los que no existen huellas evidentes de las actividades humanas, y cuyos procesos ecológicos no se han visto alterados de manera significativa. Son 3 los países que hospedan el 61 % de los bosques primarios en el planeta: Brasil, Canadá y la Federación de Rusia. El área de los bosques primarios ha disminuido en 81 millones de hectáreas desde 1990 (FAO, 2020a, p. 7).

Al hablar de diversidad de especies, se conocen más de 60 000 especies arbóreas diferentes, más de 20 000 de las cuales se han incluido en la Lista Roja de Especies Amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza - UICN (FAO & PNUMA, 2020b, p. 12). De acuerdo con Beech, Rivers, Oldfield, & Smith (2017), los 10 países con mayor número de especies arbóreas son: Brasil, Colombia, Indonesia, Malasia, Venezuela, China, Perú, Ecuador, México y Madagascar.

Gráfico 5 - Los 10 países con mayor número de especies arbóreas en 2017

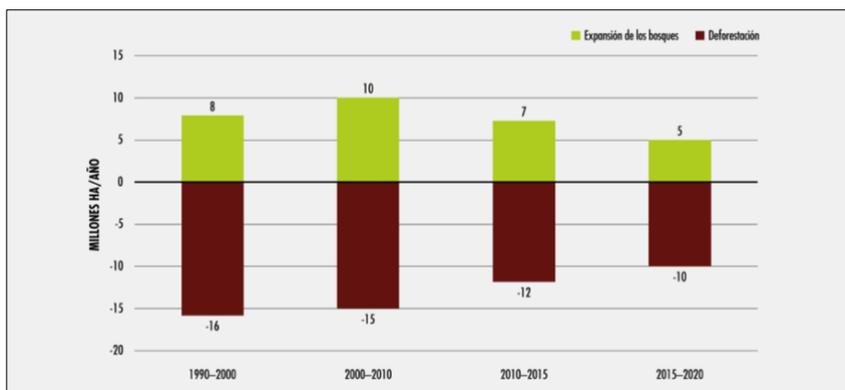


Fuente: (Beech, Rivers, Oldfield, & Smith, 2017, citados por FAO & PNUMA, 2020a, p. 37)

La deforestación y la degradación forestal continúan avanzando a un ritmo alarmante, lo que contribuye notablemente a la actual pérdida de la diversidad biológica. Se estima que desde 1990, se han perdido aproximadamente 420 millones de hectáreas de bosque a causa del cambio de usos de la tierra, pese a que la tasa de deforestación ha disminuido en los últimos tres decenios (FAO & PNUMA, 2020b, pp. 9-10).

Para el periodo 2015-2020, se estima que la tasa de deforestación fue de 10 millones de hectáreas al año, cuando en la década de 1990 era de 16 millones de hectáreas al año. Con respecto de la superficie de bosques primarios en todo el mundo, esta ha disminuido en más de 80 millones de hectáreas desde 1990 (FAO & PNUMA, 2020b, pp. 9-10).

Gráfico 6 - Expansión del bosque y deforestación a escala mundial en el periodo 1990-2020 (millones de hectáreas al año)



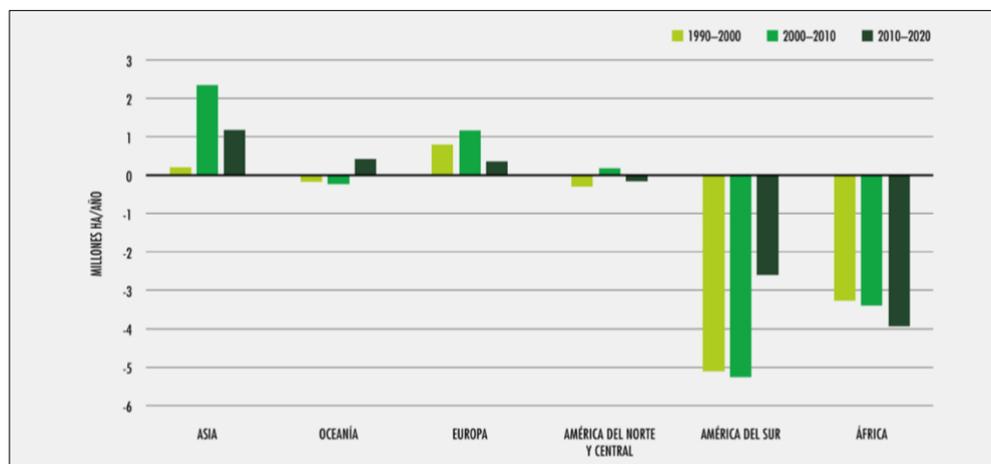
Fuente: (FAO & PNUMA, 2020b, p. 11)

En términos absolutos, la superficie forestal mundial disminuyó en 178 millones de hectáreas entre 1990 y 2020, lo que equivale aproximadamente a la superficie de Libia (FAO & PNUMA, 2020b, p. 12). La «variación neta de la superficie forestal» es la suma de todas las pérdidas forestales (deforestación) y todos los aumentos de superficies forestales (expansión forestal) en un período determinado. La variación neta, por tanto, puede ser positiva o negativa, lo cual depende de si los aumentos superan las pérdidas, o viceversa (FAO, 2020a, p. 2).

Al analizar la variación neta de la superficie forestal, se observa que en África se registró la mayor pérdida en el período 2010-2020, con una pérdida de 3.94 millones de hectáreas al año, seguida por América del Sur, con 2.60 millones de hectáreas al año (FAO & PNUMA, 2020a, p. 11)

Desde 1990, en África se ha observado un incremento de la tasa de pérdida neta de superficie forestal, mientras que las pérdidas de América del Sur se han reducido sustancialmente, en más de la mitad desde 2010 con respecto al decenio anterior. Por otro lado, Asia presentó el mayor incremento neto de la superficie forestal en el período 2010-2020, seguida por Oceanía y Europa. Tanto Europa como Asia registraron un aumento neto de los bosques en cada período de 10 años desde 1990, ambas regiones presentan una reducción considerable de la tasa de aumento desde 2010 (FAO & PNUMA, 2020a, pp. 11-12).

**Gráfico 7 - Variación neta de la superficie forestal por región, 1990-2020
(millones de hectáreas al año)**



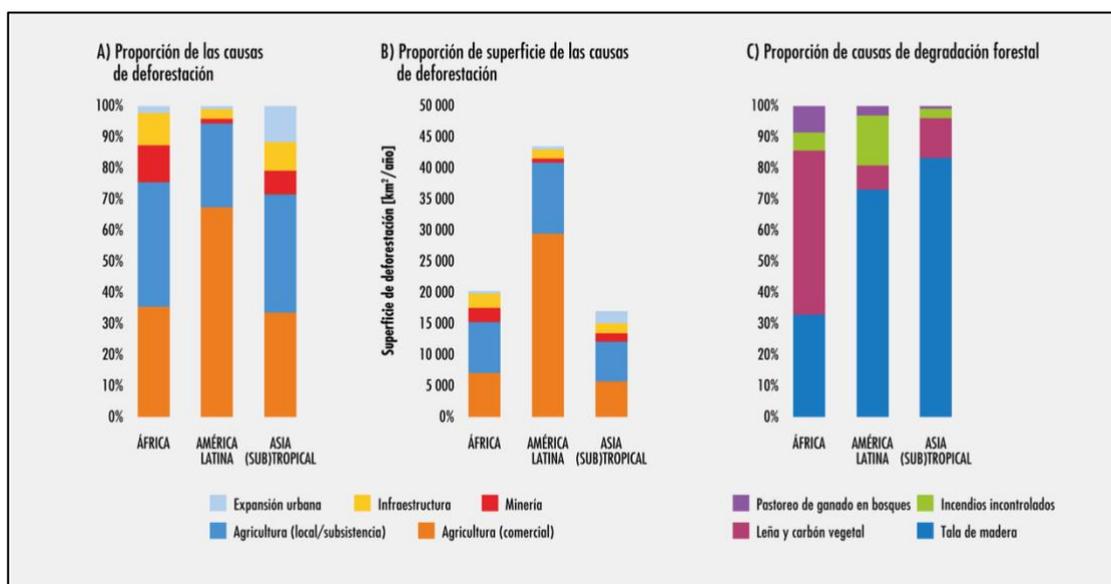
Fuente: (FAO & PNUMA, 2020a, p. 12)

Se evidencia que la expansión agrícola sigue siendo la principal causa de deforestación y de la pérdida asociada de biodiversidad forestal. La agricultura comercial a gran escala, principalmente la cría de ganado vacuno, el cultivo de soja y de aceite de palma, fue la causa del 40 % de la deforestación de bosques tropicales entre los años 2000 y 2010, y la agricultura local de subsistencia lo fue de otro 33 % (FAO & PNUMA, 2020b, p. 10).

De acuerdo con las cifras publicadas por Global Forest Watch, cada seis segundos se pierde en el mundo un área de cobertura de bosque tropicales equivalente a un campo de fútbol. Una cantidad que durante el 2019 ha sumado 11.9 millones de hectáreas en todo el planeta y de ellas 3.8 millones de hectáreas son bosques primarios (Sierra, 2020).

Global Forest Watch además ubica a cinco países de América Latina entre los 10 países con mayor pérdida de bosques primarios en el mundo. Brasil lidera este ranking latinoamericano y mundial con más de un millón de hectáreas perdidas durante el 2019, seguido por Bolivia que ocupa el cuarto lugar en el mundo y el segundo en Latinoamérica. Los siguientes países en la lista son Perú, Colombia y México (Sierra, 2020).

Gráfico 8 - Causas de la deforestación y la degradación forestal por región. Periodo 2000-2010



Nota: Estimaciones a nivel continental de la proporción relativa de superficie (A) y variación neta absoluta en la superficie forestal (km² /año) para el período de 2000 a 2010 (B) de las causas de deforestación, y de la proporción de superficie forestal alterada relativa de los factores de deforestación (C), basándose en datos obtenidos de 46 países tropicales y subtropicales (Hosonuma et al., 2012).

Fuente: (Hosonuma et al., 2012, citados por FAO & PNUMA, 2020b, p. 11)

Con respecto de las razones detrás de la deforestación en el mundo, observamos que la agricultura comercial, y en menor medida, la agricultura local o de subsistencia son las principales causas de deforestación. En América Latina, la agricultura comercial es, de lejos, el principal factor de deforestación en la región, seguida de la agricultura local o de subsistencia, y en menor medida, la construcción de obras de infraestructura dentro o cerca de los bosques. Al revisar las causas de la degradación de los bosques, se observa que en el caso de América Latina, la principal actividad causante de este fenómeno es la tala de madera, seguida de los incendios forestales, y en menor medida, la tala de árboles para obtener leña y carbón vegetal (FAO & PNUMA, 2020b, p. 11).

1.2.5. Situación de los bosques en el Perú

Características de los bosques peruanos

El Perú es un país de bosques. La relevancia de los bosques para el Perú ha sido inmensa. Durante la época de la colonia, el comercio de la Quina o Cascarilla cultivada en la zona sur del Ecuador y norte del Perú fue crucial para la economía del virreinato peruano de fines del

periodo colonial. El árbol de la Quina es conocido por su componente activo, la quinina, la cual es utilizada en el tratamiento contra el paludismo o malaria y por haber tenido un rol crucial en facilitar la expansión europea en Asia y África en el siglo diecinueve (Jaramillo, 2016). Como es bien conocido, el árbol de la Quina fue inmortalizado en el escudo nacional del Perú; sin embargo, luego de la extracción desmedida de su corteza en décadas pasadas, este fue llevado al borde de la desaparición (Bicentenario del Perú, 2019).

Los bosques dominan grandes extensiones del territorio nacional. Aproximadamente el 60 % del territorio del Perú está cubierto por bosques. Los bosques peruanos son ricos en especies endémicas y se encuentran en la costa, sierra y selva (MINAM, 2014, p. 276). El Perú es el segundo país en extensión de bosques en América del Sur (Caillaux & Ruiz, 2015, p. 321), el cuarto en bosques tropicales en el mundo (MINAM, 2014, p. 15), el segundo país con mayor cantidad de bosques amazónicos en el mundo y el noveno en extensión de bosques en general (PNCBMCC, 2018). Considerando la extensión e importancia socioeconómica de los bosques, estos constituyen parte crucial del patrimonio nacional del Perú (FAO, 2016, p. 5).

De igual forma, el Perú forma parte de los países con alta cobertura forestal y baja deforestación (HFLD¹⁴, por sus siglas en inglés). Estos están definidos como aquellos países que cuentan con más de 50 % de cobertura forestal y una tasa de deforestación inferior a 0.22 %. De acuerdo a la Evaluación de Recursos Forestales Mundiales (FRA, por sus siglas en inglés) de 2015 de la FAO, alrededor del 24 % de los bosques del mundo se encuentran localizados en los países HFLD (Krutu of Paramaribo Joint Declaration on HFLD Climate Finance Mobilization, 2019).

Los bosques en el Perú son de diferentes tipos, tanto por su composición en especies de árboles como por las condiciones climáticas, y en especial por su disponibilidad estacional de agua (FAO, 2016, p. 4). Una de las razones que explica esta diversidad es la presencia de los Andes a lo largo de todo el territorio peruano (MINAM, 2014, p. 25). Esto se debe a que los Andes se extienden de manera longitudinal de sur a norte, lo cual permite que cada piso

¹⁴ 33 países cumplen con este criterio: 25 países en desarrollo, 1 país con economía en transición y 7 países desarrollados. Muchos de ellos son pequeños Estados-islas en desarrollo (*Krutu of Paramaribo Joint Declaration on HFLD Climate Finance Mobilization*, 2019).

térmico tenga condiciones atmosféricas únicas que puedan moldear un tipo distinto de bosque (MINAM, 2014, p. 26).

El Perú es además uno de los diez países con mayor diversidad biológica del planeta, es decir, cuenta con una amplia diversidad genética de especies y de ecosistemas. Asimismo, es un país diverso en términos geográficos, paisajísticos, socioeconómicos y culturales. La megabiodiversidad que caracteriza al Perú se explica en parte por la cordillera de los Andes y en parte por la influencia marítima, con una corriente fría al sur y una cálida al norte sobre unos 3000 km de costa, lo cual crea una gran variedad de climas locales. Esta biodiversidad de la cual goza el Perú, se expresa principalmente en sus bosques amazónicos (FAO, 2016, p. 3).

De igual forma, el territorio peruano se caracteriza por ser de difícil acceso en algunas zonas. Esto se debe principalmente a las marcadas diferencias en cuanto a clima, fisiografía y accesibilidad entre las regiones. Las zonas inaccesibles por condiciones topográficas y los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario, constituyen aproximadamente el 30 % del territorio nacional (SERFOR, 2017, p. 94).

Tipos de bosques en el Perú

Según el Mapa Nacional de Cobertura Vegetal, los bosques naturales en el Perú constituyen el ecosistema de mayor superficie con 72 083 263 hectáreas y representan el 56.09 % del territorio nacional. Se clasifican, de manera general, en bosques húmedos amazónicos (53.06 %), bosques estacionalmente secos de la costa (2.86 %) y bosques andinos (0.17 %) (MINAM, 2016b, p. 28).

Los bosques en el Perú, según señala Pulgar Vidal, son extremadamente diversos; se expanden desde el borde del desierto, pasando por la cordillera de los Andes, hasta el llano amazónico. Algunos se hallan a gran altura, a 5000 m s. n. m. al pie de los nevados, mientras que otros crecen en depresiones por debajo del nivel del mar (MINAM, 2014, p. 15). Existen múltiples clasificaciones de bosques en el Perú, y estas dependerán de la entidad que realice y de los fines que persiga la categorización. Para efectos del presente trabajo de investigación se ha optado por una clasificación general de los bosques basada en las regiones naturales.

Los bosques tropicales secos se extienden en la costa norte en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, el norte de La Libertad y a lo largo del piso inferior del valle del Marañón. En estos bosques crece el algarrobo, el guayacán y el hualtaco, los cuáles son fuertemente demandados para ser utilizados como maderas duras, leña o carbón; en las últimas décadas han estado sometidos a algún tipo de veda (FAO, 2016, p. 5).

Por otro lado, en la desembocadura del río Tumbes, cerca de la frontera con Ecuador, se pueden hallar los manglares, los cuáles son áreas de humedales muy ricas y productivas adaptados a su condición ribereña y a las altas temperaturas. Los manglares son el hogar de 200 especies de aves, 105 de peces, 34 de crustáceos y 24 de moluscos. Así mismo, se pueden encontrar algunas especies en riesgo de extinción como la nutria del noroeste y el cocodrilo de Tumbes. Los manglares estabilizan los sedimentos acumulados, impiden la erosión del suelo y protegen al valle de Tumbes de las inundaciones; sin embargo, vienen siendo depredados y ocupados por emprendimientos acuícolas (FAO, 2016, p. 6).

Los bosques andinos están distribuidos a lo largo de los Andes peruanos, dispersos en las alturas de la región de la sierra y algunos en los valles del Marañón. Se encuentran en los departamentos de Áncash, La Libertad, Cajamarca, Amazonas, Piura, Apurímac y Ayacucho. Los actuales bosques andinos son los remanentes de grandes extensiones de bosques de queñual y colles, los cuales fueron talados desde épocas coloniales, a fin de expandir la frontera agropecuaria y producir carbón y leña para su uso como combustible en la minería. En las zonas de mayor altura se pueden encontrar bofedales, páramos y pajonales, los cuáles son de suma importancia para abastecer de agua a los acuíferos y a las cabeceras de cuencas. Los bosques andinos son el hogar del puma andino, la taruca, el venado gris, el zorro andino, el oso de anteojos y varias especies de aves (FAO, 2016, p. 6).

Los bosques de selva alta incluyen los bosques de neblinas y las yungas y se encuentran entre los 800 y los 3500 m s. n. m. Son bosques húmedos con lluvias frecuentes y de gran densidad. En ellos se pueden encontrar especies de árboles endémicas de gran valor comercial como el nogal o el cedro de altura. Albergan también muchas especies de fauna como el gallito de las rocas, el oso de anteojos y el puma. Estos bosques vienen siendo talados por agricultores migratorios y cultivadores de coca ilegal (FAO, 2016, pp. 6-7).

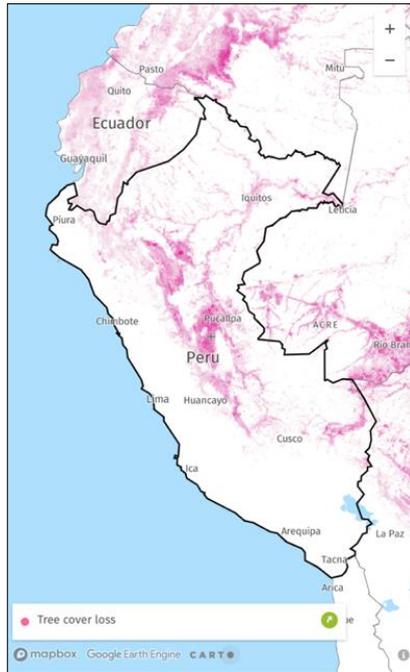
Finalmente, los bosques de selva baja son los más extensos del país y son importantes como bosques de producción. Su límite superior está alrededor de los 800 m s. n. m. y se extienden hasta las fronteras amazónicas del país. Están formados por bosques inundables, bosques ribereños y bosques no inundables en terrazas y colinas. En los bosques de selva baja se pueden encontrar especies como el aguaje, helechos, arbustos, lianas y palmeras. De ellos se viene extrayendo especies más valiosas como la caoba, el cedro, el palo rosa, el ishpingo, entre otras. Además, es una zona impactada por intervenciones para el establecimiento de monocultivos industriales en áreas extensas como los de palma aceitera, por los cambios en el uso de la tierra con fines agropecuarios, y por la explotación de hidrocarburos y minerales (FAO, 2016, p. 7).

Problemática en torno a los bosques en el Perú

En el Perú, la deforestación suma 150 mil hectáreas cada año, una superficie más grande que la ciudad de Nueva York. Se trata de un proceso crónico que ha desencadenado una extinción masiva de especies de plantas, aves, mamíferos, insectos, anfibios (MINAM, 2014, p. 269). Las tierras que antes era ocupadas por bosques se han visto transformadas en campos de cultivo, pastizales para el ganado, explotaciones mineras y centros urbanos; las cuales se convierten a su vez en nuevos emisores de dióxido de carbono. Por ejemplo, la agricultura, la actividad que produce más deforestación tropical, deposita millones de toneladas de gases contaminantes a la atmósfera. (MINAM, 2014, pp. 272-273).

Según el reporte de Global Forest Watch, el Perú perdió 162 mil hectáreas de bosques primarios en 2019, y aparece en el quinto lugar a nivel mundial y tercero en Latinoamérica de países con mayor pérdida de bosques primarios. Esta cifra supera en un poco más de 20 mil hectáreas a las hectáreas perdidas en el 2018 (Sierra, 2020). En el gráfico 9, se muestra las zonas del territorio que perdieron la mayor cantidad de cobertura forestal al 2019.

Gráfico 9 . Mapa de la cobertura forestal perdida al 2019

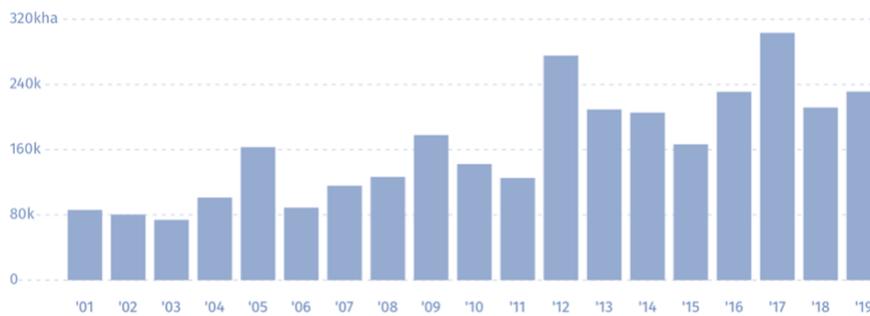


Nota: Extensión de la cubierta de 2000 árboles. Mayor al 30 % de dosel de árboles. Estas estimaciones no toman en cuenta la ganancia de cobertura arbórea.

Fuente: (Global Forest Watch, 2020)

En el periodo 2001 a 2019, el Perú perdió 3.12 millones de hectárea de cobertura arbórea, lo cual equivale a una disminución del 4 % desde el 2000 y a 1.48 gigatoneladas de emisiones de dióxido de carbono (Global Forest Watch, 2020).

Gráfico 10 - Pérdida de cobertura forestal en Perú (expresado en miles de hectáreas)



Nota: Extensión de la cubierta de 2000 árboles. Mayor al 30 % de dosel de árboles. Estas estimaciones no toman en cuenta la ganancia de cobertura arbórea.

Fuente: (Global Forest Watch, 2020)

La principal causa de la deforestación en el país es la tala y la quema que realizan los campesinos para convertir el suelo de los bosques en zonas de cultivo. Entre el 75 % y el 90 % de la pérdida de los bosques del Perú ocurre en superficies de menos de una hectárea por

año; la deforestación del país es, en términos prácticos, la suma de todas esas pequeñas talas y quemas individuales (MINAM, 2014, p. 277). El cultivo de productos agrícolas es un factor clave detrás de la pérdida forestal en el Perú. Sin embargo, el sector agrícola representa aproximadamente el 7.5 % del PIB del país y es probable que el sector siga siendo fuente importante de recursos económicos para el país (Piotrowski, 2019, p. 11).

Ilustración 2 – Causas de la deforestación en el Perú



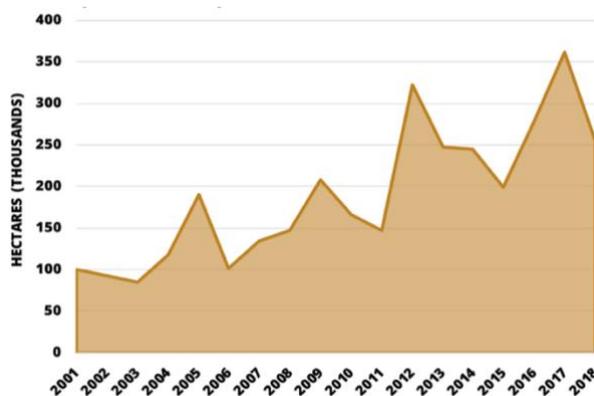
Fuente: (MINAM, 2016a, p. 112)

En los últimos años, la economía peruana ha mostrado índices positivos de desempeño macroeconómico, lo cual ha sido apoyado principalmente por las actividades extractivas como la minería, los hidrocarburos, y la agroindustria de exportación. Con la finalidad de facilitar el transporte de estos productos y el acceso a nuevas regiones, el gobierno ha invertido en infraestructura, ampliando la red de transporte en las zonas rurales. Esto ha propiciado una ola de deforestación en la Amazonía, que actualmente está impulsada por estas actividades extractivas y la migración de personas de los Andes hacia la Amazonía en busca de nuevas tierras para el cultivo (Piu & Menton, 2014, pp. 9-10).

En la Amazonía peruana, la expansión agrícola es la principal causante del aumento de la deforestación. Las actividades ilícitas como la tala ilegal, la quema de bosques para el cultivo de coca y la extracción de oro contribuyen también a la pérdida de bosques en el país. De acuerdo con *The Monitoring of the Andean Amazon Project (MAAP)*, se estima que aproximadamente 250 000 hectáreas fueron deforestadas en Perú en 2018, lo cual representa uno de los más altos registros en los últimos años (Piotrowski, 2019, p. 10). Otras causas de

deforestación en la Amazonía están asociadas con la agricultura migratoria, la agricultura intensiva, las grandes obras de infraestructura y la actividad forestal y minera ilegal (Caillaux & Ruiz, 2015, p. 321).

Gráfico 11 . Pérdida de bosques en la Amazonía peruana en miles de hectáreas (2001-2018)



Nota: MAPP, utilizando data de Hansen, UMD, Google, USGS y NASA
Fuente: (Piotrowski, 2019, p. 11)

Desde 2001, Perú ha experimentado las tasas más altas de deforestación en la Amazonía Andina. Las regiones de Ucayali y Huánuco han sido las más afectadas, principalmente debido al pastoreo de ganado. El desarrollo agrícola y la minería ilegal del oro a lo largo de la Carretera Interoceánica son los principales responsables de la deforestación en la zona sur de la Amazonía peruana (Piotrowski, 2019, p. 10).

Otras causas de la deforestación en la región amazónica del Perú son el cultivo de café, cacao y de palma aceitera. Por ejemplo, se estima que desde el año 2000 se ha deforestado 31 500 hectáreas de bosques primarios para el cultivo de la palma aceitera, según información del proyecto MAPP (Piotrowski, 2019, p. 11).

En resumen, se puede decir que las causas directas de la deforestación en el Perú incluye la ampliación de la frontera agrícola (cultivos comerciales, agricultura migratoria), el desarrollo de nuevas infraestructuras como carreteras, la aparición de nuevos asentamientos humanos (expansión de centros urbanos), la explotación de hidrocarburos y de minerales, así como algunas actividades ilegales como la minería, tala y cultivo de hoja de coca (Piu & Menton, 2014, p. 10).

Una de las causas más preocupantes de la deforestación en el Perú es la minería ilegal. En el caso del oro, el aumento constante de los precios ha generado también un incremento en el

número de mineros informales y de los daños ambientales. Estos problemas se han visto incrementados por la falta de presencia estatal en las zonas mineras y por la presencia concomitante de megaproyectos implementados sin la planificación adecuada o sin procesos de mitigación de impacto (Piu & Menton, 2014, p. 15). La minería ilegal se da principalmente en las zonas sin titulación de la Amazonía, es decir, aquellas que solo pertenecen al Estado. La cantidad de bosques que se pierde a causa de esta actividad ilegal se calcula en más de 60 000 hectáreas por año en la Amazonía peruana, lo cual equivale a tres veces la superficie de Lima (MINAM, 2014, p. 277).

Por lo general, las personas que se dedican a la minería ilegal invaden terrenos, pagan a los propietarios para que abandonen sus parcelas y puedan extraer el oro de la tierra. En los últimos años, el precio del oro ha ido en aumento, lo cual ha propiciado que más personas se dediquen a este ilícito ambiental. La construcción de la Carretera Interoceánica también favoreció esta tendencia en tanto se cuenta con un transporte más rápido y eficiente a través de la Amazonía peruana, brindando acceso a zonas ricas en oro a las cuales no se podía llegar con facilidad. Un estudio de la Universidad Wake Forest en 2018 estimó que la minería de oro a pequeña escala ha provocado una pérdida de 100 000 hectáreas de bosque con respecto de los niveles observados en 2013 (Piotrowski, 2019, p. 12).

El ejemplo más claro de esta situación se encuentra en la región de Madre de Dios, en el sureste del país, con los casos de minería ilegal de oro más severos. Su impacto social es bastante alto en tanto se evidencian prácticas como el hacinamiento, la explotación infantil y la trata de personas; así mismo, esta genera impactos ambientales como la deforestación y la contaminación de cuencas con mercurio (Piu & Menton, 2014, p. 15).

Otro gran enemigo de los bosques es el narcotráfico, ya que las mafias internacionales de drogas son a su vez, aserraderos que depredan, talan y queman los recursos forestales (MINAM, 2014, p. 277). La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en su informe anual informa que la deforestación impulsada por la coca ha aumentado a tasas alarmantes en los últimos dos años. Así mismo se estima que el crecimiento en la producción de la hoja de coca es responsable de alrededor del 9 % de la deforestación del país, según data de la Universidad de Maryland. Si bien el número total de hectáreas deforestadas por el comercio de cocaína sigue siendo relativamente bajo, existe

gran preocupación debido a la deforestación por esta causa en parques nacionales y otras áreas protegidas (Piotrowski, 2019, p. 12).

De lo señalado en el presente capítulo podemos rescatar la importancia que tienen los bosques para la humanidad en su conjunto. Para el Perú, los recursos forestales son particularmente importantes, no solo por ser uno de los diez países con mayor cobertura forestal en el mundo, sino también por la variedad de sus bosques y la cantidad de vida que estos albergan. Si el Perú es considerado como un país megadiverso es en gran parte gracias a sus bosques y sus características geográficas únicas. En los siguientes capítulos se analizará como es que la comunidad internacional viene actuando de manera conjunta para preservar los bosques y realizar un uso sostenible de ellos, además de describir los principales foros o mecanismos internacionales más relevantes para el Perú.

Capítulo II. La gobernanza forestal global

En el presente capítulo se explora cómo es que la temática forestal ha venido siendo abordada desde los principales foros multilaterales ambientales, especialmente, en aquellos con mandatos para lidiar con problemas ambientales específicos como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la desertificación. De igual manera, se estudiará el vínculo entre los ecosistemas forestales y la Agenda de Desarrollo Sostenible. En la segunda sección del capítulo, se brinda una visión más cercana de algunos foros o mecanismos multilaterales en materia de bosques que, en la actualidad, se perfilan como de mayor relevancia para el Perú desde una óptica de conservación y de desarrollo sostenible.

Debido a que los bosques son ecosistemas complejos que reúnen la participación de actores e intereses sumamente diversos, veremos que la gobernanza forestal global está fragmentada en organismos e instrumentos a distintos niveles y con distinto grado de obligatoriedad, en su mayoría, se tratan de lineamientos o directrices no vinculantes. Debido a que, en la actualidad no se cuenta con una Convención Internacional sobre Bosques, es importante conocer el funcionamiento de algunos de los principales foros y mecanismos en materia forestal y, poder así, identificar oportunidades para la promoción y defensa de los intereses nacionales con respecto de los bosques.

2.1. Los bosques y el medioambiente abordados en el ámbito multilateral

La temática de los bosques ha sido parte de la agenda política internacional desde hace varias décadas y se ha incluido en diversos instrumentos, normas y procedimientos. No obstante, Humphreys sostiene que «en ausencia de una convención forestal global, el consenso sobre las cuestiones relacionadas con los bosques es fragmentado e incompleto» (Humphreys, 2006, citado por Smouts, 2008, p. 432). Para poder entender el complejo régimen de la gobernanza forestal global es necesario revisar algunos de los principales antecedentes y puntos de inflexión que tuvieron lugar en el ámbito multilateral internacional.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, también conocida como la Conferencia de Estocolmo o la Cumbre de la Tierra de Estocolmo fue el primer gran hito en materia ambiental y constituyó el punto de partida para la toma de conciencia mundial sobre la protección del medioambiente. En ella se establecieron 106 recomendaciones y 26

principios para todos los países asistentes (Wieland, 2017, p. 28). Como fruto de la conferencia se crearía también el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Con respecto de la Declaración de Estocolmo, destaca el principio 2, el cuál sostiene que se deben preservar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras, lo cuál es un antecedente importante para la formulación del concepto de «desarrollo sostenible» (Da Silva, 2019, p. 61). El principio 21, por su parte, señala que los Estados son responsables de «garantizar que las actividades dentro de su jurisdicción o control no causen daños al medio ambiente de otros Estados». El principio equilibra esta responsabilidad con el derecho soberano de los Estados a explotar sus propios recursos naturales (Falkner, 2012, p. 513).

Ambos principios son relevantes para analizar el rol que juegan los bosques a nivel internacional. Por otro lado, durante la Conferencia de Estocolmo también empezaron a aflorar las preocupaciones los Estados del Norte por los temas ambientales y las demandas de desarrollo de los Estados del Sur (Vogler, 2017, pp. 4-5). Estos intereses estarán presentes en las negociaciones ambientales internacionales hasta el día de hoy.

Más de una década después de Estocolmo, en 1987, se publica el Informe Brundtland, también llamado «Nuestro Futuro Común», en el que se plantea por primera vez el concepto del desarrollo sostenible y sus tres dimensiones: económica, social y ambiental. Además, también llamó la atención sobre la gravedad del problema de la deforestación a nivel mundial (Da Silva, 2019, p. 61). Cabe señalar que fue el ilustre embajador Javier Pérez de Cuéllar quién tuvo la iniciativa de nombrar a la entonces primera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, como la presidenta de la comisión encargada de elaborar el informe (Meza-Cuadra, 2020).

Hacia fines de la década de 1980, los aspectos relacionados con el medioambiente, el cambio climático y la biodiversidad empezaron a cobrar mayor relevancia; posicionándose como temas de «alta política» y atrayendo la atención de los especialistas en relaciones internacionales. Para abordar los distintos problemas ambientales, los Estados se reunieron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992, también conocida como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. La

cumbre pasaría a la historia como una de las reuniones diplomáticas más grandes jamás celebrada con respecto a temas medioambientales (Vogler, 2017, p. 1).

2.1.1. La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro y la lucha contra la deforestación

La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992 fue la continuación de la Conferencia de Estocolmo de 1972. En Río se definieron las pautas de acción para conseguir una política ambiental y de desarrollo sostenible de carácter global e integrada. En la cumbre se delinearon los principales caminos a seguir para superar la crisis ambiental, y sus criterios están plenamente vigentes hoy en día, orientando el curso de acción de la política ambiental internacional, por lo menos, en las primeras décadas del siglo XXI (Estenssoro, 2012, p. 3).

El contexto en el que se dio la conferencia fue favorable en tanto la Guerra Fría había concluido y los Estados demostraban un renovado compromiso para hacer frente a las preocupaciones ambientales; surgió un amplio consenso tanto entre los Estados del Norte y del Sur como del Este y el Oeste (Falkner, 2012, p. 513).

En la cumbre se aprobó la Agenda 21, la cual cuenta con cuarenta capítulos que fungen como un plan de acción para que los Estados lleguen a la meta del desarrollo sostenible; tomando en cuenta las inequidades entre los Estados, y abarcando temas como la cooperación internacional, la gestión de los recursos naturales, la transferencia de recursos tecnológicos y financieros, entre otros (Estenssoro, 2012, p. 3).

El capítulo 11 de la agenda se titula «Lucha contra la deforestación» y abarca 4 áreas principales: el mantenimiento de las múltiples funciones de los bosques; la conservación y rehabilitación de los bosques; el aprovechamiento sostenible de los bosques; y el fortalecimiento de la capacidad para la planificación, la evaluación y la observación sistémica de los bosques (ONU, 1992).

Adicionalmente, de esta cumbre emergió la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y la «Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo», conocida también como los «Principios relativos a los bosques» (Estenssoro, 2012, p. 3). Los principios relativos a los bosques constituyen una declaración de principios

no vinculantes jurídicamente que reflejan en consenso mundial sobre la gestión, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques (Garzuglia, 2018, p. 36).

Así mismo, en los principios se manifiesta de manera explícita que los bosques forman parte de los recursos naturales soberanos de los Estados donde estos se encuentran. Este principio relacionado con la soberanía de los Estados sería constantemente evocado en las negociaciones internacionales sobre los bosques, sobre todo, por los países en desarrollo (Bezerra, 2015, p. 185).

Así mismo, durante la Cumbre de la Tierra de Río se abrieron a la firma dos de los convenios internacionales más importantes en materia ambiental: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) (Wieland, 2017, p. 28). De las recomendaciones de la cumbre también se desprendería, en 1994, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD).

2.1.2. Las Convenciones de Río y su importancia para la gestión sostenible de los bosques

Desde la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, los bosques han ocupado un primer plano en las agendas políticas internacionales. El objetivo de la comunidad internacional ha consistido en revertir y reducir el proceso de deforestación y degradación forestal (ONU, 2017). Dado que actualmente no existe una convención multilateral específica sobre los bosques, la gobernanza internacional de los bosques está regulada indirectamente por otros tratados internacionales como la CMNUCC o el CDB (Roessing Neto, 2015, p. 60), entre otros. Es por eso que se considera que la gobernanza forestal global es un tanto compleja y fragmentada pues comprende a diversos regímenes (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 635).

Las tres Convenciones de Río, la CMNUCC, el CDB y la CNULD, reconocen la importante contribución de los bosques al logro de sus respectivos objetivos y metas (CDB, CNULD, & CMNUCC, 2012, p. 3).

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor en 1994, crea un marco regulatorio internacional para mitigar el problema del

cambio climático por medio de la disminución de la emisión de los GEI por parte de los Estados (Estenssoro, 2012, p. 18).

La CMNUCC reconoce el papel que juegan los bosques en la mitigación del cambio climático (ONU-REDD, 2018, p. 3); específicamente, en el artículo 4 de la CMNUCC, las partes se comprometen a «promover la gestión sostenible [...], la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero [...], inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos» (CMNUCC, 1992).

Así mismo, en los Acuerdos de Cancún de la COP16 se especifica que las medidas adoptadas para aumentar las reservas forestales de carbono deberían ser «coherentes con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica» y servir para «incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales» (FAO & PNUMA, 2020a, p. 5).

El Acuerdo de París de 2015, adoptado durante la COP 21, establece como objetivo el «mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5 °C con respecto a los niveles preindustriales [...]» (CMNUCC, 2015). Para lograr ese objetivo, es crucial el rol que juegan los bosques en su calidad de sumideros de carbono que absorben los GEI, lo cuál se reconoce también en el Artículo 4 del Acuerdo de París.

El Artículo 5 del Acuerdo de París establece un marco para la conservación de sumideros de carbono, incluidos los bosques, mediante sistemas como los pagos basados en resultados y hace una mención específica a REDD+ (ONU-REDD, 2018, p. 3). REDD+ (Reducción de las Emisiones de la Deforestación y degradación forestal, más el papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y la mejora de las reservas de carbono forestal en los países en desarrollo), es un mecanismo de pago por resultados a través del cual los países en desarrollo serían recompensados por los países desarrollados por sus esfuerzos para conservar sus bosques, lo que reduciría las emisiones de GEI (Roessing Neto, 2015, p. 61). El mecanismo REDD+ se analizará con mayor profundidad posteriormente en este capítulo.

Cabe resaltar que las medidas destinadas a reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, así como los esfuerzos para aumentar la superficie forestal para la absorción de carbono, se incluyen en las promesas formuladas por los Estados en el marco de la CMNUCC como parte de sus contribuciones nacionalmente determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) (FAO & PNUMA, 2020a, p. 5).

El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) persigue tres objetivos principales: la conservación de la diversidad biológica; la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica (el CDB fomenta la cooperación técnica internacional, la facilitación de recursos financieros y la transferencia de tecnología); y la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos para la investigación o comercialización. El convenio traza metas y políticas generales, por lo que no establece obligaciones precisas y definidas, sino que brinda a los Estados un marco de actuación propio (Wieland, 2017, p. 133). Naturalmente, al referirse a la conservación de la diversidad biológica, también incluye a la biodiversidad que se encuentra en los bosques.

En el marco del CDB, se formuló el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, el cual comprende 20 metas conocidas colectivamente como las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica. Las metas deben alcanzarse hasta el 2020 y varias de ellas están relacionadas directamente con los bosques (CDB et al., 2012, p. 5).

Por ejemplo, la Meta 5 establece que la tasa de pérdida de todos los hábitats naturales, incluidos los bosques, se reduce por lo menos a la mitad; así mismo, la degradación y la fragmentación de los hábitats se reducen significativamente. La meta 7 está relacionada con la gestión sostenible de las áreas forestales y la meta 15, por su parte, busca mejorar la resiliencia y la contribución de la biodiversidad a las reservas de carbono mediante la conservación y la restauración de al menos el 15 % de los ecosistemas degradados, contribuyendo así a la mitigación y adaptación al cambio climático y a la lucha contra la desertificación (CDB et al., 2012, p. 5).

El CDB también apoya las actividades de REDD+ con el objetivo de asegurar que el mecanismo proporcione beneficios para la biodiversidad y las comunidades indígenas. Por ejemplo, el CDB ha apoyado en las discusiones sobre las salvaguardas REDD+ en el marco

de la CMNUCC ofreciendo talleres de fortalecimiento de capacidades y de consultoría (CDB et al., 2012, p. 5).

Con respecto de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD), esta cuenta con un Marco estratégico para el período 2018-2030, el cual ofrece un marco para que las partes interesadas logren la neutralidad en la degradación de las tierras. La conversión de la cubierta forestal a otros usos de la tierra es una de las principales fuentes de degradación de la tierra (CNULD, 2019, p. 11). Así mismo, la restauración del paisaje y la reforestación son cruciales para alcanzar la neutralidad en la degradación de las tierras (FAO & PNUMA, 2020a, p. 5).

En el contexto del proceso de presentación de informes de la CNULD, varios Estados parte incluyeron en sus informes nacionales diversas actividades de forestación y reforestación, así como esfuerzos para la ordenación forestal sostenible, en el marco de la implementación de sus Programas de Acción Nacional de la CNULD (CDB et al., 2012, pp. 6-7).

2.1.3. Las negociaciones para una «Convención Internacional sobre los Bosques»

Luego de concluida la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, las Naciones Unidas establecieron dos mecanismos que ayudaría a dar cumplimiento a los Principios relativos a los bosques y el capítulo 11 sobre la lucha contra la deforestación de la Agenda 21. Estos mecanismos fueron el Panel Intergubernamental sobre Bosques (IPF, por sus siglas en inglés), el cuál fue reemplazado por el Foro Intergubernamental sobre Bosques (IFF, por sus siglas en inglés), ambos operaron desde mediados de la década de 1990 hasta el 2000 (Garzuglia, 2018, p. 36).

Sin embargo, quedaba una materia pendiente, la adopción de una Convención Internacional sobre los Bosques. Estas negociaciones se dieron por primera vez en el periodo 1990-1992, previo a la Cumbre de la Tierra de Río, donde se pensaba adoptar una convención universal en materia de bosques, así como se había realizado para temas como el cambio climático y la diversidad biológica.

Posteriormente en el periodo 1995-1997, en el marco del IPF se negociaría nuevamente el asunto de la convención sobre bosques. El tema resurgiría a inicios del 2000 en la cuarta sesión del IFF. En dichas negociaciones se discutiría los acuerdos institucionales en materia

forestal que reemplazarían al IFF. Se examinó un enfoque de «dos vías»; por un lado, la creación de un órgano permanente, el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques (UNFF, por sus siglas en inglés), y el inicio de negociaciones para una convención internacional forestal (Humphreys, 2001, p. 162).

Con respecto de los países que se oponían a la adopción de una convención internacional en materia de bosques, Humphreys (2001, p. 163) señala que los países del G-77, a pesar de su diversidad con respecto de tipos de bosques, sistemas políticos y condiciones socioeconómicas, adoptaron una posición conjunta en contra de una convención marco, incluso cuando algunos países del bloque no estaban de acuerdo. El autor destaca que los países del Tratado de Cooperación Amazónica, Japón, India, Ghana, México, EUA y Nueva Zelanda estaban entre los principales con una posición en contra (Humphreys, 2001, p. 162).

Por otro lado, entre los países que favorecían una convención se encontraban Canadá, Suiza, Rusia, Polonia, Chile, Malasia y los países centroamericanos de Panamá, Guatemala y Costa Rica (Humphreys, 2001, p. 162). La posición de la Unión Europea no era unificada. A favor se encontraban países como España y Finlandia, en contra, el Reino Unido; y algunos países que en un primer momento estuvieron de acuerdo como Alemania y los Países Bajos, cambiaron de posición al darse cuenta que no había consenso entre las partes del IFF (Humphreys, 2001, pp. 162-163).

Es interesante analizar la postura de países como Canadá, el cuál venía apoyando la adopción de una convención forestal desde las negociaciones previas a Río. Canadá adujo que si no había consenso para una convención, entonces no podría apoyar la creación de un órgano permanente en Naciones Unidas como el Foro sobre bosques, atando ambos temas de la negociación. Al final, Canadá aceptó apoyar la creación del UNFF en tanto logró el compromiso de que la adopción de un instrumento internacional en materia de bosques sería negociado en los siguientes años (Humphreys, 2001, p. 163).

Sin embargo, a la fecha no se cuenta con un instrumento internacional vinculante en materia de bosques. Existe la noción implícita de que se podría llegar a un acuerdo si es que los países en desarrollo se comprometen a conservar sus bosques, posiblemente mediante un instrumento vinculante, si es que los Estados desarrollados brindasen los suficientes recursos económicos para financiar las actividades de conservación (Humphreys, 2015, p. 396).

Algunos instrumentos y mecanismos no vinculantes en la actualidad operan bajo esta lógica, como se verá más adelante en el capítulo. Autores como Smouts (2008, p. 432) consideran que hay un gran número de objetivos y principios relacionados con los bosques que están dispersos y compiten entre sí. Además, agrega que ningún régimen ha logrado abordar la causa fundamental de la deforestación y degradación forestal: el creciente consumo de madera, carne y leña para combustible, lo cual ejerce una gran presión para el cambio en el uso de las tierras.

2.1.4. Otros instrumentos internacionales que abordan la problemática en torno a los bosques

La problemática relacionada con los bosques también se aborda en otros instrumentos internacionales ajenos a las Convenciones de Río. Por ejemplo, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés) de 1973 establece un control sobre la importación y exportación de determinadas especies en búsqueda de la estabilidad de la biodiversidad y de los ecosistemas. La CITES organiza a las especies de flora y fauna silvestre en tres grandes Apéndices, según el grado de amenaza al que se encuentren sometidas, distinguiendo las que son factibles de comercializar y las factibles de comercializar bajo determinadas reglas administrativas (Wieland, 2017, p. 134).

En los apéndices de la CITES se enumeran las especies de árboles, y especies dependientes de los bosques, cuyo comercio internacional se somete a diferentes niveles de control. Los Estados parte de la convención deben garantizar que el comercio internacional de las especies que figuran en la lista no sea perjudicial para su supervivencia en el medio silvestre, y que su comercio se lleve a cabo de manera legal, sostenible y rastreable (FAO & PNUMA, 2020a, p. 5).

También es importante mencionar la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar) de 1971. La Convención Ramsar comprende designaciones relativas a los ecosistemas forestales, como los manglares y los bosques de turberas (un tipo particular de humedales). La Convención apoya iniciativas de restauración y, en 2002, adoptó los Principios y lineamientos para la restauración de humedales. Por otro lado, el Convenio Internacional de

las Maderas Tropicales de 2006 constituye un acuerdo que garantiza que las exportaciones de maderas tropicales y productos madereros de especies no incluidas en la CITES provengan de fuentes sostenibles (FAO & PNUMA, 2020a, p. 5).

En la actualidad, el Plan Estratégico de las Naciones Unidas para los Bosques 2017-2030 (UNSPF, por sus siglas en inglés) constituye un importante instrumento que promueve la gestión sostenible de los bosques, el mismo que se desarrollará con mayor profundidad en la sección que corresponde al Foro de Naciones Unidas sobre los Bosques.

Si bien el presente trabajo de investigación no explora la problemática de los bosques desde un enfoque de comercio, es relevante mencionar el trabajo de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT). Esta organización intergubernamental con sede en Yokohama, Japón, fue establecida en virtud del Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMIT) de 1983. Los convenios posteriores, es decir, el CIMIT de 1994 y el convenio actual, CIMIT de 2006 renovaron su mandato de promover la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales de bosques ordenados de forma sostenible y aprovechados legalmente (OIMT, 2013, p. 6).

La OIMT cuenta con 74 miembros, 36 consumidores y 38 productores, los que representan casi el 90 % del comercio mundial de maderas tropicales (OIMT, 2013, p. 6) y poseen más del 80% de los bosques tropicales del mundo (OIMT, 2020). El Perú es miembro fundador de la OIMT desde 1986 (Gestión, 2017).

La OIMT elabora documentos normativos para promover la conservación y la ordenación sostenible de los bosques y presta ayuda a los países miembros a fin de permitirles adaptar estas normativas a las circunstancias locales para llevarlas a la práctica a través de proyectos financiados por la organización. Además, la OIMT recopila, analiza y distribuye datos sobre la producción y el comercio de maderas tropicales (OIMT, 2013, p. 2).

Desde que inició sus actividades en 1987, la OIMT ha financiado más de 1000 proyectos y actividades con un valor total de más de USD 350 millones. Todos los proyectos se financian mediante contribuciones voluntarias y los principales donantes han sido los Gobiernos de Japón, Suiza, Estados Unidos de América, Noruega y la Unión Europea (OIMT, 2013, p. 2). En el marco de la OIMT, el Perú ha recibido el apoyo para la implementación de más de 50

proyectos forestales, con un financiamiento de USD 20 millones aproximadamente (Gestión, 2017).

Finalmente, es preciso destacar a la Declaración de Nueva York sobre los Bosques, la cual insta a los Estados a adoptar medidas para detener la pérdida de cobertura arbórea e incluye 10 objetivos relativos a la protección y restauración de los bosques (FAO & PNUMA, 2020a, p. 5). Siendo quizá el más importante entre ellos el primer objetivo, que propone a los países patrocinadores reducir la tasa de pérdida de bosques naturales a nivel mundial a la mitad para el año 2020 y hacer esfuerzos para acabar con la pérdida de bosques naturales para el año 2030 (FAO & PNUMA, 2020a, p. 11).

2.1.5. Los bosques y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), adoptados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, sirven de marco para movilizar iniciativas encaminadas a poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y afrontar el cambio climático para el período 2015-2030 (FAO & PNUMA, 2020a, p. 5). Se trata de 17 ODS, 169 metas y 232 indicadores (Glass & Newig, 2019, p. 1) que buscan promover la prosperidad, sin descuidar la protección del medioambiente (MINAM, 2016c, p. 7).

El ODS 15 «Vida de ecosistemas terrestres» es de vital importancia para la conservación y la gestión sostenible de los bosques y de su diversidad biológica. Este encuentra su antecedente más próximo el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 7 «Asegurar un medioambiente sano y seguro» que estuvo vigente para el periodo 2000-2015 (MINAM, 2016c, p. 9). El ODS 15 busca proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad (MINAM, 2016c, p. 45).

La deforestación y la desertificación, provocadas por las actividades humanas y el cambio climático, suponen grandes retos para el desarrollo sostenible y han afectado a las vidas y los medios de vida de millones de personas en la lucha contra la pobreza (MINAM, 2016c, p. 45).

En este sentido, el ODS 15 se descompone en varias metas que permitirán abordar el problema de los bosques y otros ecosistemas terrestres. Por ejemplo, la meta 15.1 busca «asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales» de aquí al año 2020 (FAO & PNUMA, 2020a, p. 11).

De igual manera, la meta 15.2 se relaciona directamente con los bosques ya que promueve la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, a fin de detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente los niveles de forestación y la reforestación a nivel mundial (FAO & PNUMA, 2020a, p. 140). La meta 15.b, por su parte busca movilizar recursos todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación (MINAM, 2016c, p. 46). Es importante mencionar que gran parte de los tratados internacionales en materia de biodiversidad, cambio climático, desertificación, entre otros, han alineado sus planes estratégicos y planes de trabajo para que contribuyan al logro de los ODS de la Agenda 2030.

También es importante señalar que la meta 13.a abarca el tema de la implementación de los compromisos para movilizar USD 100 mil millones anualmente para 2020 de todas las fuentes para abordar las necesidades de los países en desarrollo en el contexto de acciones significativas de mitigación del cambio climático (*Krutu of Paramaribo Joint Declaration on HFLD Climate Finance Mobilization*, 2019). Como se conoce, el combatir la deforestación es una de las medidas de mitigación para enfrentar el cambio climático.

2.2. Principales foros o mecanismos multilaterales en materia de bosques

En la presente sección se realiza un estudio sobre los objetivos, funcionamiento, oportunidades de cooperación; así como un análisis político de los principales foros o mecanismos multilaterales en materia de bosques, de especial relevancia para el Perú. Si bien no es posible tratar todos los foros o espacios de cooperación en materia forestal, se ha priorizado aquellos más relevantes para el Perú relacionados con la conservación de los

bosques y su aprovechamiento sostenible, en alineamiento con los objetivos de política exterior del sector Relaciones Exteriores.

La presente investigación pretende contribuir con insumos para la formulación de la dimensión ambiental de la política exterior peruana. Para ello, además de los enfoques mencionados anteriormente, sería valioso también abordar la problemática en torno a los bosques desde una óptica de comercio exterior y de lucha contra ilícitos ambientales. Si bien, algunos de estos temas son abordados de manera tangencial, no son desarrollados a profundidad en el presente trabajo de investigación.

En esta sección se brinda un marco general sobre el cual ir construyendo una política exterior ambiental en torno a los bosques en el ámbito multilateral, en base al análisis del Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques, el mecanismo REDD+ de la CMNUCC, la OTCA y el Pacto de Leticia por la Amazonía.

2.2.1. Foro de Naciones Unidas sobre Bosques - UNFF

El Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF, por sus siglas en inglés) es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) que tiene por objetivo promover «la gestión, conservación y el desarrollo sostenible de todo tipo de bosques, así como fortalecer los compromisos políticos a largo plazo para cumplir este fin»; principalmente sobre la base de la Declaración de Río, los Principios Forestales, el Capítulo 11 de la Agenda 21 y los resultados del Panel Intergubernamental sobre Bosques (IPF, por sus siglas en inglés) y del Foro Intergubernamental sobre Bosques (IFF, por sus siglas en inglés) (ONU, 2020a).

El UNFF busca facilitar la implementación de los acuerdos relacionados con los bosques y promover un entendimiento común sobre la Gestión Forestal Sostenible (o SFM, por sus siglas en inglés). Así mismo, aborda áreas emergentes de preocupación relacionadas con los bosques; fomenta la cooperación internacional; busca mejorar la coordinación de políticas forestales entre los países; fortalece el compromiso político para la gestión, conservación y desarrollo sostenible de los bosques; supervisa los avances realizados; y fomenta el diálogo continuo entre los gobiernos, los organismos internacionales y los principales grupos (o *Major Groups*) de la Agenda 21 (IISD, 2016, p. 1).

El foro fue creado en octubre del 2000, luego de un periodo de cinco años de discusión sobre políticas forestales en el marco del Panel Intergubernamental sobre Bosques (IPF) y del Foro Intergubernamental sobre Bosques (IFF) mediante la Resolución 2000/35 del ECOSOC que establecía a su vez el Acuerdo Internacional sobre los Bosques (IAF, por sus siglas en inglés) (IISD, 2016, p. 1).

Los predecesores del UNFF fueron el Panel Intergubernamental sobre Bosques (IPF) y el Foro Intergubernamental sobre Bosques (IFF). Su principal función consistía en implementar los Principios Forestales de 1992. El IPF sesionó de 1995 a 1997 y generó 86 Propuestas de Acción que reflejaban el consenso internacional sobre la problemática de los bosques; sin embargo, su labor no estaba terminada en algunas áreas por lo que la Asamblea General de la ONU optó por crear un nuevo grupo *ad hoc* de composición abierta para que continúe con el mandato del IPF. El IFF sesionó de 1997 hasta el 2000 y generó 120 Propuestas de Acción adicionales, muchas de las cuales eran exhortaciones para la implementación de las propuestas previas del IPF (Humphreys, 2001, pp. 160-161).

El IFF tenía por mandato promover la implementación de las propuestas del IPF y complementar aquellas propuestas que necesitaran de aclaración. De igual modo, debía proponer acuerdos y mecanismos internacionales para la gestión sostenible de todo tipo de bosques. De acuerdo con Humphreys (2001, p. 161), el IFF mostró avances en las cuestiones más «técnicas», como la investigación forestal o los instrumentos de valoración económica de los bosques. Sin embargo, al igual que en el IPF, surgieron cuestiones un tanto polémicas, como los mecanismos de financiamiento y la transferencia tecnológica relacionada con los bosques.

A diferencia del IPF y del IFF que reportaban al la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CSD, por sus siglas en inglés); se determinó que el UNFF informa directamente al ECOSOC y, a través de él, a la Asamblea General de la ONU. Por lo tanto, se puede inferir, que el UNFF tendría un estatus más alto que sus predecesores: el IPF y el IFF (Humphreys, 2001, p. 164).

2.2.1.1. El Acuerdo Internacional sobre los Bosques - IAF

El Acuerdo Internacional sobre los Bosques (IAF, por sus siglas en inglés) fue establecido por el ECOSOC en el 2000. Algunos de los principales objetivos del IAF están relacionados con promover la gestión forestal sostenible; impulsar la implementación del Instrumento de las Naciones Unidas sobre los Bosques; fortalecer la gobernanza forestal y sus medios de implementación; mejorar la cooperación y las sinergias con otros acuerdos o iniciativas relacionadas con los bosques; entre otros (ONU, 2015a).

El ECOSOC decidió además que, para alcanzar estos objetivos, se debía crear el UNFF como órgano intergubernamental que forme parte del IAF. De igual manera, se invitó a los jefes de los organismos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, así como a los jefes de otros organismos e instrumentos internacionales, con la finalidad de formar una asociación para apoyar la labor del UNFF y mejorar la colaboración entre las partes interesadas (FAO, 2014, p. 1).

El IAF tiene cinco componentes principales: el UNFF y sus Estados miembros, la Secretaría del UNFF, la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (CPF, por sus siglas en inglés), la Red Mundial para la Facilitación de la Financiación Forestal (GFFFN, por sus siglas en inglés) y el Fondo Fiduciario del UNFF (ONU, 2015a). Durante la undécima sesión del UNFF de 2015, se acordó fortalecer el IAF y extenderlo hasta el año 2030 (IISD, 2020, p. 2).

2.2.1.2. Funcionamiento del UNFF

En 2001 se llevó a cabo la sesión de organización del UNFF. Los delegados convinieron en que la Secretaría del UNFF se ubicaría en Nueva York, EUA (IISD, 2016, p. 1). El foro tiene membresía universal y está compuesto por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y las agencias especializadas de NN. UU. pertinentes (ONU, 2020a). Son esenciales para el desarrollo de las sesiones del foro, su Secretaría y la Mesa o *Bureau*.

El UNFF es atendido por una Secretaría compacta que se encarga de los preparativos logísticos para las reuniones. La Secretaría del UNFF también atiende a la CPF y facilita las actividades entre períodos de sesiones del UNFF, como las reuniones de los grupos de expertos y las iniciativas dirigidas por los países miembros. La Secretaría funciona como el

centro de coordinación de apoyo intergubernamental, analiza las políticas forestales y de desarrollo de capacidades en cuestiones relacionadas con el financiamiento y la gestión forestal sostenible (ONU, 2020d).

Usualmente, la Secretaría estaría a cargo del director del UNFF, sin embargo, aún no se ha llevado a cabo el proceso de selección para un nuevo director y la posta ha estado vacante por lo menos por dos años. En la actualidad, la dirección de la Secretaría le corresponde a un funcionario encargado. No obstante, en la sesión decimoquinta del foro o UNFF 15, se celebró la decisión de la Asamblea General de mantener la clasificación del puesto de Director del UNFF, reconociendo así la importancia del trabajo del foro dentro de la ONU (IISD, 2020, p. 5).

Por otro lado, la Mesa o Bureau está compuesta por un presidente y cuatro vicepresidentes y su elección se da en conformidad con el principio de distribución geográfica equitativa. Los miembros de la Mesa son elegidos entre los miembros del UNFF al final de cada periodo de sesiones y sirven durante dos periodos consecutivos (ONU, 2020c). La Mesa del UNFF es la encargada de dar seguimiento a las decisiones tomadas en las sesiones del UNFF y de organizar las mismas. Además, el Presidente de la Mesa representa al UNFF en varios foros internacionales (ONU, 2020c). La actual mesa se encargará de la organización de las sesiones UNFF 16 y UNFF 17 en 2021 y 2022, respectivamente.

El foro solía tener sesiones anuales desde su creación en 2001 hasta 2007, luego se acordó que las sesiones se darían cada dos años durante un período de dos semanas (UNFF, 2011, p. 2). Las sesiones cada dos años se desarrollaron desde 2009 hasta 2015, año en el que se celebraría la undécima sesión o UNFF 11. En dicha sesión se acordó en un nuevo formato: las sesiones volvería a ser anuales, pero basadas en ciclos temáticos de dos años (IISD, 2020, p. 2). Las sesiones en años impares se centrarán en discusiones sobre la implementación, asesoramiento técnico e intercambio de experiencias; mientras que las sesiones en años pares se centrarán en el diálogo y desarrollo de políticas, así como en la toma de decisiones (ONU, 2020a). A partir de 2017, con la duodécima sesión o UNFF 12, el foro se viene reuniendo de forma anual hasta la fecha.

Con respecto de los procedimientos de negociación de textos en el foro, Humphreys (2015, p. 395) señala que durante la fase previa a las negociaciones formales surgen una serie de

ideas imaginativas para contribuir hacia una mejor gestión de los bosques, sin embargo, durante las negociaciones formales estas van quedando fuera del texto final. Una de las razones para que ello ocurra se debe a que las decisiones en el foro son tomadas por consenso; por lo tanto, cualquier Estado puede insertar corchetes alrededor de un texto e impedir que se llegue a un acuerdo. Todos los Estados deben estar de acuerdo para que una propuesta original pase, o en todo caso, que ningún Estado plantee una objeción.

En el marco de la sesión UNFF 15 de 2020, el foro adoptó una «resolución ómnibus» para la cuál fue necesario, aproximadamente, tres meses de procesos consultivos previos, rondas de revisión del documento y consultas virtuales. Por ejemplo, este año, el borrador final de la resolución fue sometido al procedimiento de silencio administrativo (o *silence procedure*), mediante el cual los Estados miembros cuentan con 72 horas para plantear alguna objeción o solicitar alguna aclaración de posición, de lo contrario, la resolución o decisión del foro es aprobada (IISD, 2020, pp. 1-3).

2.2.1.3. Principales instrumentos del UNFF

En los primeros años del foro, el UNFF estableció cuatro Objetivos Globales sobre los Bosques. Los objetivos acordados por los delegados en la sexta sesión del foro o UNFF 6 de 2006 a fin de trabajar de manera conjunta con la comunidad internacional fueron:

- Revertir la pérdida de cobertura forestal en todo el mundo a través de la gestión forestal sostenible.
- Mejorar los beneficios económicos, sociales y ambientales que otorgan los bosques.
- Incrementar significativamente la superficie de los bosques gestionados de manera sostenible, incluyendo a áreas de bosques protegidos, y aumentar la proporción de productos forestales derivados de bosques gestionados de manera sostenible.
- Revertir la disminución en la asistencia oficial para el desarrollo destinada a la gestión forestal sostenible y movilizar recursos de otras fuentes de financiamiento para la implementación de la gestión forestal sostenible (ONU, 2020b).

Instrumento de las Naciones Unidas sobre los Bosques

Este instrumento se aprueba originalmente en 2007 con el nombre de «Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques» mediante la Resolución del

Consejo Económico y Social E/RES/2007/40 (ONU, 2007). Posteriormente, en 2015 y mediante la Resolución de la Asamblea General A/RES/70/199 (ONU, 2015b), se le modifica el nombre a «Instrumento de las Naciones Unidas sobre los Bosques».

El instrumento busca generar un impacto en la cooperación internacional y en la acción nacional para reducir la deforestación, prevenir la degradación forestal, promover los medios de vida sostenibles y reducir la pobreza en las poblaciones dependientes de los bosques (UNFF, 2011). Así mismo, el instrumento constituye un marco para promover la gestión forestal sostenible mediante una serie de políticas y medidas acordadas a nivel internacional y nacional a fin de fortalecer la gobernanza forestal, la capacidad técnica e institucional de los Estados, los marcos normativos y jurídicos, la inversión en el sector forestal y la participación de las partes interesadas (ONU, 2015c).

Entre los elementos clave del instrumento encontramos que busca fortalecer el compromiso político y la acción a todos los niveles para implementar eficazmente una gestión sostenible de todos los tipos de bosques; así como incrementar la contribución de los bosques al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y proporcionar un marco para la acción nacional y la cooperación internacional en materia de bosques (ONU, 2015c).

Plan Estratégico de las Naciones Unidas para los Bosques 2017-2030 - UNSPF

El Plan Estratégico de las Naciones Unidas para los Bosques 2017-2030 (o UNSPF, por sus siglas en inglés) fue adoptado en 2017 por la Asamblea General de la ONU; luego sería adoptado también en el duodécimo periodo de sesiones del UNFF. El UNSPF constituye un plan estratégico para todo el sistema de las Naciones Unidas con respecto de los bosques (IISD, 2017). El plan proporciona un marco global para las acciones de gestión sostenible de todos los tipos de bosques y de los árboles fuera de los bosques, a fin de detener la deforestación y la degradación forestal.

El UNSPF establece un marco de actuación para la salvaguarda de los bosques y aborda los principales desafíos y amenazas que estos enfrentan. También busca resaltar el papel de los bosques en el cumplimiento de la Agenda 2030 y fomentar la cooperación internacional y la asunción de compromisos políticos a todo nivel para conservar los bosques (ONU, 2017).

Este plan cuenta con 6 objetivos forestales globales y 26 metas asociadas que deben alcanzarse para 2030, las cuales son de carácter voluntario y universales (ONU, 2017, 2020a). Los 6 objetivos forestales planteados son bastante parecidos a los establecidos en 2006 en el marco del UNFF 6. Adicionalmente, el plan se alinea con los objetivos del IAF, con los ODS, las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, el Acuerdo de París y otros instrumentos o compromisos internacionales relacionados con los bosques (ONU, 2019b). Además, el UNSPF establece el objetivo de incrementar el área forestal global en un 3 % para el 2030, lo cual implica un incremento de 120 millones de hectáreas, lo que equivaldría a una superficie dos veces superior al tamaño de Francia (ONU, 2017).

Durante la negociación del plan estratégico en la UNFF 12, algunos de los temas más debatidos estuvieron relacionados, nuevamente, con los mecanismos de financiamiento para la implementación de los objetivos y metas, además de la forma de relacionamiento y cooperación con otras agencias de la ONU u otros organismos internacionales (IOS Press, 2018, p. 172). Por ejemplo, el objetivo global forestal 4 del plan establece la importancia de incrementar significativamente los recursos financieros de todas las fuentes para la implementación de la gestión forestal sostenible y fortalecer la cooperación técnica y científica y establecimiento de alianzas (*Krutu of Paramaribo Joint Declaration on HFLD Climate Finance Mobilization*, 2019). Ambos aspectos son sumamente relevantes para países como el Perú en su calidad de país en desarrollo con alta cobertura forestal y bajas tasas de deforestación.

2.2.1.4. Principales temas en agenda en el UNFF

Un tema recurrente en el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques es el financiamiento. La Red Mundial de Facilitación de la Financiación Forestal (GFFFN, por sus siglas en inglés) viene brindando apoyo para que los países en desarrollo puedan acceder a financiamiento; además, mediante el fondo GEF se viene incrementando el financiamiento para actividades relacionadas con la gestión sostenible de los bosques. En las discusiones sobre los medios de aplicación del plan estratégico UNSPF 2017-2030, los panelistas señalaban en 2017 que se requería de aproximadamente USD 150 000 millones al año para implementar la gestión forestal sostenible en el mundo (IISD, 2017).

Es por ello que es importante la diversificación de las fuentes de financiamiento para mejorar la actividad forestal. Gran parte de las fuentes de financiamiento para la gestión sostenible de los bosques proviene del sector comercial privado (IISD, 2017).

Durante la sesión del UNFF 11 de 2015, el foro reconoció las necesidades y requerimientos especiales de los países en desarrollo con alta cobertura forestal y baja deforestación (HFLD) en movilizar financiamiento para implementar una gestión forestal sostenible, incluyendo actividades de conservación. El Perú es uno de los países que está en la lista HFLD (*Krutu of Paramaribo Joint Declaration on HFLD Climate Finance Mobilization*, 2019).

Desde 2007, los países HFLD recibieron USD 2 mil millones en financiamiento climático, es decir, menos del 14 % de los fondos climáticos comprometidos; de los cuales más de la mitad fueron destinados a Brasil. Existe una discusión para poder canalizar mayores recursos financieros a los países en desarrollo HFLD reconociendo los importantes servicios ambientales que estos proveen y su tendencia a aumentar sus tasas de deforestación producto del crecimiento económico (*Krutu of Paramaribo Joint Declaration on HFLD Climate Finance Mobilization*, 2019). A este respecto, en 2019 se adoptaría la Declaración Conjunta de la Krutu de Paramaribo por parte de Bahamas, Bután, República del Congo, Costa Rica, República Democrática del Congo, Fiji, Gabón, Ghana, Guyana, Malasia, Nicaragua, Panamá, Perú, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Seychelles y Zambia, para mejorar y facilitar el acceso de países en desarrollo HFLD a fondos climáticos (HFLD Climate Finance, 2019).

En esta misma línea, se espera que la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (CPF) fortalezca sus alianzas conjuntas para facilitar el financiamiento forestal a ser incluido en el mecanismo *Clearing House* de la red GFFFN y que los Estados miembro puedan realizar contribuciones voluntarias al Fondo Fiduciario del UNFF (IISD, 2017). Por otro lado, en las sesiones del foro de este año se informó que el mecanismo *Clearing House* se encuentra aún en la fase 1 de su implementación y se ha creado un Grupo de Expertos que se viene trabajando en su diseño e implementación (IISD, 2020, pp. 3-4).

En el foro también ocurren deliberaciones con respecto de la aplicación del plan UNSPF 2017-2030 y la relación de los bosques con el cumplimiento de algunos ODS como el ODS 1 (erradicación de la pobreza), el ODS 2 (erradicación del hambre), el ODS 5 (igualdad de

género) y, por supuesto, el ODS 15 sobre la vida en ecosistemas terrestres, el cual demanda la gestión sostenible de los bosques (IISD, 2017).

Con respecto de la más reciente sesión del UNFF 15, estaba dispuesto que esta se llevara a cabo en mayo de 2020 (ONU, 2020e); sin embargo, debido a la pandemia por la COVID-19 esta tuvo que ser pospuesta para junio de 2020. Durante la UNFF 15 se adoptó una resolución ómnibus que abarca 6 de los 13 puntos originales del programa para la UNFF 15 (IISD, 2020, p. 1).

Entre los puntos más relevantes discutidos durante la sesión del UNFF 15 se destaca la revisión y perfeccionamiento del formato de presentación de los reportes nacionales voluntarios de los Estados miembros en base a las lecciones aprendidas. Los reportes voluntarios son clave para el trabajo del UNFF ya que permiten evaluar el avance del cumplimiento de los objetivos y metas globales del UNSPF y del Instrumento de las Naciones Unidas sobre los Bosques (ONU, 2019a). En esta misma línea, durante el UNFF los Estados miembros solicitaron a la Secretaría el desarrollar una publicación concisa con el progreso hacia el logro de los objetivos y metas forestales globales (IISD, 2020, p. 1), además de un conjunto básico de indicadores forestales que permitan tener una mejor idea de los avances informados mediante los reportes anuales voluntarios.

En la sesión del UNFF 15 también se hizo referencia a los programas de reactivación posteriores a la pandemia. Lo que se busca con este tipo de programas es mejorar los medios de subsistencia y aumentar los niveles de resiliencia de las personas dependientes de los bosques. Así mismo, se busca aumentar la inversión en puestos de trabajos relacionados con la silvicultura como parte de los paquetes de estímulo económico poscoronavirus; y fortalecer a las autoridades forestales nacionales para contar con una mejor aplicación de las leyes forestales (IISD, 2020, p. 6).

Para la sesión del UNFF 16 a llevarse a cabo en abril de 2021, los principales temas en agenda incluyen la implementación del UNSPF; mejorar las actividades de monitoreo, evaluación y reporte (MAR, por sus siglas en inglés) y de los medios de aplicación (MOI, por sus siglas en inglés); y evaluar los impactos de la pandemia por la COVID-19 en el sector forestal (IISD, 2020, p. 4). De igual forma, en 2021 se adoptará la Declaración Ministerial del UNFF 16, para lo cual los Estados miembros deberán participar de las conferencias de

las partes del CDB y de la CMNUCC a fin de establecer elementos comunes con la gestión forestal sostenible y el trabajo del foro. Finalmente, también se aprobará el Programa Cuatrienal de Trabajo 2021-2024 o 4POW, por sus siglas en inglés (IISD, 2020, p. 3).

2.2.1.5. Análisis político sobre el UNFF

Como es bien sabido, el UNFF es un foro multilateral no vinculante, por lo que su mandato y alcance están estrechamente vinculados con la forma en la que el foro coordina sus actividades con el resto del sistema de Naciones Unidas, y sobre cómo le otorga valor agregado. Adicionalmente, la tarea del foro no es sencilla en la medida que debe promover objetivos acordados internacionalmente sobre una cuestión enteramente de carácter nacional, como lo es la conservación y la gestión sostenible de los bosques (IOS Press, 2018, pp. 171-172).

Al hablar de los principales intereses y actores que interactúan en el UNFF es necesario remontarse a su predecesor el IFF que sesionó de 1997 al 2000. En el IFF, el Grupo de los 77 o G-77 reivindicaba el aumento de flujos financieros y la transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo en el marco de las negociaciones forestales multilaterales (Humphreys, 2001, p. 161). Con respecto de la asistencia financiera, países como Nigeria, Venezuela, India, Sudáfrica, Colombia, China, Chile, Ecuador, Egipto, Zimbabue y Argelia se mostraban a favor de que estos se den, incluso durante el IFF se trató de impulsar un Fondo Mundial de los Bosques. Sin embargo, no se logró concretar la iniciativa por falta de apoyo de la UE y los EUA, aún cuando reconocían estar comprometidos con la ayuda relacionada con los bosques (Humphreys, 2001, p. 163).

Durante el IFF, además del acceso a fuentes de financiamiento y de la transferencia tecnológica de los países desarrollados a los países en desarrollo; el G-77 también apoyó una mayor liberalización del comercio de productos forestales sin que esta esté condicionada a mecanismos como por ejemplo sistemas voluntarios de certificación y etiquetado de la madera (Humphreys, 2001, p. 164). Durante los primeros años del foro, otros temas como los conocimientos tradicionales relacionados con los bosques sería también un punto de discusión, por ejemplo, durante la sesión del UNFF 4 de 2004 (IISD, 2016, p. 2).

Humphreys (2015, p. 396) señala que hay una tendencia en el foro a rehuir a las opciones innovadoras para mejorar la gestión sostenible de los bosques debido a que los Estados persiguen diversos intereses que no siempre son compatibles, por ejemplo: la conservación de los bosques frente a la expansión del comercio de la madera. Esto se evidenció en la sesión del UNFF 11 en la que muchas de las propuestas que surgieron en las negociaciones previas no fueron aprobadas en las negociaciones formales, ello debido principalmente a que los Estados que se beneficiarán de la innovación se inclinarán por apoyarla, mientras que los que asumirán los costes de la innovación se opondrán a ella.

En esta misma línea, se observa que el G-77 no es el mismo grupo unificado de hace algunos años. Países BRICS como Brasil, India y China han surgido como importantes fuerzas económicas que pueden compartir algunas características con Estados desarrollados. Se viene observando posiciones más independientes del G-77 en el UNFF principalmente de Brasil y China (Humphreys, 2015, p. 396).

Se podría decir que existe una simetría de poder en el UNFF en tanto ningún Estado o grupo de Estados tienen el poder de imponer una solución a los demás. En términos generales, los países desarrollados tienen las capacidades financieras, mientras que los del G-77 cuentan con la mayor parte de los bosques tropicales (Humphreys, 2015, p. 396).

En este sentido, el UNFF representa una oportunidad para poder canalizar la ayuda de los Estados proveedores de asistencia financiera hacia aquellos países que la necesitan para poder implementar acciones de gestión sostenible de sus bosques. Además, el UNFF, mediante la asociación CPF, representa un espacio importante de aprendizaje ya que las organizaciones que lo componen cuentan una amplia gama de conocimientos especializados e interdisciplinarios.

2.2.2. REDD+

Como se revisó en el primer capítulo, el sector forestal tiene un potencial enorme para reducir las emisiones de GEI a la atmósfera. En este sentido, las Partes de la CMNUCC, a partir del 2005 en la COP 11 de Montreal, desarrollaron el enfoque conocido como «Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques» o REDD (ONU-

REDD, 2018, p. 7); dicha iniciativa fue impulsada por la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales¹⁵ (Caillaux & Ruiz, 2015, p. 323).

En la COP 13 de 2007, mediante el «Plan de Acción de Bali», la iniciativa pasó a denominarse REDD+. El símbolo + implica que en su implementación hay componentes de conservación, gestión sostenible de los bosques con participación de población local y aumento de las reservas forestales de carbono (Conservation International, 2019). Las negociaciones de Bali representaron un cambio de enfoque interesante en el marco de la CMNUCC, ya que hasta ese momento, solo los países desarrollados emprendían medidas de mitigación del cambio climático (ONU-REDD, 2018, pp. 2-4).

REDD+ es un enfoque que permite abordar la mitigación de los efectos del cambio climático al proporcionar incentivos positivos a los países en desarrollo para que reduzcan sus emisiones provenientes de la deforestación y la degradación forestal. Puesto de manera sencilla, el mecanismo implica que las naciones industrializadas paguen a países en desarrollo por su esfuerzo de conservar sus bosques tropicales en pie; se trata de compensar a los titulares del bosque por el costo de oportunidad perdido (Caillaux & Ruiz, 2015, pp. 323-324).

A cambio de la asistencia financiera, las naciones desarrolladas adquieren bonos que permiten a sus industrias mantener niveles de emisión equivalentes a aquellos que se mantienen «capturados» en los bosques, y de esa manera se contribuye a no elevar las emisiones globales totales (Caillaux & Ruiz, 2015, p. 324).

Durante la COP16 de 2010 las Partes adoptaron los «Acuerdos de Cancún», los cuales detallan las cinco actividades que comprende REDD+; el enfoque acordado permite que las Partes puedan decidir con libertad qué actividades aplicar «de acuerdo con sus respectivas capacidades y circunstancias nacionales». Así mismo, durante la COP 19 de Varsovia en 2013 se adoptaron siete decisiones relacionadas con REDD+, las cuales fueron denominadas como el «Marco de Varsovia para REDD+». Con la COP 19 se finalizó gran parte del

¹⁵ La coalición empezó a formarse a partir de 2005 y fue liderada por Costa Rica y Papúa Nueva Guinea (Clouse, 2020).

programa de trabajo sobre REDD+ quedando pendiente solo algunos temas que se cerrarían en la COP 21(ONU-REDD, 2018, p. 4).

En 2015, durante la COP 21 en París, se adoptaron tres decisiones en el marco de REDD+ concernientes a las salvaguardas; los enfoques de política alternativos para la gestión integral y sostenible de los bosques y los beneficios no relacionados con el carbono. Así mismo, en el artículo 5 del Acuerdo de París se solicita a la Partes a adherirse a las decisiones anteriores relacionadas con REDD+. Entre dichas decisiones se encuentra el Marco de Varsovia para REDD+, el cual describe los requisitos clave de la CMNUCC para que los países en desarrollo sean elegibles para recibir pagos basados en resultados (RBP, por sus siglas en inglés) o financiamiento basado en resultados (RBF, por sus siglas en inglés) para las actividades de REDD+. Con ello se consolida a REDD+ como un elemento central del régimen mundial sobre cambio climático (ONU-REDD, 2018, pp. 4-5).

2.2.2.1. Actividades en el marco de REDD+

Los Acuerdos de Cancún establecen las 5 actividades REDD+, que son consideradas como el «alcance» de REDD+ para reducir las emisiones de GEI del sector USCUSS de acuerdo con la CMNUCC (ONU-REDD, 2018, pp. 5-6).

- Reducción de las emisiones de la deforestación. Estas actividades están destinadas a reducir la cantidad de bosques que son depredados para utilizar su suelo para otros fines. Por ejemplo, una actividad bajo esta categoría estaría relacionada con la disminución de la tasa de pérdida forestal debido a la agricultura industrial.
- Reducción de las emisiones procedentes de la degradación forestal. Las actividades bajo esta categoría buscan disminuir las prácticas no sostenibles de silvicultura, mediante las cuales se afecta la capacidad de los bosques de retener carbono; no obstante, el bosque degradado, continúa siendo un bosque ya que no ha habido un cambio en el uso del suelo.
- Conservación de las reservas forestales de carbono. La actividad de conservación es la única sin precedentes bajo la CMNUCC, por lo tanto, su definición queda a interpretación de las Partes. Algunos ejemplos de este tipo de actividad corresponden a la expansión de las redes de áreas naturales protegidas o al establecimiento de compromisos a largo plazo mediante acuerdos de pagos condicionados con pueblos indígenas, organizaciones de la sociedad civil, entre otras partes interesadas.

- Gestión sostenible de los bosques. Se refiere a la reducción de la tasa de extracción de recursos forestales a fin de que esta no supere la tasa de crecimiento natural de los bosques. De esta manera, las emisiones netas de carbono se mantienen cercanas a cero. Una manera de lograrlo consiste en incrementar el área de las tierras forestales administradas de manera sostenible.
- Mejora de las reservas forestales de carbono. Está relacionada con la conversión de tierras no forestales a tierras forestales; así como con el incremento de las reservas de carbono forestal en los bosques degradados. Por ejemplo, mediante la forestación, reforestación, o la rehabilitación de los bosques degradados para que puedan regenerarse. (ONU-REDD, 2018, pp. 5-6).

Las actividades REDD+ no han sido definidas con mayor profundidad en las decisiones de las COP lo que permite la flexibilidad de su aplicación para los países en desarrollo. Si bien los países tienen la oportunidad de definir sus interpretaciones nacionales de estas actividades, puede ser difícil conocer en qué consisten realmente en sus propios contextos nacionales (ONU-REDD, 2018, p. 5).

2.2.2.2.Elementos de REDD+

Los 4 elementos o componentes de REDD+ para acceder a los pagos y financiamiento basados en resultados se detalla en los Acuerdos de Cancún. La implementación de REDD+ en los países será el resultado de la implementación un conjunto de acciones tanto a nivel de nacional y subnacional (MINAM, 2016a, p. 120).

En primer lugar, se requiere de una estrategia o plan de acción nacional, los cuales orientarán las actividades de REDD+ al interior de los países. En segundo lugar, se necesita de un Sistema Nacional de Monitoreo Forestal (NFMS, por sus siglas en inglés) sólido y transparente para el seguimiento y la presentación de informes sobre las actividades de REDD+. Dicho sistema podrá utilizar imágenes satelitales y/o verificaciones en campo (ONU-REDD, 2018, p. 6).

En tercer lugar, se requiere establecer un Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (FREL, por sus siglas en inglés) o un Nivel de Referencia Forestal a nivel nacional o subnacional. Los niveles de referencia se expresan en toneladas de CO₂ por año y serán

utilizados para comparar los niveles de emisión u absorción de distintos periodos de referencia (CMNUCC, 2020). Finalmente, se requiere que los países implementen un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS, por sus siglas en inglés), las cuales facilitan la prevención de los impactos sociales y ambientales negativos que puedan generarse a partir de las medidas REDD+ (MINAM, 2016a, p. 120).

Muchas de las salvaguardas involucran a diversas partes interesadas. De acuerdo con el programa ONU-REDD (2018, p. 6), las partes interesadas de REDD+ pueden incluir desde agencias gubernamentales hasta entidades del sector privado, organizaciones de la sociedad civil, mujeres, hombres y jóvenes de comunidades dependientes de los bosques o de los pueblos indígenas.

2.2.2.3. Implementación de las actividades de REDD+

Para implementar REDD+ a nivel nacional los países deben atravesar por 3 fases, de acuerdo con lo dispuesto en los Acuerdos de Cancún, artículos 73 y 74 (MINAM, 2016a, p. 116); no obstante, las fases pueden solaparse o entrelazarse en la práctica. La primera fase consiste en la preparación o *readiness*. En ella, los países diseñan estrategias y planes de acción nacionales; fortalecen sus capacidades; y trabajan en políticas y medidas para la implementación de REDD+ y diseñan las actividades de demostración (ONU-REDD, 2018, p. 8).

En la segunda fase, de implementación. Se ponen en marcha los planes y estrategias de la fase 1 y se busca incluir actividades de demostración basadas en resultados. Adicionalmente, se puede requerir del fortalecimiento de capacidades adicionales, así como del desarrollo y transferencia de tecnología. En la tercera fase se llevan a cabo las acciones basadas en resultados a nivel nacional. Dichos resultados deben ser medidos, reportados y verificados de manera integral (ONU-REDD, 2018, p. 8).

El enfoque escalonado de implementación de REDD+ reconoce que «la implementación de las actividades REDD+ dependen de las circunstancias y capacidades nacionales específicas de cada país en desarrollo y del nivel de apoyo recibido». Esto es relevante porque se reconoce la necesidad de contar con un enfoque flexible y de aprendizaje continuo, sobre

todo al tratarse de un instrumento para la mitigación del cambio climático relativamente nuevo (ONU-REDD, 2018, pp. 7-8).

2.2.2.4. Iniciativas multilaterales en el marco de REDD+

Varias iniciativas multilaterales apoyan a los países en desarrollo en su preparación para la implementación de REDD+. Algunas de ellas son el Programa ONU-REDD, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés), el Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés), entre otras (ONU-REDD, 2018, p. 11). En este apartado nos enfocaremos en analizar las dos primeras.

El programa ONU-REDD

El Programa se puso en marcha en 2008 y se basa en la capacidad de convocatoria y los conocimientos técnicos de la FAO, el PNUD y el PNUMA (ONU-REDD, 2018, p. 11). El Programa ONU-REDD ayuda a los países a desarrollar las capacidades necesarias para cumplir con los requisitos REDD+ de la CMNUCC, a fin de que puedan calificar para recibir pagos basados en resultados en virtud de la Convención. El Programa UN-REDD apoya los procesos REDD+ dirigidos a nivel nacional y promueve el involucramiento informado y significativo de todas las partes interesadas, incluidos los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques (ONU-REDD, 2020).

El Programa ofrece dos tipos de apoyo: apoyo nacional directo y el apoyo a las acciones nacionales. El apoyo nacional directo consiste en la asistencia integral para la preparación de REDD+. ONU-REDD brinda apoyo específico y asesoramiento técnico a todos los países asociados en cuestiones tales como salvaguardas, Acciones Nacionales de Mitigación Apropriadas (NAMA, por sus siglas en inglés), temas de gobernanza, entre otras. Por otro lado el apoyo a las acciones nacionales se da mediante el desarrollo de herramientas metodológicas y directrices, el intercambio de conocimientos, la colaboración Sur-Sur, etc. (ONU-REDD, 2018, p. 11).

Desde 2011, el Perú se unió como observador al programa ONU-REDD y viene recibiendo cooperación a través del PNUD, PNUMA y la FAO desde 2013 (MINAM, 2016a, p. 118). El programa nacional ONU-REDD del Perú espera fortalecer las condiciones habilitantes para una adecuada implementación de la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio

Climático (ENBCC); el establecimiento de niveles de referencia de emisiones forestales que incorporen a la degradación forestal de la Amazonía; y lograr contar con la participación de las organizaciones indígenas peruanas en el monitoreo de la cobertura de bosques a nivel nacional. Su ámbito de aplicación comprende los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, San Martín, Loreto, Amazonas y abarca el periodo 2018-2020 (FAO, 2020b).

Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)

El fondo FCPF fue establecido en 2008 por Banco Mundial, no obstante, empezó a estar operativo recién a partir de 2011. El FCPF brinda apoyo para el fortalecimiento de capacidades y la preparación para las actividades de REDD+ en los países en desarrollo; así mismo, está diseñado para funcionar como piloto de los pagos basados en el rendimiento por las reducciones de emisiones de las actividades de REDD+ (ONU-REDD, 2018, p. 12).

A través de la propuesta para la fase de preparación para REDD+, el Perú accedió a fondos del FCPF a fin de contribuir con la formulación de las estrategias o planes de acción REDD+ y de integrar las políticas ambientales con las forestales; además de cuestiones técnicas como el desarrollo de los niveles de referencia forestal o el sistema nacional de monitoreo forestal (MINAM, 2016a, p. 117).

En el 2019, Perú presentó al FCPF la propuesta del Programa de Reducción de Emisiones (PRE) para ser implementado en las regiones de Ucayali y San Martín durante el periodo 2020-2024. De alcanzarse los resultados esperados, el Perú recibiría hasta por USD 32 millones. Esta iniciativa se enmarca en la Carta de Intención suscrita entre el Gobierno Peruano y el Banco Mundial, en representación del FCPF, de 2016 (MINAM, 2020c, p. 23).

2.2.2.5. Implementación de REDD+ y su situación en el Perú

REDD+ aún no se encuentra plenamente operativo siguiendo la lógica bajo la cual fue planteado; es decir, un sistema global que compense económicamente a los Estados por las emisiones de GEI evitadas, provenientes de la deforestación y el cambio de uso de los suelos. Si bien este mecanismo a escala global no está operativo, sí se han desarrollado una serie de programas REDD+ individuales, administrados por ONG, grupos ambientalistas o promotores de proyectos comerciales. En el mundo, hay alrededor de 350 proyectos REDD en funcionamiento, y gran parte de los recursos financieros provienen de las agencias de

desarrollo de países donantes como Noruega, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos (Clouse, 2020).

Antes de abordar la situación de REDD+ en Perú es necesario conocer la definición que se le ha dado al mecanismo a nivel nacional.

REDD+ es definido como un enfoque de políticas e incentivos positivos, acordado en el marco de la CMNUCC, para implementar acciones orientadas a la reducción de emisiones generadas por la deforestación y la degradación forestal, la conservación de reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (MINAM, 2020c, p. 18).

A este respecto, el Perú toma en consideración las visiones de los diferentes niveles de gobierno y actores de la sociedad civil y pueblos indígenas, a fin de facilitar la implementación de las 5 actividades elegibles bajo la CMNUCC para reducir las emisiones de GEI del sector USCUS. La implementación de REDD+, a través de programas y proyectos de conservación y manejo sostenible de bosques, pretende beneficiar a las comunidades locales y pueblos originarios que dependan de los ecosistemas forestales del país (MINAM, 2020c, p. 18).

En el Perú, la ENBCC constituye el Plan de Acción para la implementación de REDD+ en el país. Así mismo, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD) del MINAM es el punto focal de REDD+ y es la encargada de asegurar la integración y articulación de REDD+ dentro de la ENBCC (MINAM, 2020c, p. 18). No obstante, muchos de los proyectos son implementados con el apoyo del PNCBCC del MINAM.

El Perú ha decidido incorporarse a varias iniciativas globales en el marco de REDD+. Por ejemplo, el Perú forma parte del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) desde el 2008; del Programa de Inversión Forestal (FIP) desde el 2010; y es miembro del programa ONU-REDD desde 2011 (Piu & Menton, 2013, p. 44).

Son variados los actores internacionales que aportan recursos financieros para la implementación de REDD+ en el Perú. Los Gobiernos de Alemania, Japón, Estados Unidos, Finlandia, Noruega y Suiza son los que han brindado más apoyo financiero y técnico a través de sus agencias de cooperación para el desarrollo. La FAO y el PNUD vienen brindando un

importante apoyo igualmente. No obstante, el Banco Mundial y el BID, quienes son socios para la ejecución del FCPF y del FIP, se perfilan como los socios más influyentes en el proceso de implementación de REDD+ en el Perú. Con respecto de las instituciones privadas, destaca la Fundación Gordon y Betty Moore, quien brinda apoyo directo al Gobierno peruano para la fase de preparación para REDD+ (Piu & Menton, 2013, pp. 49-50).

Con respecto de la implementación de REDD+, el Perú se encuentra desarrollando y/o consolidando los 4 elementos que requiere el mecanismo, estos incluyen la ENBCC, el Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques, el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales y el Sistema o Módulo de Información de Salvaguardas (MINAM, 2020c, p. 18).

De igual forma, el país viene diseñando e implementando simultáneamente diferentes procesos y mecanismos que corresponden a las 3 fases de REDD+: preparación, implementación y pago por resultados. Esto se debe a que el Perú viene implementando los elementos de REDD+ de manera paralela al desarrollo de programas y proyectos, públicos y privados, a escala subnacional en el marco de la ENBCC (MINAM, 2020c; Sabogal, 2014).

Proyectos REDD+ en el Perú

Si bien no hay registros públicos oficiales, se estima que el Perú cuenta con entre 30 y 41 proyectos REDD+ (CIFOR, Climate Economics Chair, CIRAD, & IFRI, 2015). Mientras los proyectos están en marcha, el Gobierno nacional continúa en proceso de construcción de las estrategias apropiadas para la implementación de REDD+, así como de un Sistema nacional de medición, reporte y verificación (MRV) bajo el liderazgo del MINAM (Piu & Menton, 2013, p. 67). A continuación, se realizará un breve recuento de los principales proyectos REDD+ en el Perú.

El programa «Implementación de la Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP) en el Perú» es sin duda uno de los más importantes ya que permite la implementación a nivel técnico de REDD+, mediante el diseño de estrategias y sistemas de medición estandarizados. La fuente cooperante es el fondo FCPF y la entidad responsable es el PNCBMCC del MINAM. Este programa tiene un monto total estimado de USD 3.8 millones (MINAM, 2016b, p. 13).

También encontramos al «Programa de Inversión Forestal (PI-FIP)». El Perú es uno de los 8 primeros países en el mundo beneficiados por el Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés). Esta es una iniciativa de los Fondos de Inversión para el Clima (CIF) establecida por la CMNUCC en 2008 (PNCBMCC, 2020) y cuya entidad responsable en Perú es el PNCBMCC (MINAM, 2016b, p. 13).

El FIP en Perú implementa cuatro proyectos de inversión pública para reducir la deforestación mediante: (i) el impulso de iniciativas productivas y (ii) el fortalecimiento del monitoreo de bosques amazónicos con el apoyo de la cooperación del BID y del Banco Mundial. Sus principales beneficiarios son las comunidades nativas y pequeños usuarios de los bosques de Loreto, Madre de Dios, Ucayali y San Martín; además de organizaciones indígenas, servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la promoción de actividades sostenibles y el monitoreo de bosques en 11 departamentos amazónicos (PNCBMCC, 2020). El programa tiene un monto aproximado de USD 50 millones (MINAM, 2016b, p. 13).

Uno de los proyectos más emblemáticos es el «Proyecto Tambopata-Bahuaja». La reserva nacional Tambopata y el parque nacional Bahuaja-Sonene se ubican en Madre de Dios, región con los índices más altos de biodiversidad en el país y que forma parte del *hotspot* de los andes tropicales. Sin embargo, la región se encuentra permanentemente amenazadas por la deforestación, el cambio de uso del suelo, la minería ilegal y el incremento de la migración que estas actividades generan (MINAM & CIFOR, 2012, p. 4).

El proyecto REDD+ Tambopata-Bahuaja es coadministrado por la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER) y el Sernanp y fue validado en 2012 por la Rainforest Alliance de acuerdo con los estándares internacionales *Verified Carbon Standard VCS* y *Climate, Community & Biodiversity CCB*. El proyecto cuenta, además, con el apoyo de la población de la zona de amortiguamiento quien ha manifestado su compromiso por involucrarse en la estrategia REDD+. Se espera que con este proyecto se puedan articular las iniciativas que contribuyen a incrementar los ingresos de la población y disminuir la presión hacia las áreas protegidas de la reserva nacional (MINAM & CIFOR, 2012, p. 4).

Con respecto del mercado de bonos de carbono, la empresa Pacífico Seguros invirtió medio millón de dólares en bonos de carbono en la reserva nacional Tambopata y en el parque

Bahuaia-Sonene, lo cual le permitirá compensar sus emisiones de carbono. La aseguradora peruana adquirió bonos para los próximos cuatro años, lo cual equivale a 100 000 toneladas de emisiones de CO₂ y corresponden a la conservación de 5000 hectáreas (MINAM & CIFOR, 2012, p. 5).

Otro de los grandes proyectos REDD+ corresponde a la «Iniciativa de Conservación del Bosque de Protección Alto Mayo (ICAM)», ubicado en la región de San Martín. Esta iniciativa congrega los esfuerzos de cuatro ONG lideradas por Conservación Internacional Perú, encargadas de coestionar el proyecto y de las coordinaciones con la jefatura del Alto Mayo, el SERNANP y el MINAM (MINAM & CIFOR, 2012).

El proyecto, que tiene un ámbito de acción de 340 000 hectáreas. En el 2009 comenzaron las actividades para mitigar la deforestación dentro del Alto Mayo, y su objetivo es reducir la tasa de deforestación en un 30%. Hasta 2012, se había verificado una reducción de 2.8 millones de toneladas de CO₂ en el área del proyecto (MINAM & CIFOR, 2012, p. 3).

El Bosque de Protección Alto Mayo fue la primera área natural protegida en tierras públicas del Estado en obtener los certificados de estándares de créditos de carbono VCS y *Climate, Community & Biodiversity Alliance* CCBA (MINAM & CIFOR, 2012, p. 3). En 2013, la Walt Disney Company adquirió USD 3.5 millones en bonos de carbono con un equivalente a 437 000 toneladas de emisiones de CO₂. Se reporta que la compañía pagó por bono siete veces más al de su valor de mercado (MINAM & CIFOR, 2012, p. 5); no obstante, cabe mencionar que los expertos consideran que el valor de mercado de los bonos de carbono en la actualidad es muy bajo.

De acuerdo con organizaciones que desarrollan proyectos REDD+ en Perú consultadas por Mongabay Latam en 2017, cada unidad equivalente a una tonelada de carbono tendría un valor que varía entre 2 y 15 dólares en el mercado internacional (Sierra, 2017).

Los proyectos REDD+ ofrecen un atractivo importante no solo por las compensaciones económicas, sino también por la conservación de grandes áreas de bosques primarios tan necesarios para garantizar el bienestar y seguridad de millones de personas. La Amazonía tiene gran potencial para atraer proyectos REDD+ que garanticen su conservación, siempre y

cuando se hayan considerado las salvaguardas del caso y resuelto los problemas pendientes del mecanismo (Caillaux & Ruiz, 2015, p. 324).

Parte de estos problemas están relacionados con la falta de claridad en el ordenamiento territorial o con el ordenamiento forestal incompleto. Además, la ausencia de un catastro provocan situaciones de conflicto, particularmente, cuando se otorgan títulos de diversa naturaleza sobre un mismo recurso natural o cuando se otorgan títulos sobre distintos recursos naturales que se encuentran ubicados en un mismo entorno (Piu & Menton, 2013, p. 33).

De igual manera, existen desafíos técnicos a nivel nacional para estandarizar las mediciones relacionadas con la determinación del Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) nacional, de manera que los proyectos REDD+ que vienen funcionando desde 2008 no se vean impactados negativamente (Sierra, 2017). Además, la implementación de estos proyectos suele ser complicada por el elevado grado de tecnicidad de sus instrumentos por lo que la cooperación técnica internacional por parte de Gobiernos extranjeros y organismos internacionales resulta clave para la implementación de REDD+ en el Perú.

2.2.2.6. REDD+ en Perú. Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania

El año 2014 marcó un importante hito en la historia de REDD+ en el Perú. En el marco de la Cumbre sobre el Clima de 2014 realizada en Nueva York, el Perú suscribió junto con el Reino de Noruega y el Gobierno Federal de Alemania la Declaración Conjunta de Intención (DCI) sobre la Cooperación para la Reducción de Emisiones de GEI Procedentes de la Deforestación y Degradación de Bosques (REDD+) para promover el desarrollo sostenible en el Perú (MINAM, 2016a, p. 118).

La DCI tiene una vigencia de 6 años contados a partir de 2014 y la entidad encargada de la coordinación para la implementación es el MINAM a través de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación - DGCCD (MINAM, 2019c, p. 6).

La DCI tiene por objetivos: i) contribuir a generar reducciones significativas de emisiones de GEI procedente de la deforestación y degradación forestal en el Perú; ii) contribuir al logro de la meta de emisiones netas cero procedentes de la categoría de uso del suelo, cambio

de uso de la tierra y bosques en el Perú para 2021, así como la meta nacional de reducir la deforestación en 50 % para 2017; y iii) contribuir al desarrollo sostenible de los sectores agrícolas, forestales y mineros en el Perú (PNCBMCC, 2017).

La DCI cuenta con tres fases: preparación, implementación y el pago por resultados (contribuciones por reducciones verificadas de emisiones). La fase 1 culminó el año 2017 y consistió en apoyar el diseño e implementación de los instrumentos necesarios para la gestión de REDD+ en el Perú. La fase 2 inició en 2018 con la aprobación de su Plan de Implementación y contempla 6 objetivos clave. En la actualidad, la DCI se encuentra en esta fase del proceso (MINAM, 2018).

Finalmente, al concluir la fase 3 de la DCI, el Perú recibirá contribuciones anuales del gobierno del Reino de Noruega por la reducción de emisiones asociadas a la deforestación en la Amazonía que hayan sido verificadas internacionalmente en forma independiente. Cabe destacar que en ningún caso este mecanismo implica la compra o venta de carbono procedente de los bosques Amazónicos (MINAM, 2018).

Ilustración 3 – Fases de la DCI entre Perú, Noruega y Alemania



Fuente: (PNCBMCC, 2017)

La DCI es el primer acuerdo climático de pagos por resultados suscrito por el Perú, a través del cual Noruega se compromete a pagar 1800 millones de coronas noruegas (aproximadamente USD 230 millones) sujeto al cumplimiento de los entregables propuestos en las tres fases de implementación. Para las Fases 1 y 2 corresponden 300 millones de coronas noruegas (aproximadamente USD 38 millones), contra entrega de reportes de cumplimiento; y para la Fase 3 con hasta 1500 millones de coronas noruegas

(aproximadamente USD 191 millones) condicionado a la reducción de emisiones verificadas durante el periodo 2017 al 2020 (MINAM, 2020c, p. 23).

Uno de los aspectos centrales de la DCI corresponde al involucramiento de las comunidades nativas. Como parte del proceso vinculado a la DCI, durante 2016 y 2017, se realizaron talleres participativos para recoger aportes, identificar brechas y discutir el plan de implementación de la DCI (MINAM, 2020c, p. 28).

Estos eventos involucraron aproximadamente a 600 participantes, incluyendo representantes de las Autoridades Regionales Ambientales de los gobiernos regionales, MINAGRI, MINAM, el MINCUL, el SERNANP, SERFOR, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), organizaciones regionales de la sociedad civil, Mesas Regionales REDD + y representantes del PNUD y WWF (MINAM, 2020c, p. 28).

Avances en la implementación de la DCI

En octubre de 2017 se publicó el Reporte de Cumplimiento de los Avances de la DCI sobre la Fase 1 y en octubre de 2018 se culminó la elaboración del Plan de Implementación de la Fase II (MINAM, 2019c). Para el cierre de la Fase 1, fue crucial la elaboración de las Hojas de Ruta para el Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques (MMCB), el Mecanismo Financiero de Pago por Resultados para REDD+, y el Sistema de Información de Salvaguardas (Grupo REDD+ Perú, 2019).

En la actualidad, la DCI se encuentra en la Fase 2. El Plan de Implementación de la Fase 2 de la DCI constituye el documento guía del proyecto (MINAM, 2020c, p. 22) y consta de 6 entregables que se subdividen en varios componentes.

Posiblemente, uno de los logros más destacados de la Fase 2 de la DCI sea el cumplimiento del quinto entregable. logrando la meta de afiliar 2 046 364 hectáreas de bosque en tierras de comunidades nativas bajo el mecanismo de pago por resultados de conservación, Transferencia Directas Condicionadas o TDC (MINAM, 2019c, p. 6). La ejecución de dicho componente estuvo a cargo del PNCBMCC del sector Ambiente.

No obstante, también se mantienen algunas cuestiones en discusión como las asignaciones de derechos sobre la tierra y los recursos, las autorizaciones de cambio de uso de la tierra y la titulación de las comunidades indígenas (MINAM, 2020c, p. 28).

Por ejemplo, de acuerdo con el informe sobre el cumplimiento de la DCI a 2018, el SERFOR aún no había logrado aprobar los lineamientos para el otorgamiento de autorizaciones de cambio de uso de tierras con bosques (tanto bajo las categorías de producción forestal o de protección), hacia tierras con fines agropecuarios. La idea tras este componente del entregable 1 es prevenir el otorgamiento de autorizaciones para nuevas conversiones del patrimonio forestal así como asegurar la debida diligencia en el caso de las actividades legales que requieran remover cobertura forestal (MINAM, 2019c, pp. 59-60).

De igual manera, aún no se ha logrado la meta de contar con 1 millón de hectáreas nuevas de territorios de comunidades nativas con saneamiento físico y legal, que forma parte de una meta aún más ambiciosa de 5 millones de hectáreas al 2020. Esta meta de la DCI se articula con la acción 5.4 de la ENBCC y con la medida de la NDC denominada «Asignación de Derechos de Tierras no categorizadas de la Amazonía». Este entregable viene siendo implementado por los gobiernos regionales con asistencia de los proyectos y en cooperación con las organizaciones indígenas (MINAM, 2019c, p. 62).

Si bien durante el 2018 se logró la titulación de comunidades nativas que abarca una extensión de 124 464 hectáreas y la ampliación de 251 389 hectáreas de territorio de comunidades nativas en Loreto, San Martín y Ucayali (MINAM, 2019c, p. 31), aún nos encontramos lejos de alcanzar los 5 millones de hectáreas.

De acuerdo con el MINAM, la reducción de la deforestación es una prioridad dentro de las políticas públicas del Estado y se ha manifestado en diversas iniciativas como los «Ejes Prioritarios para Combatir la Deforestación» y acciones concretas para luchar contra las actividades ilegales. No obstante es crucial continuar trabajando de manera articulada entre los sectores para que la DCI pueda ser implementada en su totalidad; para ello el trabajo con los gobiernos regionales y las comunidades indígenas es de vital importancia (MINAM, 2019c, p. 38).

2.2.3. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - OTCA

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) es una organización internacional constituida por ocho Países Miembros: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela (OTCA, 2020b). La OTCA tiene como objetivo principal promover el desarrollo sostenible en los territorios amazónicos, en el marco de lo dispuesto por el Tratado de Cooperación Amazónica (MRE, 2017).

Ilustración 4 – El bioma amazónico y los países miembros de la OTCA



Fuente: (OTCA, 2018, p. 13)

La OTCA tiene su origen en la suscripción del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) de 1978. El tratado tenía por objeto promover el «desarrollo armonioso» de la región, así como la preservación del medioambiente y el uso racional de los recursos amazónicos. Las actividades contempladas en el tratado como el transporte fluvial, la cooperación científica y tecnológica, girarían en torno al desarrollo económico de la región amazónica (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 640). El TCA prevé también la cooperación de los países para la utilización racional de los recursos naturales, el intercambio de información, la protección de la navegación y el comercio, el establecimiento de infraestructura de transportes y comunicaciones, el comercio transfronterizo, entre otros aspectos (Paz, 2019).

A pesar de encontrarse en un contexto de Guerra Fría y de predominancia de regímenes autoritarios en la región en la década de los 70, los países amazónicos reconocieron la importancia de cooperar para salvaguardar la Amazonía (Da Silva, 2019, p. 65). Se destaca el liderazgo brasileño en la concepción de la iniciativa de cooperación amazónica

(Betancourt & Simmonds, 2013, p. 354); además, Brasil funge como depositario del TCA (Villanes, 2017, p. 120).

Para 1980, el TCA ya había sido ratificado por todos sus miembros y de 1978 a 1989 no hubo actividades significativas, ya que los Estados signatarios se centraron en sus propios contextos nacionales. Es en 1989, cuando comenzaron los preparativos para la Cumbre de la Tierra de Río de 1992, que la selva amazónica se situó en el centro de atención (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 640) debido a que se intensificaron los debates sobre si la Amazonía debiese internacionalizarse para estar «mejor protegida». Durante estos años el TCA pasaría por un proceso de reactivación motivado por las amenazas, reales o percibidas, de la internacionalización de la Amazonía (Da Silva, 2019, p. 62). En febrero 1992, los Estados amazónicos se reunieron en Manaus a fin de preparar la posición con respecto a la Amazonía que presentarían en la Cumbre de Río y harían énfasis, mediante una declaración conjunta, en la importancia de promover la cooperación regional en términos de igualdad (Román, 1998, citado por Da Silva, 2019, p. 71).

Para 1995, los ocho Estados participantes decidieron reforzar los objetivos del TCA mediante la creación de una estructura institucional, es así como en 1998 nace formalmente la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. La OTCA es una persona jurídica que puede firmar tratado con terceros Estados, organizaciones internacionales u otros miembros del TCA. Sus idiomas oficiales son el español, el inglés, el portugués y el holandés (Borbély, 2014, p. 63). Su Secretaría permanente sería inaugurada en Brasilia, Brasil, en 2002 (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 640).

La OTCA es una organización con una amplia visión del proceso de cooperación Sur-Sur, que fortalece la vocación de sus Estados miembros de construir sinergias con otros actores, naciones, organismos multilaterales, agencias de fomento, movimientos sociales, comunidad científica, sectores productivos y la sociedad en su conjunto (OTCA, 2020b), para lograr el desarrollo sostenible en la Región Amazónica (OTCA, 2018, p. 8) mediante el multilateralismo y la cooperación ecológica (Borbély, 2014, p. 58).

2.2.3.1. Funcionamiento de la OTCA

La membresía en la OTCA está restringida a Estados soberanos que formen parte o estén relacionados con la cuenca amazónica. La Guyana Francesa, territorio de ultramar de Francia, no forma parte de la OTCA. En la OTCA, cada miembro tiene un voto y las decisiones tomadas, en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores o en el Consejo de Cooperación Amazónica, deben ser unánimes; por lo que cualquier desequilibrio de poder entre los Estados miembros no tiene un impacto significativo en la toma de decisiones formales en la organización (Carlos Bezerra et al., 2018, pp. 640-641).

No obstante, se ha señalado que, en la práctica, el «poder de veto» del que goza cada Estado miembro puede llevar a estancamientos en la toma de decisiones (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 647) y dificultar la puesta en marcha de acciones prácticas (Da Silva, 2019, p. 66). Así mismo, el hecho de que no existen mecanismos o sanciones que garanticen el cumplimiento de las decisiones adoptadas en el seno de la organización debilita el régimen creado con el TCA (Freire et al., 2006, citados por Carlos Bezerra et al., 2018, p. 642).

Como se mencionó anteriormente, la OTCA está facultada para celebrar acuerdos con los Estados miembros, así como con terceros y organismos internacionales, siempre y cuando ello sea autorizado por todos los Estados miembros. El TCA es implementado, en gran parte, mediante programas y proyectos financiados por los propios Estados miembros y otros Estados u organismos internacionales (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 641).

Con respecto de los fondos para el presupuesto de la OTCA, estos provienen principalmente de dos grupos: las cuotas fijas anuales de los Estados miembros y las donaciones de organismos internacionales para proyectos específicos. En el año 2000, por ejemplo, la proporción de los aportes de los Estados miembros era la siguiente: Brasil aportaría el 35 % del presupuesto; Colombia, Perú y Venezuela el 16 %; Bolivia y Ecuador el 6.5 %; y Guyana y Surinam el 2 %. Es así que se observa que los países que conforman cabecera de cuenca contribuyen con una parte significativa del presupuesto, superando su parte de selva amazónica (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 641). Sin embargo, los proyectos de la organización dependen aún en gran medida de los recursos externos de organismos internacionales (Da Silva, 2019, p. 66).

2.2.3.2. Estructura de la OTCA

Con respecto a la organización de la OTCA, esta cuenta con una Secretaría Permanente (SP), diversas instancias de toma de decisiones y siete comisiones especiales. Con la aprobación del Protocolo de Enmienda del TCA en 1998 se instituye formalmente la SP con sede en Brasilia (MRE, 2017). La SP se encarga de dar cumplimiento a los objetivos del TCA y dinamiza la ejecución de las decisiones adoptadas por las diversas instancias de la organización (OTCA, 2020b).

La Secretaría Permanente centraliza la información de monitoreo de las actividades de la OTCA y promueve a la organización como un espacio de intercambio, diálogo y cooperación. Así mismo, es responsable de coordinar con las Comisiones Especiales. Las decisiones tomadas por la SP deben de ser aprobadas en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores (Carlos Bezerra et al., 2018, pp. 641-642).

La OTCA tiene como instancia máxima la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que cuenta con el soporte del Consejo de Cooperación Amazónica y de la Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (MRE, 2017).

La Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores es la responsable de fijar las directrices básicas de la política común, evaluar las iniciativas desarrolladas y promover los objetivos del TCA. El Consejo de Cooperación Amazónica (CCA) es integrado por los representantes diplomáticos de alto nivel de los Estados miembros del tratado. Tiene por atribuciones velar por el cumplimiento de los objetivos, finalidades del Tratado y de las decisiones adoptadas en las reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores (OTCA, 2020a). El CCA se reúne anualmente para evaluar el cumplimiento de los objetivos del tratado (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 641). El CCA también puede proponer distintos temas a la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y hace seguimiento a las iniciativas que vienen desarrollándose entre los países miembros dentro del marco de tratados bilaterales o multilaterales (Borbély, 2014, p. 63).

La Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica (CCOOR) es conformada por los representantes de los Países Miembros acreditados ante la OTCA. Es un órgano consultivo y auxiliar del CCA (OTCA, 2020a), cuya finalidad es acompañar en el

planeamiento, programación y ejecución de los proyectos de la Secretaría Permanente de la OTCA (MRE, 2017).

La organización también cuenta con diversas Comisiones Especiales que funcionan como foros de trabajo para recolectar y sintetizar información sobre las distintas ramas de especialización de la organización. Son 7 Comisiones Especiales: Comisión de Sanidad, Comisión Especial de Asuntos Indígenas, Comisión de Protección del Medioambiente, Comisión de Tráfico, Infraestructura y Comunicación, Comisión de Turismo, Comisión Especial de Instrucción Pública, Comisión de Ciencia y Tecnología (Borbély, 2014, p. 63).

Si bien la Reunión de Presidentes de los Países Amazónicos no es una instancia ordinaria del TCA, constituye un importante foro en el que se fijan los elementos estratégicos más relevantes para la OTCA (Borbély, 2014, p. 63). La reunión de presidentes permite el intercambio de opiniones acerca de los problemas de la región amazónica y busca lograr consenso para lograr el desarrollo de la región mediante políticas y estrategias conjuntas. Los Jefes de Estado se han reunido tres veces en Manaus, Brasil en 1989, 1992¹⁶ y en 2009 (OTCA, 2020a).

A nivel nacional los Países Miembros cuentan con las Comisiones Nacionales Permanentes (CNP) que son las encargadas de la ejecución de las decisiones de las diversas instancias de la OTCA. En las CNP se reúnen, bajo orientación de las Cancillerías de los Estados miembros, todas las instituciones responsables por el desarrollo y cooperación amazónica en sus respectivos territorios (OTCA, 2020a).

Comisión Nacional Permanente Peruana de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica - CNPP

En cumplimiento del TCA, el Perú creó la Comisión Nacional Permanente del Tratado de Cooperación Amazónica en diciembre de 1980. Posteriormente, en el año 2010, se modificó la denominación por la de «Comisión Nacional Permanente Peruana de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (CNPP)¹⁷», siendo esta la denominación vigente. La Comisión se encuentra conformada por 26 instituciones. El Ministerio de Relaciones

¹⁶ Como preparación para la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (OTCA, 2020a).

¹⁷ Decreto Supremo N° 097-2010-RE, del 7 de julio de 2010 (MRE, 2017).

Exteriores ejerce la Presidencia de la Comisión, y el Instituto de Investigaciones Amazónicas del Perú (IIAP), con sede en Iquitos, se encuentra a cargo de la Secretaría Técnica. La comisión participa en diversos proyectos en el marco de la OTCA como el «Proyecto Regional Acción Regional en el Área de Recursos Hídricos»; el «Proyecto GEF Amazonas», el «Programa Regional Amazonia (PRA)», el proyecto «Monitoreo de la cobertura forestal» entre otros (MRE, 2017).

2.2.3.3. Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica - AECA

En 2004, la OTCA aprobó su Plan Estratégico 2004-2012. Dicho instrumento orientaba las acciones de la OTCA (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 642) y en él se recogían las principales iniciativas y áreas de cooperación conjunta mediante asistencia técnica, financiera y asistencia financiera no reembolsables proveniente de gobiernos u organismos internacionales asociados (OTCA, 2010, pp. 11-12).

En 2009, los Jefes de Estado de los Países Miembros emitieron el mandato de dar a la organización «un renovado y moderno papel como foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta». Es así que en 2010, en el marco del proceso de revisión del Plan Estratégico 2004-2012, los ministros de Relaciones Exteriores aprobaron la nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (AECA); la cual refleja las prioridades de los Estados amazónicos de acuerdo con la realidad político-social de la región (OTCA, 2020b). Esta agenda incluye la conservación, protección y uso sostenible de los bosques con el objetivo de integrar la gestión forestal sostenible y la conservación que resulten en beneficios reales para las poblaciones locales (OTCA, 2018, p. 8). La AECA tuvo un horizonte de 8 años (2010-2018) para su implementación (OTCA, 2010, p. 12).

La AECA incluye la visión, misión y objetivos estratégicos de la OTCA, a partir de dos ejes de abordaje transversal: la conservación y uso sostenible de los recursos naturales renovables y el desarrollo sostenible. Además, la agenda establece el rol y las directrices de actuación de la Secretaría Permanente, el ciclo de proyectos propio de la OTCA, la estructura institucional para la gestión de la Agenda y las distintas modalidades de financiamiento consideradas. Las temáticas abordadas en la AECA son diversas y van desde los bosques hasta los recursos hídricos; también incluye el monitoreo de especies silvestres de flora y

fauna, la gestión de áreas protegidas, promoción del biocomercio, infraestructura, transporte, navegación comercial, cambio climático, entre otros (OTCA, 2010, pp. 12-13).

En la agenda de 2010, los Países Miembros establecieron, entre otros puntos, la visión a futuro de la organización. De acuerdo con el documento, la OTCA es:

Una Organización reconocida al interior de los Países Miembros y en el ámbito internacional como referente en la cooperación regional, en la discusión y posicionamiento en temas de la agenda internacional relativas a la Amazonía y en el intercambio de experiencias, actuando con base a los principios de pleno ejercicio de la soberanía en el espacio amazónico, el respeto y armonía con la naturaleza, el desarrollo integral sustentable y la reducción de asimetrías de los Estados de la Región (OTCA, 2010, p. 15).

Con respecto de los objetivos estratégicos de la OTCA, la AECA propone el fomentar las acciones tendientes a la preservación, protección, conservación y aprovechamiento sostenible del bosque, la biodiversidad y los recursos hídricos de la Amazonía; promover el aprovechamiento de los recursos Amazónicos dentro del respeto y armonía con la naturaleza y el ambiente; promover y diseminar la cultura de los pueblos que habitan en la Región Amazónica así como sus conocimientos ancestrales y actuales; entre otros (OTCA, 2010, p. 16).

En el «Informe regional sobre la situación de los bosques en la región amazónica», publicado en 2018 por la OTCA, se señala la AECA está pasando por un proceso de revisión y actualización que incorpora, entre otros temas, el relacionamiento del trabajo de la OTCA con los compromisos contenidos en el CDB, la CMNUCC y los ODS (OTCA, 2018, p. 8).

2.2.3.4. Principales proyectos y agenda actual de la OTCA

La OTCA realiza gran parte de su trabajo mediante programas y proyectos en los que participan los Estados miembros y otros organismos internacionales, entre ellos, destacan siete principales: el Proyecto Amazonas; el proyecto Fortalecimiento de capacidades en gestión forestal sustentable y conservación de biodiversidad; el Proyecto GEF Amazonas: el «Proyecto Bioamazonía»; el proyecto «Monitoreo de la Cobertura Forestal»: el proyecto «Pueblos Indígenas en Regiones de Frontera» y el «Programa Regional Amazonía» (PRA).

Dentro del marco del proyecto Monitoreo de la Cobertura Forestal, por ejemplo, se han establecido Salas de Observación equipadas, en todos los Países Miembros, para el seguimiento de la deforestación. Así mismo, se viene elaborando un mapa anual de deforestación en apoyo de las políticas nacionales en materia de gestión forestal (MRE, 2017).

El objetivo del proyecto es el desarrollo e implementación de sistemas integrados de monitoreo de la cobertura forestal y el colocar a disposición de los Estados Miembros, información sobre la extensión y la calidad de la cobertura forestal en la Región Amazónica. Entre los principales socios estratégicos del proyecto se encuentran los ministerios de Relaciones Exteriores y de Medioambiente de los Estados miembros, al igual que el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE) de Brasil, la Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT), la Cooperación Alemana (BMZ/GIZ) y la Cooperación Holandesa (DGIS) (OTCA, 2016b).

El programa «Fortalecimiento de la OTCA», conocido como Programa Regional Amazonía (PRA), responde a la necesidad de fortalecer las capacidades de la OTCA para atender las demandas de los países amazónicos mediante iniciativas y acciones regionales para el desarrollo sostenible en la Amazonía. Sus acciones contemplan cinco áreas temáticas: bosques, biocomercio, turismo sostenible, asuntos indígenas y fortalecimiento institucional (MRE, 2017).

El PRA apoya a la OTCA y a los ministerios sectoriales de los ocho países amazónicos en cuatro líneas de apoyo: apoyo a los foros regionales y temáticos; ejecución de proyectos regionales para el desarrollo sostenible; creación de un sistema conjunto para la información ambiental y desarrollo de capacidades humanas; y el fortalecimiento institucional de la OTCA y su capacidad de trabajo en red a nivel internacional. A este respecto, desde 2010, la OTCA viene participando de los encuentros del CDB, la CITES y el UNFF con eventos paralelos y, además, organiza encuentros preparatorios de los países amazónicos para dichos encuentros. El PRA cuenta como socio estratégico también a la Cooperación Alemana y Holandesa (OTCA, 2016a).

Como se revisado, los proyectos y asociaciones de la OTCA van más allá de los acuerdos interestatales, sino que también se incluye a organizaciones de la sociedad civil, organismos

internacionales e instituciones regionales. Por ejemplo, la organización trabaja con la Asociación de Universidades Amazónicas (UNAMAZ) para fomentar el diálogo y la cooperación en aspectos científicos; la OTCA también cuenta con proyectos con el apoyo de la OIMT, sobre todo relacionados con la conservación de los bosques tropicales (Borbély, 2014, p. 64).

En 2018, la OTCA publicó su «Informe Regional sobre la Situación de los Bosques en la Región Amazónica». El principal objetivo del informe fue conocer el estado del bosque amazónico en el contexto nacional y regional para mejorar su gestión y promover el desarrollo sostenible. El informe busca proveer información relevante, confiable y realista a los países miembros y a la comunidad internacional que sirva de sustento para el desarrollo de políticas o programas nacionales en materia de bosques (OTCA, 2018, p. 10).

El informe aborda la extensión y pérdidas de bosque, el mantenimiento de la integridad ecológica y de la biodiversidad, la producción de madera y leña, los regímenes de propiedad de los bosques y algunos aspectos de la gestión forestal sostenible en los Estados miembros de la organización. Una versión preliminar del informe regional fue presentada en 2017 en el marco de la duodécima sesión del Foro de Naciones Unidas sobre los Bosques (UNFF), en Nueva York, y se contó con el apoyo de la FAO y la cooperación alemana y de los Países Bajos (OTCA, 2018, pp. 8-10).

Con respecto de la actual coyuntura de pandemia por la COVID-19, la Secretaria General de la OTCA, Alexandra Moreira, manifestó recientemente que la Amazonía juega un papel determinante en la región en el proceso de reactivación económica y recuperación pospandemia. Moreira identifica tres ejes estratégicos fundamentales de actuación de la OTCA en este contexto (OTCA, 2020c).

El primer lugar hace mención del fortalecimiento de las economías locales para generar efectos multiplicadores. Para ello es necesario un fuerte compromiso de la cooperación internacional y mayor movilización económica e inversión de diferentes fuentes. Sectores como la conservación y el uso sostenible de los bosques, la gestión de residuos sólidos, el fortalecimiento de las cadenas productivas de los productos amazónicos, la infraestructura verde, entre otros, constituyen una oportunidad para destinar nuevas inversiones y desarrollarlos en el contexto actual (OTCA, 2020c).

En segundo lugar, se habla del fortalecimiento de la cooperación regional a través de la OTCA, principalmente para promover iniciativas de conservación, de uso sostenible de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas. La idea es expandir a una mayor escala y diversificar las áreas de los proyectos que se vienen trabajando con el BID, la GIZ, el Banco de Desarrollo de Alemania KfW, la Agencia Brasileña de Cooperación, entre otros socios estratégicos (OTCA, 2020c).

En tercer lugar, y como tercer eje se menciona al desarrollo y aplicación de instrumentos y herramientas de gestión para alcanzar el desarrollo sostenible en la Región Amazónica. Para ello se busca impulsar una respuesta regional ante la COVID-19 basada en información sistematizada y en un análisis de la problemática multidimensional de la región amazónica, de manera que los recursos de inversión pública puedan ser eficientemente invertidos. La Secretaria General destacó que para poner en marcha los tres ejes estratégicos es necesario realizar un estudio sobre el desarrollo integral amazónico que proponga acciones y medidas para enfrentar los impactos de la pandemia en la Amazonía. Se estima que el estudio será promovido conjuntamente por la OTCA y la CEPAL (OTCA, 2020c).

2.2.3.5. Análisis político de la OTCA

La organización funciona en dos dimensiones: en el área político-diplomática y en la estratégico-técnica en los programas y proyectos que opera. En el área política, se observa que los países amazónicos participan de varios procesos de integración, entre los que destacan el Mercosur, la CAN, el CARICOM y, más recientemente, la Alianza del Pacífico; dichos bloques de integración cuentan con un perfil principalmente económico-comercial, lo que puede afectar la manera en la que la región amazónica es percibida. En contraste, la OTCA representa, en cierta medida, la geopolítica del uso razonable de los recursos naturales y la protección del medioambiente (Borbély, 2014, p. 65).

Pese al poco dinamismo que tuvo el TCA en sus primeros años, la organización ya se mostraba como una plataforma de proyección internacional y regional de los países que la conformaban. De igual manera, Betancourt & Simmonds (2013, pp. 355-356) señalan que años antes de que las Naciones Unidas acuñaran el concepto de «desarrollo sostenible», el TCA ya establecía que los Estados miembros debían buscar el «desarrollo armónico de sus territorios amazónicos» y la «preservación del medio ambiente y la conservación y

utilización racional de los recursos naturales de estos territorios» (OTCA, 1978). La misma existencia de la OTCA destaca la inclusión del concepto del uso responsable y sostenible de los recursos naturales en la agenda internacional de los Estados miembros y complementa los procesos de integración económico-comercial existentes en la región (Borbély, 2014, p. 65).

Para entender la OTCA es necesario hablar de Brasil, principal impulsor del TCA en la década de 1970 (Betancourt & Simmonds, 2013, p. 357). Por aquella época inició surgió el debate sobre las áreas naturales protegidas impulsado por algunos proyectos de reforestación. De esta tendencia nace la idea de internacionalizar el resguardo de la Amazonía. Ante ello, Brasil lideró la formulación del TCA para reafirmar la soberanía de los países amazónicos sobre sus territorios (Villanes, 2017, p. 119). Debido a que la Amazonía se superpone en gran parte con el territorio de Brasil, la suscripción del tratado era una prioridad de la política exterior brasileña de la época. Brasil intentó conferir al TCA una dimensión que permitiera fortalecer la seguridad militar y vigilancia de sus fronteras, visión que no fue compartida por el resto de Estados miembros (Da Silva, 2019, p. 74). Bezerra et al. (2018, p. 640) añaden que una razón adicional que explica que Brasil haya iniciado con las negociaciones para el TCA en 1976 fue la preocupación por quedar excluido del proceso de desarrollo económico de la región al no haber sido incluido en el Pacto Andino de 1969.

La hegemonía que ejerce Brasil en la OTCA es evidente. Brasil controla la mayor parte de la región amazónica, es la potencia económica más importante de la región, es el miembro que aporta más contribuciones financieras a la organización, y cuenta con la sede de la Secretaría Permanente (Carlos Bezerra et al., 2018, p. 640). Es así que durante los primeros años del tratado, existía cierto aire de desconfianza por parte del resto de Estados miembros con respecto de los intereses de Brasilia con el TCA; incluso Venezuela rechazó las pretensiones iniciales de Brasil de que el TCA fuese un esquema de integración más amplio, ya que se temía una expansión brasileña en la región (Da Silva, 2019, p. 64).

La Amazonía es considerada una de las prioridades de la política exterior del Brasil en tanto el bosque tropical es parte constituyente de su identidad y es su escenario de proyección estratégica. En este sentido, Brasil ha buscado que dicho espacio se mantenga autónomo frente a poderes externos. En cierta medida le resulta incómoda la tradicional influencia que

ha tenido los EUA en la región, así como la injerencia europea que deviene de su accionar en términos de cooperación internacional en el Amazonas (Betancourt & Simmonds, 2013, pp. 356-357).

Como se ha tratado anteriormente, cada cierto tiempo surge la propuesta de algunos países del norte de internacionalizar el territorio amazónico en tanto lo consideran como el «pulmón del mundo» o «patrimonio de la humanidad», idea que no es compartida por los países amazónicos, naturalmente, y no tiene mayor asidero en el Derecho Internacional Público. Brasil, al igual que otros países de la región, se ha pronunciado en el sentido de que el bosque tropical no le pertenece al mundo sino a los países que tienen parte de ella. Este hecho es crucial para entender la concepción y desarrollo la OTCA (Betancourt & Simmonds, 2013, p. 345).

Otro actor relevante es Colombia, quién ha experimentado un viraje con respecto de la forma en la que concibe a la Amazonía en los últimos años. Enfocándose, en un inicio, en una agenda más ligada con la seguridad internacional. A este respecto destaca la utilización de bases militares en territorio colombiano por parte de los EUA (Betancourt & Simmonds, 2013, p. 359), y la cooperación militar con base en los recursos del Plan Colombia (Betancourt & Simmonds, 2013, pp. 351-352). Sin embargo, en los años recientes, Colombia ha empezado a despuntar como líder regional en cuestiones ambientales, concretamente en aquellas relacionadas con la vertiente amazónica (Betancourt & Simmonds, 2013, p. 356).

Por otro lado, es importante mencionar que la Guayana Francesa, territorio de ultramar de Francia, no está incluida en el TCA; por lo tanto, Francia no es considerada como un país amazónico. No obstante, la Guayana Francesa es de suma importancia no solo para Francia sino para la Unión Europea en tanto su ubicación la hace perfecta como territorio aeroespacial desde el cual se han lanzando numerosos satélites comerciales (Villanes, 2017, p. 116).

Así mismo, como se ha evidenciado en el presente trabajo, la cooperación que proviene de organizaciones públicas y privadas europeas en la Amazonía es significativa. Si bien dichos fondos han sido cruciales para la implementación de proyectos en materia de conservación de bosques y su uso sostenible, algunos autores como Betancourt & Simmonds (2013, p.

357) señalan que tiene sentido que Brasil hay impulsado la creación de la OTCA, así como su relanzamiento de 2009 a fin de reafirmar su influencia en la región.

A pesar de que en épocas más recientes la OTCA no ha tenido el dinamismo que se esperaría, principalmente debido a cambios en las agendas internas de los países y la situación en Venezuela, la OTCA representa un importante foro de coordinación político y técnico para ayudar a preservar la Amazonía y hacer un uso sostenible de sus recursos. La OTCA no se rige ni por los principios del ecologismo ni del antropocentrismo, mas bien, tiene una visión propia que apunta hacia el aprovechamiento responsable de los recursos del bosque y a reconocer su importancia estratégica, buscando protegerla tanto de amenazas tradicionales como de las no tradicionales (Betancourt & Simmonds, 2013, p. 360). No obstante, es claro que en el caso de la Amazonía, la protección del medioambiente es un interés que comparten los países de la subregión amazónica (Borbély, 2014, pp. 66-67).

2.2.4. El Pacto de Leticia por la Amazonía

El Pacto de Leticia por la Amazonía (en adelante, Pacto de Leticia) es una iniciativa política propuesta por Colombia y Perú, y que es apoyada por Brasil y otros países de la cuenca amazónica, excluyendo a Venezuela y a la Guayana Francesa.

Luego de concluir el V Gabinete Binacional Perú-Colombia en Pucallpa , los presidentes Iván Duque y Martín Vizcarra propusieron una cumbre de presidentes para lidiar con los devastadores incendios forestales de 2019, principalmente localizados en Brasil y Bolivia (Paz, 2019); no obstante el pacto adquiriría, posteriormente, un enfoque más holístico sobre cómo lidiar con los principales problemas que enfrenta la Amazonía actualmente.

El Pacto de Leticia se firmó el 6 de septiembre en Leticia, Colombia, por Iván Duque, presidente de Colombia; Martín Vizcarra, presidente del Perú; Evo Morales, presidente de Bolivia; Lenin Moreno, presidente de Ecuador; Michael A. Adhin, vicepresidente de Surinam; Ernesto Fraga Araújo, ministro de Relaciones Exteriores del Brasil y Raphael Trotman, ministro de Recursos Naturales de Guyana (Paz, 2019). El acuerdo fue un esfuerzo de los países amazónicos para hacer frente a los incendios forestales de 2019 que causaron estragos en el bosque tropical y provocaron una fuerte crítica por parte de la comunidad internacional (Espinosa, 2019).

2.2.4.1. Principales objetivos

El Pacto de Leticia tiene entre sus objetivos el generar respuestas conjuntas ante desastres naturales¹⁸; fortalecer el accionar regional para enfrentar presiones como la deforestación, la degradación forestal, la tala selectiva y la explotación ilícita de minerales, y avanzar en la generación de conocimiento científico para tomar las mejores decisiones para la protección de la Amazonía (Paz, 2019). Además, reafirma la cooperación para evaluar los bosques y su biodiversidad y llevar a cabo iniciativas de restauración, rehabilitación y reforestación de zonas degradadas (FAO & PNUMA, 2020a, p. 161).

El Pacto de Leticia contempla, además, el compromiso de fortalecer la acción coordinada para el establecimiento de la Red Amazónica de Cooperación ante Desastres Naturales; el intercambio e implementación de experiencias relacionadas con el manejo integral al fuego y la promoción de alternativas al uso del fuego en el medio rural (MinAmbiente Colombia, 2019).

El pacto resalta también el papel crucial que cumplen las comunidades nativas en la administración de la tierra y hace hincapié en la importancia de empoderar a las mujeres en cuestiones ambientales (Espinosa, 2019). El Pacto de Leticia representa un paso crucial hacia una lucha más eficaz y colaborativa contra los principales desafíos ambientales a los que se enfrenta la Amazonía (Ribeiro et al., 2019, p. 699).

2.2.4.2. Plan de Acción del Pacto de Leticia

En diciembre de 2019, en el marco de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP25) llevada a cabo en Madrid, España, los países firmantes del Pacto de Leticia, Colombia, Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana y Surinam, presentaron el Plan de Acción conjunto para la protección y conservación de la Amazonía (Sputnik, 2019). Suscribieron el Plan de Acción el Viceministro para Asuntos de Soberanía y Ciudadanía del Ministerio de Relaciones Exteriores del Brasil, Embajador Fabio Marzano; el Ministro del Ambiente y Desarrollo

¹⁸ Por ejemplo, mediante la creación de la «Red Amazónica para la Cooperación ante Desastres Naturales» para mejorar la respuesta de ante emergencias como los incendios forestales (Espinosa, 2019), que articularía los Centros de Operaciones de Emergencias de los Estados participantes (*Pacto de Leticia por la Amazonía*, 2019, p. 2).

Sostenible de Colombia, Ricardo Lozano; la Subsecretaria para Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, Mireya Muñoz; el Ministro de Recursos Naturales de Surinam, Sergio Akiemboto, y la Ministra del Ambiente del Perú, Fabiola Muñoz (MINAM, 2019b).

El Plan de Acción cuenta con 52 acciones clave, en 5 grandes ejes temáticos, para avanzar en la preservación y conservación del bioma amazónico y la protección de los pueblos que viven en este ecosistema estratégico (Sputnik, 2020). Los ejes son: reforestación, conservación, uso sostenible de los bosques y la biodiversidad y promoción de la bioeconomía; seguridad amazónica; gestión de la información y del conocimiento y reportes; empoderamiento de las mujeres y pueblos indígenas; y, financiamiento y cooperación internacional (MinAmbiente Colombia, 2019).

El Plan de Acción propone realizar gestiones conjuntas ante la banca multilateral y el sector privado para que contribuyan financieramente en la implementación del pacto, bajo las distintas modalidades que ofrece el Acuerdo de París y las legislaciones nacionales de los países miembros del Pacto de Leticia. En este sentido, el pacto busca impulsar un mayor uso del pago por resultados de actividades REDD+ para financiamiento forestal. Así mismo, se busca trabajar la iniciativa del Fondo para el desarrollo sostenible y bioeconomía de la Amazonía, el cuál sería administrado por el BID con un enfoque de participación del sector privado en el desarrollo de la región (*Plan de Acción. Pacto de Leticia por la Amazonía*, 2019, p. 8).

De igual forma, el Plan de Acción establece actividades de seguimiento como difundir el acto a nivel nacional e internacional; designar Puntos Focales para el seguimiento a la implementación del plan y compartir información sobre posibilidades de cooperación y financiamiento; solicitar a los representantes de los países ante la Junta Directiva del BID trabajar en el diseño de un Fondo para el desarrollo sostenible y bioeconomía de la Amazonía, entre otras actividades (*Plan de Acción. Pacto de Leticia por la Amazonía*, 2019, p. 8).

2.2.4.3.Principales temas en agenda

En agosto de 2020 se llevó a cabo la II Cumbre Presidencial del Pacto de Leticia por la Amazonía, realizada de forma virtual por la pandemia de la COVID-19, a fin de revisar los avances del Pacto de Leticia (Agencia EFE, 2020a). La reunión fue instalada por la ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Claudia Blum, y por el viceministro de Relaciones Exteriores de Perú, Manuel Talavera (Sputnik, 2020).

En la cita virtual estuvieron presentes los presidentes de Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador, Brasil y representantes de los gobiernos de Surinam y Guyana (Sputnik, 2020). El presidente Iván Duque señaló que el pacto hace un llamado a enfrentar enemigos comunes como el narcotráfico y los cultivos ilícitos (Agencia EFE, 2020a). En esa línea, el presidente Bolsonaro compartió la visión del presidente colombiano con respecto de los ilícitos ambientales, y además agregó que se debe fomentar también el desarrollo sostenible de la región. Además, se mostró convencido de que, con respecto de las propuestas del pacto, el separar la Amazonía brasileña de las restantes no es viable ni para el bosque ni para las comunidades locales (Agencia EFE, 2020a). Dichas declaraciones son relevantes en tanto se reconoce al ecosistema amazónico como una sola unidad, y el impacto transfronterizo que tendría su destrucción.

Por su parte, el presidente Martín Vizcarra, reiteró su pleno compromiso con los objetivos y la visión del pacto, y señaló que el Perú se alinea con los esfuerzos del Pacto de Leticia en proteger y conservar la Amazonía para las generaciones futuras, fomentando a la vez el desarrollo y el crecimiento en el proceso de una reactivación económica verde, sostenible e inclusiva (El Peruano, 2020).

En opinión del presidente, la pandemia «ha puesto a prueba, de la manera más dura, la resiliencia y el coraje de la población de la Amazonía», razón por la que considera que debe ponerse mucha atención en cómo «la amenaza del calentamiento global puede afectar aún más la región». En línea con el enfoque de política exterior que ha venido promoviendo el Perú en los últimos años, el presidente Vizcarra recalcó que:

En ese contexto sólo el multilateralismo y las respuestas colectivas, coordinadas en la naturaleza preventiva y basadas en la ciencia podrán enfrentar el cambio climático (Agencia EFE, 2020a).

En el panel sobre «soluciones innovadoras para la conservación y el desarrollo sostenible de la Amazonía», participaron también el presidente del BID, Luis Alberto Moreno, el Instituto Paulson, la Fundación de las Naciones Unidas, la OTCA y el Foro Económico Mundial (Cancillería de Colombia, 2020).

Durante la II Cumbre Presidencial, los países acordaron trabajar conjuntamente hacia la adopción de un protocolo frente a la atención de incendios forestales de la Amazonía en el segundo semestre del 2020, como un tema prioritario con el fin de brindar una respuesta adecuada a este tipo de emergencias (Agencia EFE, 2020b). Así mismo, saludaron la adhesión de Bolivia al Plan de Acción del Pacto de Leticia (Sputnik, 2020).

Durante el encuentro virtual se adoptaron dos documentos: La Declaración de la II Cumbre Presidencial del Pacto de Leticia por la Amazonía sobre la iniciativa de financiamiento para el desarrollo sostenible y bioeconomía para la Amazonía y la Declaración de la II Cumbre Presidencial (Cancillería de Colombia, 2020).

Un tema de vital importancia es el financiamiento. En este sentido, desde la concepción del pacto, los países amazónicos hicieron un llamado para que organismos de la banca multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) puedan elaborar instrumentos que permitan realizar proyectos sostenibles en la región amazónica (Paz, 2019). Ya en el plan de acción se establece trabajar la iniciativa del «Fondo para el desarrollo sostenible y bioeconomía de la Amazonía», a ser administrado por el BID, con enfoque en la participación del sector privado en el desarrollo de la región (*Plan de Acción. Pacto de Leticia por la Amazonía*, 2019, p. 8).

Esta acción contempla la creación de la Iniciativa de Financiamiento y del Fondo Multidonante para el Desarrollo Sostenible y la Bioeconomía (Cancillería de Colombia, 2020). El fondo multidonante contará, además, con recursos del GEF, el Fondo Verde del Clima y de Euroclima+ de la Unión Europea (Agencia EFE, 2020b). A este respecto, el presidente Bolsonaro manifestó que la iniciativa se trata de un mecanismo financiero

innovador volcado a los países de la región y para las inversiones de aquellos que están dispuestos a promover en enfoque de la bioeconomía (Agencia EFE, 2020a).

El Pacto de Leticia y su Plan de Acción también señalan que se debe avanzar rápidamente en la formulación de la segunda fase del «Programa Paisajes Sostenibles de la Amazonía» del GEF y trabajar en una hoja de ruta para su implementación (*Pacto de Leticia por la Amazonía*, 2019; *Plan de Acción. Pacto de Leticia por la Amazonía*, 2019). La primera fase del programa, que tuvo una ejecución de un año, incluyó subvenciones para ayudar a los países a conservar su biodiversidad, reducir la deforestación, aumentar la conectividad de los ecosistemas y mejorar los medios de vida de las comunidades en toda la región amazónica. En esta primera fase participaron Brasil, Colombia y el Perú, países que representan aproximadamente el 83 % del bioma amazónico (GEF, 2019).

La segunda fase del Programa Paisajes Sostenibles de la Amazonía, fue aprobada por el Consejo del GEF en junio de 2019 (GEF, 2019). A este respecto, Naoko Ishii, *CEO* y presidenta del GEF, expresó que el fondo «espera trabajar conjuntamente con los países de la región y con su red de socios para movilizar recursos públicos y privados para permitir la plena implementación del Pacto de Leticia, a medida que se van registrando avances en la segunda fase del Programa de Paisajes Sostenibles de la Amazonía» (GEF, 2019).

Con respecto de otras fuentes de financiamiento, el Plan de Acción del Pacto de Leticia señala que las autoridades nacionales designadas ante el Fondo Verde del Clima deberán realizar las coordinaciones pertinentes a fin de lograr una mejor representatividad y participación de los países firmantes del Pacto de Leticia en la toma de decisiones. De igual manera, la Unión Europea, a través del programa Euroclima+, brindará cooperación a los países firmantes del Pacto de Leticia, para lo que es necesario que los puntos focales coordinen acciones comunes y proyectos de alcance regionales ante la Comisión Europea (*Plan de Acción. Pacto de Leticia por la Amazonía*, 2019, p. 8) a fin de facilitar la implementación del pacto.

2.2.4.4. Análisis político-ambiental del Pacto de Leticia

Para poder analizar las variables políticas que llevaron a la creación del Pacto de Leticia es preciso tratar los incendios forestales que ocurrieron en la Amazonía, principalmente, en

territorio del Brasil y Bolivia, durante 2019; así cómo reflexionar sobre el papel que tuvieron los principales actores internacionales durante esta emergencia.

Los incendios forestales en la Amazonía

En agosto, decenas de miles de incendios activos asolaron la región amazónica. La mayoría de estos incendios ocurrieron en Brasil, sin embargo, la Amazonía boliviana también se vio afectada. Este hecho atrajo inmediatamente la atención de la sociedad civil y la comunidad internacional, provocando manifestaciones en las calles de Brasil y otras partes del mundo, así como gran actividad en redes sociales (Mendes, 2019).

Según data del Instituto Nacional de Investigación Espacial (INPE, por sus siglas en portugués) del Brasil, se habría presentado un incremento del 15 % en la deforestación de el bosque tropical en 2018-2019 con respecto del periodo anterior¹⁹. A septiembre de 2019, se habían deforestado al menos 52 500 ha de la Amazonía brasileña, el equivalente a 72 000 campos de fútbol. Con respecto de los incendios forestales, la mayoría de ocurrencias se observaron en el estado de Amazonas, Rondônia y Pará (Mendes, 2019).

Un aspecto que preocupa a los científicos es que 2019 no ha sido un año atípico en términos de eventos climáticos. No hubo sequías extremas o eventos meteorológicos como El Niño, que generalmente se asocian con un fuerte aumento de incendios como los experimentados en la región en 1998, 2005 y 2015 (Amigo, 2019). Los incendios en los bosques tropicales no suelen ser usuales, incluso en estación seca (Lowry, 2019).

Todo apunta a pensar que los incendios del año pasado estuvieron directamente relacionados con la deforestación en el bosque tropical. De acuerdo con el Proyecto Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP, por sus siglas en inglés)²⁰ las fotos de los incendios forestales coinciden con áreas deforestadas intencionalmente en 2019; se trata de tierras despejadas y

¹⁹ De acuerdo con un informe preliminar que mide los 11 primeros meses del periodo 2018-2019, el INPE mide la actividad anual de julio a julio. Sólo en junio de 2019 se vio la pérdida de 920 kilómetros cuadrados de bosque tropical (Shelton, 2019).

²⁰ El mapa de incendios de MAAP incluye dos capas de datos clave: las alertas GLAD de pérdida de bosques y las alertas de incendios generadas por la NASA de 2019. También se utilizaron imágenes satelitales de alta resolución de Planet y la Agencia Espacial Europea (Sentinel-2) (Mendes, 2019).

luego incendias para finalizar el proceso de conversión agrícola²¹ (Mendes, 2019). Gran parte de las zonas incendiadas eran tierras que ya habían sido despejadas de árboles y dispuestas para uso agrícola (Lowry, 2019).

De acuerdo con la ONG brasileña, instituto de Investigación Ambiental de la Amazonía (IPAM, por sus siglas en portugués), los 10 municipios con las tasas de deforestación más altas también tuvieron la mayor cantidad de incendios en 2019 (Amigo, 2019).

Los incendios en Bolivia ocurrieron principalmente en la región de la Chiquitania y se trataron de incendios forestales fuera de control en este bosque seco (Mendes, 2019). MAAP también detectó incendios que afectaron la vegetación nativa en otros ecosistemas secos como la sabana El Cerrado en Brasil y varias zonas del Paraguay (Mongabay Latam, 2019). El investigador brasileño Antonio Donato Nobre señala que la pérdida de bosque está haciendo que cambie el clima local, haciéndolo más seco. Esto hace que los bosques se tornen inflamables y susceptibles. Por ello, un aumento de apenas un grado en la temperatura local sería catastrófico para los bosques (Mongabay Latam, 2019).

Críticas a las políticas del presidente Bolsonaro en torno a la Amazonía

En gran medida, lo ocurrido en la Amazonía brasileña en 2019 fue atribuido a las políticas del presidente Bolsonaro con respecto de la gestión del bosque tropical (Espinosa, 2019). De acuerdo con un informe del New York Times, el gobierno del presidente Bolsonaro habría relajado medidas de observancia en la Amazonía como multas, advertencias y la incautación o destrucción de equipos ilegales en áreas protegidas (DW, 2019b). A su vez, el mandatario fue acusado de haber desmantelado agresivamente leyes ambientales y protecciones para las comunidades indígenas que habitan la Amazonía a fin de estimular el crecimiento económico. Gran parte del bosque deforestado se destina a la siembra de soja y otros granos, así como para la ganadería y la minería. La deforestación es motivada en cierta medida también por la creciente demanda por carne de vacuno, no solo dentro de Brasil sino también del resto del mundo (Shelton, 2019).

²¹ Según Ane Alencar, directora científica de IPAM, este tipo de incendios son una última etapa común en el proceso de deforestación amazónica. Se cortan los árboles, se seca la madera y luego se les prende fuego para que las cenizas puedan fertilizar el suelo, y cuando lleguen las lluvias, el pasto florezca (Amigo, 2019).

Gráfico 12 - Pérdida de cobertura arbórea en el periodo 2000-2018



Fuente: Hansen, Universidad de Maryland, Google, USGS y NASA (Rojanasakul & Freitas, 2019)

Organizaciones e investigadores ambientales señalan que los incendios forestales fueron causados por ganaderos y madereros a fin de limpiar y utilizar la tierra, motivados, en parte, por el discurso pro-negocio de la administración Bolsonaro y por las promesas de campaña para restaurar la economía explorando el potencial económico de la Amazonía (Holcombe, Regan, & Yeung, 2019). De igual forma, el gobierno brasileño presentó en 2018 una propuesta para fusionar los ministerios de agricultura y medioambiente pero que finalmente no logró cristalizarse (Langlois & Mendonça, 2019).

En agosto de 2019, el gobierno del presidente Bolsonaro desplegó alrededor de 2500 soldados para combatir los incendios, esta operación estuvo prevista para durar más de un mes (Kottasová, Darlington, Dominguez, Cotovio, & Hallam, 2019). El Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA, por sus siglas en portugués) contrató cientos de bomberos temporales para ayudar a combatir los incendios en la Amazonía (Holcombe et al., 2019).

El presidente Bolsonaro calificó las críticas por parte de la comunidad internacional como parte de una conspiración que eventualmente podría ser utilizada para justificar una «intervención» extranjera en la Amazonía. Además, agregó que los incendios forestales suceden en todas partes del mundo, no solo en Brasil (Borger, Watts, & Phillips, 2019). Esto

se ha constatado en 2020, año que ha presenciado importantes incendios en Australia, la costa oeste de los Estados Unidos, Argentina, entre otros países.

Reacción internacional frente a los incendios en la Amazonía brasileña

Desde un punto de vista político, los incendios en la Amazonía en 2019 permiten visibilizar la relevancia de las cuestiones medioambientales en el contexto actual. Así mismo, veremos como puede construirse una narrativa determinada con respecto del cuidado de los bosques tropicales, y cómo las medidas de presión internacional pueden ayudar a modificar el comportamiento de los Gobiernos.

En 2019, países europeos como Francia, Irlanda y Finlandia hicieron un llamado al resto de países de la Unión Europea para bloquear la ratificación del acuerdo entre la UE y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)²² si es que Brasil no tomaba acciones firmes para frenar la deforestación y los incendios forestales en la Amazonía. Dicha propuesta amenazaba con bloquear un acuerdo comercial que se venía negociando hace aproximadamente 20 años; así mismo, de concretarse, este acuerdo representaría un aumento de casi USD 100 mil millones en las exportaciones brasileñas, particularmente en productos agrícolas, para 2035 (Brandford & Borges, 2019). Ello en un contexto en el que el acuerdo ya es impopular entre los agricultores europeos (Borger et al., 2019).

De igual manera, el Gobierno finlandés pidió a la UE que se estudie urgentemente la posibilidad de prohibir las importaciones brasileñas de carne de vacuno (Borger et al., 2019). Si bien la agenda medioambiental es prioritaria para la UE, también se observa que existe una tendencia al alza de las exportaciones brasileñas de soja y carne de vacuno hacia el continente europeo, lo cual tendría un impacto negativo en la conservación de los bosques tropicales (Banchón, 2020).

Por otro lado, importantes países donantes del Fondo Amazonia²³ anunciaron que congelarían sus donaciones frente a la situación que afectó a los bosques brasileños.

²² El bloque del MERCOSUR está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Shelton, 2019).

²³ El Fondo Amazonia o *Amazon Fund* es un mecanismo REDD+ creado para recaudar donaciones para inversiones no reembolsables a fin de prevenir, monitorear y combatir la deforestación, así como promover la preservación y el uso sostenible de la Amazonía brasileña. La mayor parte del financiamiento proviene de Noruega y Alemania (Brandford & Borges, 2019)

Alemania anunció su decisión de retirar USD 39 millones en financiamiento para proyectos ambientales en Brasil. De igual forma, Noruega²⁴ congeló donaciones por USD 33.2 millones al Fondo Amazonía a causa de la falta de compromiso de Brasil en la reducción de la deforestación en la región amazónica (Langlois & Mendonça, 2019). Tanto el cuestionamiento a las cifras de deforestación del INPE, como la desactivación de los comités técnico y directivo del Fondo Amazonia (Brandford & Borges, 2019) habrían motivado la decisión de Noruega.

El presidente Bolsonaro en declaraciones de agosto de 2019 señaló, sin ofrecer mayor detalle, que las ONG podrían estar detrás de los incendios en la Amazonía en represalia contra el gobierno por haber causado la suspensión de las donaciones noruegas para el Fondo Amazonia (Amigo, 2019). El gobierno actual es escéptico sobre el trabajo de las ONG en la Amazonía y considera que socavan la soberanía brasileña sobre su territorio.

El rol de Francia y la inclusión de la Amazonía en la agenda del G7

El presidente francés, Emmanuel Macron, propuso incluir el tema de los incendios forestales en la Amazonía dentro de la agenda de la Cumbre del G7²⁵, llevada a cabo en Biarritz, Francia. Su propuesta tuvo el apoyo de Alemania y Canadá (Langlois & Mendonça, 2019). En contraste con las críticas del presidente de Francia, el presidente de los EUA, Donald Trump, expresó su apoyo al presidente Bolsonaro y su disposición para ayudar a controlar los incendios forestales (Borger et al., 2019). Es necesario precisar que ambos mandatarios han mostrado su escepticismo con respecto del cambio climático en el pasado.

De acuerdo con Borger et al. (2019), el presidente Macron invitó a otros líderes mundiales a la cumbre en Biarritz, a fin de diluir el impacto de la división política dentro del G7. Estuvieron invitados a la cumbre los representantes de Sudáfrica, Egipto, India, Australia, Chile y España, a fin de tratar temas como las desigualdades globales, el cambio climático y la biodiversidad. A este respecto, el presidente chileno Sebastián Piñera, junto con el

²⁴ Noruega ha sido el principal país donante (94 %) del Fondo Amazonia, seguido de Alemania (5 %) y la petrolera estatal brasileña Petrobrás (1 %). En los últimos 11 años, Noruega ha contribuido con aproximadamente USD 903 millones (Brandford & Borges, 2019)

²⁵ El bloque del G7 está conformado por Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, el Reino Unido y los EUA (G8 menos Rusia). El bloque agrupa a siete países con importante peso económico, político y militar. No obstante, China no forma parte del G7 (Chatham House, 2020).

presidente Macron, anunciaron una alianza internacional para detener los incendios forestales y, en una segunda etapa, proteger la biodiversidad del bosque y luego trabajar en la reforestación de este mediante la colaboración entre los países amazónicos y los países del G7. El presidente Piñera remarcó que cualquier actividad sería llevada a cabo respetando la soberanía de los países amazónicos (Kottasová et al., 2019). Esta alianza internacional sería lanzada posteriormente en la 74.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Como resultado de la cumbre en Biarritz, los países del G7 ofrecieron USD 20 millones en ayuda extranjera para combatir los incendios (Lowry, 2019). El Gobierno del presidente Bolsonaro rechazó en un primer momento dicha ayuda, sin embargo, reportes posteriores indicarían que esta fue aceptada (Kottasová et al., 2019).

En la sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el presidente Macron, junto con el presidente colombiano Iván Duque y el presidente Piñera, presentaron una «Alianza para proteger la Amazonía». El plan, lanzado oficialmente al margen de la Asamblea General, incluía una nueva donación del Gobierno francés por USD 100 millones; como parte de un paquete más grande de USD 500 millones financiados con Colombia, Chile, el Reino Unido, Alemania y la UE (Agencia EFE, 2019). El financiamiento estaba destinado a apoyar la implementación del Pacto de Leticia a fin de aumentar la vigilancia por satélite, la capacidad de respuesta ante desastres, y comenzar actividades de reforestación posteriores (Walton & Walker, 2019).

El Pacto de Leticia como respuesta política, la OTCA y la cuestión con Venezuela

Como se mencionó anteriormente, el Pacto de Leticia fue impulsado por Perú y Colombia, luego del Gabinete Binacional de Pucallpa a fin de combatir los incendios forestales y proteger el bosque amazónico. La iniciativa política contó con el apoyo del Brasil, el cual venía recibiendo fuertes cuestionamientos por parte de la comunidad internacional con respecto de sus políticas ambientales y del manejo de los incendios. No obstante, el presidente Bolsonaro no participó de la Cumbre presidencial en Leticia, en su representación asistió el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Ernesto Araujo (DW, 2019a).

En declaraciones por videoconferencia, el presidente Bolsonaro expresó que el pacto era una afirmación de la soberanía de cada país (DW, 2019a), además instó a los demás líderes asistentes a resistir los llamados a internacionalizar la protección de la Amazonía.

Debemos tomar una posición fuerte de defensa de la soberanía para que cada país pueda desarrollar la mejor política para la región amazónica, y no dejarla en manos de otros países (DW, 2019a).

Si bien la adopción del Pacto de Leticia corresponde a una reacción política acertada a fin de proteger la Amazonía mediante la cooperación regional, muchos autores criticaron la naturaleza no vinculante del acuerdo (Espinosa, 2019), la falta de hitos medibles y bien definidos (Ribeiro et al., 2019, p. 699), y la duplicidad de funciones con la OTCA. A este respecto el presidente Vizcarra señaló que «han pasado más de 40 años y si vemos los resultados no son satisfactorios, debemos cambiar la estrategia», haciendo referencia al TCA (Paz, 2019). A su vez, el presidente Duque señaló que «el TCA se quedó corto y la OTCA no ha tenido suficiente liderazgo a nivel presidencial para una protección armónica, confiable y basada en indicadores» de la Amazonia (Márquez, 2019).

Por otro lado, está la cuestión de Venezuela, Estado miembro de la OTCA. Esto explicaría la decisión de utilizar un mecanismo político nuevo frente a la maquinaria institucional de la OTCA (Márquez, 2019). Ello debido a que los países miembros del Grupo de Lima no reconocen como legítimo al actual gobierno de Nicolás Maduro. Los dos principales impulsores del pacto: Perú y Colombia, reconocen a Juan Guaidó como legítimo presidente de Venezuela. No obstante, Juan Guaidó tampoco fue invitado a la reunión en tanto se entiende carece de control territorial efectivo sobre el país (Ramírez, 2019).

En este punto observamos nuevamente cómo los temas políticos y ambientales se encuentran nuevamente; en tanto, una de las causas de la deforestación en la Amazonía es la minería ilegal y Venezuela es un actor clave en este ámbito (Espinosa, 2019). El llamado Arco Minero del Orinoco²⁶ es ciertamente una amenaza constante para el bosque tropical

²⁶ El Arco Minero del Orinoco es un territorio de aproximadamente 112 000 kilómetros cuadrados, donde presuntamente el Gobierno venezolano auspicia la explotación de oro y otros minerales. Este territorio se expande por gran parte del sur venezolano, hábitat de numerosos pueblos indígenas. Incluso en áreas donde la

(Márquez, 2019). Además la media de incendios forestales para Venezuela era de 7000 incendios anuales, sin embargo, a septiembre de 2020 se han registrado aproximadamente 13 000 incendios (Resco de Dios, 2020).

Es así, que, desde un punto de vista ambiental, la inclusión de Venezuela en el pacto tenía sentido; sin embargo, esta idea constituye una imposibilidad política, al menos con el actual Gobierno de Nicolás Maduro. En la cumbre de Leticia, el expresidente boliviano, Evo Morales criticó la no inclusión de Maduro en la reunión y señaló que «por encima de las diferencias ideológicas están los derechos de la madre tierra» (Paz, 2019; Rodríguez, 2019). Por otro lado, la Guayana Francesa tampoco es parte del Pacto de Leticia, al igual que tampoco lo es de la OTCA, ya que no se trata de un Estado soberano sino más bien es un territorio de ultramar francés (Agencia EFE, 2020b).

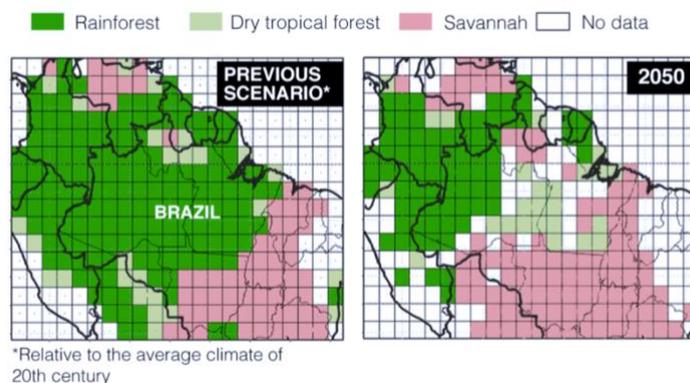
Balance general

Al hacer un balance de la situación ocurrida el año pasado se puede decir que la Amazonía es una región clave tanto por sus recursos naturales como por su influencia en el clima global. Un ecosistema tan frágil y complejo requiere de medidas para garantizar su aprovechamiento sostenible. Depredarlo puede traer beneficios económicos a corto plazo, pero su restauración puede ser más costosa, asumiendo que esta sea posible.

No son pocas las voces que advierten que la Amazonía podría estar acercándose peligrosamente a un «punto de inflexión», también llamado «punto de no retorno»; en el que bosque tropical se convertiría en una sabana (solo que con mucho menos diversidad biológica) a causa de un aumento de la deforestación e incendios forestales cada vez más feroces. Estos fenómenos, agravados además por el cambio climático hacen que las sequías sean más frecuentes, a menos lluvias, menos vegetación; sólo la región más occidental cercana a los Andes podría conservarse como bosque tropical debido a que las corrientes de aire se topan con las montañas haciendo que el vapor de agua se condense y caiga como lluvia (Amigo, 2020, pp. 505-506).

minería está expresa y legalmente prohibida, se ha documentado la presencia de centenares de explotaciones mineras que destrozan y contaminan bosques y ríos (Márquez, 2019).

Gráfico 13 - ¿Cómo se vería la Amazonía luego de alcanzar el «punto de inflexión»?



Fuente: Carlos Nobre, Thomas Lovejoy y Gilvan Sampaio, 2016 PNAS (Costa, 2020)

Ahora bien, si bien es cierto que las políticas del Gobierno del presidente Bolsonaro han sido fuertemente cuestionadas por organizaciones de la sociedad civil y la comunidad científica internacional; es necesario mencionar que los incendios de 2020 en California, Australia, el Gran Chaco²⁷ americano (Global Times, 2020), el Pantanal²⁸ y los humedales del delta del Paraná²⁹ (Resco de Dios, 2020), no recibieron el mismo grado de atención mediática o presión internacional a fin de que los Estados fortalezcan sus medidas para combatir los incendios. El involucramiento directo de una potencia del G7 como Francia fue clave para posicionar el tema de la Amazonía en la cúspide de la agenda ambiental internacional.

Si bien la relación entre países desarrollados y países en desarrollo que aún mantienen en pie sus bosques primarios no fue la mejor en 2019; la necesidad de cooperación internacional entre ambos bloques es crucial para abordar la problemática de la deforestación y los incendios en los bosques tropicales. La adopción del Pacto de Leticia fue un paso crucial para abordar la creciente crisis ambiental y sus impactos globales, mejorando el uso sostenible de los recursos en los países amazónicos (Ribeiro et al., 2019, p. 699).

²⁷ El Gran Chaco es el segundo bosque más grande de América del Sur después de la Amazonía (Global Times, 2020).

²⁸ El Pantanal es el humedal tropical más grande del mundo ubicado entre Brasil, Bolivia y Paraguay (Resco de Dios, 2020).

²⁹ El río Paraná es uno de los más poderosos del planeta. Se origina en Brasil y desemboca en el estuario del Río de la Plata. El río Paraná se encuentra en su nivel más bajo desde 1970 (Global Times, 2020).

No obstante, si bien la declaración política permitió demostrar a la comunidad internacional que los países amazónicos están comprometidos con la protección del bosque tropical, también es necesario la implementación del pacto mediante su Plan de Acción y una eventual convergencia con el trabajo que viene realizando la OTCA en la Amazonía.

Germán Grisales resume cómo abordar los problemas de la región amazónica de la siguiente manera: «Debemos tratar el Amazonas como un asunto interno; defenderlo como una cuestión regional, y recibir apoyo financiero y técnico [...] como un plan global» (Da Silva, 2019, p. 63). Este enfoque parecer ser el más adecuado y es, en cierta medida, como se vienen abordando la problemática en la región amazónica. La región enfrenta múltiples problemas. Su desarrollo es de suma importancia para los países amazónicos, sin embargo, este desarrollo debe darse de manera sostenible y teniendo en cuenta los límites ecológicos del bosque. De nada servirá el desarrollo en la región si la deforestación alcanza su punto de inflexión, los patrones del clima cambian drásticamente, la seguridad alimentaria se ve comprometida y el suministro de agua se ve afectado por las sequías.

Capítulo III. La gobernanza forestal nacional y su relación con la política exterior peruana

En el presente capítulo se brinda una mirada general sobre la gobernanza forestal nacional a través de una revisión de las principales instituciones vinculadas con la protección de los bosques y la gestión sostenible de sus recursos. Así mismo, se realiza un análisis de los principales instrumentos y políticas en materia de medioambiente y bosques a nivel nacional. De igual manera, se realiza una revisión sobre cómo es que los asuntos ambientales son abordados desde los documentos de planeamiento estratégico del sector Relaciones Exteriores. Finalmente, se brindan algunas consideraciones para la determinación de los intereses nacionales en materia de bosques en el ámbito multilateral, y se formulará una propuesta de lineamientos que permitan potenciar las acciones de política exterior del Perú con respecto de los bosques en foros multilaterales especializados.

3.1. La gobernanza forestal nacional

La gestión y cuidado de los bosques en el Perú está a cargo de varios organismos públicos, principalmente de los sectores Agricultura, Ambiente y de la Presidencia del Consejo de Ministros. En el presente apartado se brindará una visión general sobre las principales instituciones a nivel nacional encargadas de la gestión del patrimonio forestal.

3.1.1. Principales instituciones vinculadas con la gestión de los bosques

3.1.1.1. El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre - SINAFOR

El Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) es un sistema funcional del Estado peruano integrado por organismos públicos de los tres niveles de gobierno que ejercen funciones en la gestión forestal y de fauna silvestre. El SINAFOR «integra funcional y territorialmente la política, las normas y los instrumentos de gestión; las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado [...], el sector privado y la sociedad civil, en materia de gestión forestal y de fauna silvestre³⁰» (SERFOR; MINAGRI, 2015, p. 29). Así mismo, el SINAFOR contribuye a la

³⁰ Artículo 12 de la Ley N° 29763 (SERFOR; MINAGRI, 2015)

implementación de la «Política Nacional y de Fauna Silvestre» a través de mecanismos de cooperación para la adecuada gestión del patrimonio forestal (SERFOR; MINAGRI, 2015, p. 83).

Es importante mencionar que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) es una de las instituciones que forma parte del SINAFOR³¹, al igual que el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio del Interior (MININTER) y otros organismos públicos de los tres niveles de gobierno (SERFOR; MINAGRI, 2015, p. 83).

3.1.1.2. El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR

El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Agricultura (MINAGRI) que constituye la autoridad nacional forestal y de fauna silvestre en el Perú. Si bien se encuentra adscrito al sector Agricultura, el SERFOR cuenta con autonomía presupuestal y administrativa (MINAM, 2016a, p. 114). Así mismo, es el ente rector del SINAFOR y se encarga de dictar la política nacional forestal y de fauna silvestre y de gestionar el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre (Wieland, 2017, p. 50).

El SERFOR fue creado en 2014 mediante la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (MINAM, 2016a, p. 114) y se encarga, a su vez, de gestionar y promover el uso sostenible, la conservación y la protección de los recursos forestales y de fauna silvestre del país. También tiene a su cargo la realización del Inventario Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (INFFS), así como de la valoración de la diversidad forestal y de fauna silvestre en coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras instituciones como el MINAM o el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) (SERFOR, 2017, p. 21).

³¹ Artículo 13 del Reglamento para la gestión forestal. Decreto Supremo (DS) 018-2015-MINAGRI (SERFOR; MINAGRI, 2015)

De acuerdo con Piu & Menton (2014, p. 38), son al menos cuatro las entidades encargadas de coordinar la gestión forestal sostenible y la deforestación en el país: SERFOR, SERNANP, OSINFOR y los gobiernos regionales. La función fiscalizadora y sancionadora del SERFOR es compartida con el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y los gobiernos regionales y locales (SERFOR; MINAGRI, 2015, p. 29).

Así mismo, el SERFOR es la Autoridad Administrativa de la convención CITES³² para las especies de flora y fauna silvestre que se reproducen en tierra dentro del territorio nacional. Así mismo, el MINAM es la Autoridad Científica CITES y sus funciones se encuentran previstas en el Reglamento para la Implementación de la CITES en el Perú aprobado por Decreto Supremo N° 030-2005-AG y modificatorias (SERFOR; MINAGRI, 2015, p. 83).

3.1.1.3. El Ministerio del Ambiente - MINAM

Con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2008 se dio inicio a una etapa de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental en el Perú, ello en el marco de la legislación preparatoria para la ejecución del TLC suscrito con los EUA (Wieland, 2017, p. 36). El MINAM desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Así mismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas (SERFOR, 2017, p. 21). Es importante destacar que en el sector Ambiente se han reforzado considerablemente la formulación de políticas y el desarrollo de instituciones para enfrentar el cambio climático (OECD & CEPAL, 2017, p. 56).

El MINAM participa en el Consejo Directivo de otros organismos dependientes del MINAGRI como la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el SERFOR. El Organismo de Supervisión de la Inversión en Recursos Forestales y Fauna Silvestre (OSINFOR), dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), también tiene importantes vínculos con el MINAM. (OECD & CEPAL, 2017, p. 56).

³² Artículo 11 del Reglamento para la gestión forestal. DS 018-2015-MINAGRI (SERFOR; MINAGRI, 2015)

De igual manera, el MINAM actúa como punto focal de coordinación de la CMNUCC y es responsable de coordinar la implementación de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, así como de coordinar la fase de preparación para REDD+, con apoyo de mecanismos internacionales como el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF). El MINAM realiza estas actividades mediante su Dirección General de Cambio Climático y Desertificación. El MINAM ha articulado iniciativas REDD+ privadas, binacionales y multilaterales y ha ayudado en su coordinación con otros organismos gubernamentales. Además de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, el SERNANP y el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) también juegan un rol importante en la implementación de estrategias para luchar contra la deforestación como lo es REDD+ (Piu & Menton, 2014, pp. 42-46).

3.1.1.4. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático - PNCBMCC

El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) se encuentra bajo la dirección del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM, y tiene como objetivo reducir la deforestación y las emisiones de GEI provenientes de ella. De igual forma, el PNCBMCC es responsable de implementar las actividades relacionadas con REDD+, con la asistencia del gobierno del Japón (OECD & CEPAL, 2017, p. 123), y del sector Uso de Suelo, Cambios de Uso de Suelo, y Silvicultura (USCUSS), que forman parte de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (MINAM, 2016a, p. 116).

Debido a la importancia del sector USCUSS para el cambio climático, en la COP 14 de la CMNUCC, celebrada en 2008 el Perú se comprometió a conservar 54 millones de hectáreas de bosques como contribución a los esfuerzos globales por mitigar las emisiones de GEI (OECD & CEPAL, 2017, pp. 122-123). Así mismo, el PNCBMCC debe asegurar para 2021 que las emisiones netas de los GEI procedentes de la deforestación de bosques, sean decrecientes y tendientes a cero. En virtud de estos compromisos, nace el PNCBMCC, pero tanto su enfoque como su ámbito de trabajo se ampliaron con el paso del tiempo (MINAM, 2016a, p. 116).

El trabajo del PNCBMCC puede agruparse principalmente en tres componentes. En primer lugar, encontramos al «mapeo de bosques y al monitoreo de su conservación». A través de este componente, se realiza el mapeo de los bosques de las áreas de intervención del Programa Nacional, y se realiza un diagnóstico de los bosques, el cual comprende aspectos físicos, biológicos, socioeconómicos, demográficos y culturales. La información del diagnóstico permite establecer una línea que permite conocer la delimitación de los bosques a intervenir, las variables socioeconómicas a medir y otras variables para la valoración de los bienes y servicios del bosque (MINAM, 2016a, p. 116).

El segundo componente está relacionado con la «promoción de sistemas productivos sostenibles». En el marco de este componente se promueven las actividades económicas sostenibles que reduzcan las presiones y amenazas al bosque. Para ello se tiene en cuenta la zonificación ecológica económica (ZEE) y los procesos de ordenamiento territorial en las áreas de intervención. Entre las actividades económicas, se promueve en bosques primarios el manejo de fauna silvestre, manejo de bosques, ecoturismo, apicultura, entre otros; mientras que en bosques intervenidos se promueve el desarrollo de actividades agroforestales, piscicultura, silvopastura, recuperación de áreas degradadas, etc. Este componente trabaja también directamente con las comunidades para la conservación de bosques y así, asistir en su desarrollo mediante la planificación de actividades productivas sostenibles y factibles (MINAM, 2016a, p. 116).

Finalmente, el tercer componente comprende el «fortalecimiento de capacidades para la conservación de los bosques». Este componente busca fortalecer la aplicación de la normatividad ambiental entre las autoridades de los tres niveles de gobierno y los beneficiarios involucrados en el manejo de los bosques. Para ello, se desarrollan planes de capacitación dirigidos a la Policía Ecológica, gobiernos regionales y locales, Ministerio Público, Poder Judicial y otras autoridades relacionadas a la gestión y control de bosques (MINAM, 2016a, p. 116).

3.1.1.5. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP

El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) es un organismo público técnico especializado adscrito al MINAM que tiene la misión de asegurar la conservación de las áreas naturales protegidas del país, su diversidad biológica y el

mantenimiento de sus servicios ambientales (SERFOR, 2017, p. 21). En el Perú se establecieron 75 Áreas Naturales Protegidas (ANP) de administración nacional, que conforman el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE); 25 ANP de conservación regional y 147 ANP de conservación privada (SERNANP, 2020). El ente rector del SINANPE es el SERNANP, quien en su calidad de autoridad técnico-normativa coordina con los gobiernos regionales, locales y propietarios de predios reconocidos como áreas de conservación privada (MINAM, 2016a, p. 115).

La gestión del SERNANP se divide en dos grandes ramas: i) La gestión integral del sistema; y ii) La gestión de la administración nacional. La primera hace referencia a los lineamientos para la conducción de las ANP en su conjunto y su interrelación con los diferentes procesos que están en desarrollo en el país. Mientras que la gestión de la administración nacional es más específica y se basa principalmente en tres componentes: ambiental, económico y sociocultural (MINAM, 2016a, p. 115).

Las ANP son espacios continentales y/o marinos reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para la conservación de la naturaleza, de sus servicios ecosistémicos, su diversidad biológica y valores culturales, paisajísticos y científicos, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país (SERNANP, 2020). Es por ello que el SERNANP tiene un rol crucial en la conservación de los bosques en el territorio nacional, ayudando a preservar tanto sus servicios ecosistémicos y biodiversidad.

3.1.1.6. Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) es un organismo público adscrito a la PCM, responsable de la supervisión de los títulos concedidos para el uso de los recursos forestales y de fauna silvestre (Piu & Menton, 2014, p. 33). El OSINFOR se creó en 2008, en el marco de la implementación del TLC con los EUA. Este se encarga de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como los servicios ambientales provenientes del bosque, derivados de derechos otorgados por el Estado a través de las diversas modalidades de aprovechamiento reconocidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (OSINFOR, 2019, p. 7).

El trabajo del OSINFOR contribuye a asegurar que los recursos forestales y de fauna silvestre sean aprovechados adecuadamente, para lo cual se sigue incrementando la cobertura de las actividades de supervisión (antes y durante la extracción, y después del aprovechamiento) y fiscalización; así como la ejecución de talleres de fortalecimiento de capacidades dirigido a los titulares de títulos habilitantes y a otros actores del sector forestal y de fauna silvestre, con la finalidad de crear conciencia en torno al desafío de proteger, defender y buscar el manejo responsable de los bosques (OSINFOR, 2019, p. 7).

Entre las principales funciones de OSINFOR se encuentran: supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes y de los planes de manejo respectivos; verificar que las cuotas de exportación anual de especies protegidas cumplan con el ordenamiento jurídico interno y los convenios internacionales; supervisar las inspecciones físicas que realice la autoridad competente para aprobar el plan operativo anual en zonas designadas para extracción de cualquier especie protegida en los convenios internacionales; ejercer su potestad sancionadora por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre; entre otras (OSINFOR, 2020a).

3.1.2. Principales instrumentos normativos y de gestión en materia de bosques

Es pertinente iniciar el análisis de los principales instrumentos normativos en materia de bosques con la Constitución Política del Perú de 1993 y su capítulo dedicado al ambiente y a los recursos naturales. La Constitución, en sus artículos 66 al 69, señala que los recursos renovables y no renovables son patrimonio de la Nación, que el Estado es soberano en su aprovechamiento y que por ley orgánica se fija las condiciones de su utilización. Así mismo, promueve el uso sostenible de sus recursos naturales y señala la obligación de conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas (SERFOR; MINAGRI, 2017, p. 9).

En el sector forestal, concretamente, se han dado avances significativos desde el 2010, ya que ahora el Perú cuenta con un nuevo marco normativo representado por la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre de 2011, la Política Forestal y de Fauna Silvestre de 2013 y los reglamentos de la Ley N° 29763 aprobados en 2015. La nueva normatividad establece nuevas y mejores condiciones para facilitar la formalidad de aquellos que buscan acceder a los recursos de flora y fauna silvestre, y además simplificar el quehacer de quienes ya

desarrollan estas actividades productivas; buscando contribuir así a reducir los niveles de deforestación y transitar hacia una gestión forestal eficiente, competitiva y sostenible (MINAM, 2016a, p. 23).

En este ámbito destacan también el Plan Bicentenario, en el que se establece una meta de deforestación neta cero para el año 2021, y el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA). Así mismo, bajo la supervisión conjunta del MINAM y el MINAGRI, se formuló también la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (OECD & CEPAL, 2017, p. 266), la cuál se analizará más adelante en el capítulo.

3.1.2.1. Ley Forestal y de Fauna Silvestre

La Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece el marco legal para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre en el país; además, señala al SERFOR como la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR, 2017, p. 10). La ley de 2011 incorpora algunos temas nuevos en relación con la ley forestal anterior. La ley actual tiene como fin promover la conservación, protección, incremento y uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación (WWF, 2015).

El proceso de formulación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre resultó del trabajo colaborativo entre las entidades competentes de distintos niveles de gobierno. El Grupo Intergubernamental encargado de su formulación estuvo conformado por el MINAGRI, PRODUCE, el MINAM, el MINCETUR y el Consejo Interregional Amazónico; así mismo, la participación de los gobiernos regionales en la elaboración de la ley fue clave (SERFOR; MINAGRI, 2015, p. 21).

Entre los aspectos más resaltantes de la ley destaca el: fortalecimiento institucional en el sector forestal, el cambio en el tratamiento a las plantaciones forestales, el reconocimiento del aporte de los pueblos indígenas y de la importancia del manejo forestal comunitario, la necesidad de simplificar los procedimientos vinculados a los productos no maderables y la importancia del manejo y la promoción de los temas vinculados con la fauna silvestre.

Además, se reconoce a la gestión integral del territorio como un elemento central para asegurar el manejo forestal sostenible (SERFOR; MINAGRI, 2015, p. 21) y se proponen mejoras al modelo de ordenamiento y zonificación del patrimonio forestal y del sistema de concesiones (MINAM, 2016a, p. 113).

La reglamentación de la ley fue promulgada en setiembre de 2015, y consta de cuatro reglamentos: el Reglamento para la Gestión Forestal; el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre; el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en comunidades campesinas y comunidades nativas y el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales (MINAM, 2016a, p. 113).

El Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante el Decreto Supremo (DS) 018-2015-MINAGRI regula la institucionalidad, la planificación, la zonificación, el ordenamiento y la información vinculada con la gestión forestal y de fauna silvestre; además, presenta el Sistema de Inventarios Forestales y de Fauna Silvestre. Por su parte, el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre, aprobado mediante el DS 019-2015-MINAGRI, regula y promueve la gestión de fauna silvestre en lo referente a los recursos y diversidad biológica de fauna silvestre, incluyendo los recursos genéticos asociados (SERFOR, 2017, p. 11).

3.1.2.2. Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, adoptada mediante el DS 009-2013-MINAGRI, tiene por propósito el contribuir al desarrollo sostenible del país mediante una adecuada gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre, en armonía con los intereses sociales, culturales, económicos y ambientales del país (OECD & CEPAL, 2017, p. 266).

Este tipo de políticas promueve el bienestar de la sociedad en forma sostenible a partir de la gestión efectiva de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre que cumplen funciones ecológicas, protectoras, de producción, paisajísticas o recreativas (OSINFOR, 2020b). La Política Forestal y de Fauna Silvestre constituye un instrumento fundamental para guiar de manera clara y con visión de largo plazo la gestión forestal y de fauna silvestre en el Perú (SERFOR; MINAGRI, 2017, p. 7).

La política fue el resultado de un complejo proceso de diálogo que se dio en el periodo 2009-2010, para luego ser revisado en el periodo 2012-2013, como parte del Proceso de Fortalecimiento de Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Como producto de los diálogos se logró armonizar las aspiraciones y expectativas de una variedad de actores como los pobladores de los bosques, usuarios forestales, organizaciones indígenas, gremios empresariales, organismos no gubernamentales, instituciones académicas, gobiernos subnacionales, entre otros grupos de interés (SERFOR; MINAGRI, 2017, p. 7).

La política se traza 4 objetivos específicos. En primer lugar, el garantizar un marco institucional que asegure una gestión ecológicamente sostenible, económicamente competitiva, social y culturalmente inclusiva, del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, en un marco de gobernanza, gobernabilidad, confianza y cooperación entre todos los actores. En segundo lugar, la política busca asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de bienes y servicios de los ecosistemas forestales fomentando una gestión integrada que respete: el ordenamiento forestal; la seguridad sobre los derechos adquiridos; el monitoreo, la supervisión y la fiscalización; y la información oportuna, transparente y veraz para la toma de decisiones (SERFOR; MINAGRI, 2017, p. 23).

En tercer lugar, el sector forestal busca propiciar la creación de negocios competitivos a nivel nacional e internacional, que sean socialmente inclusivos y ambientalmente sostenibles; que, por un lado, ofrezcan una rentabilidad duradera a los usuarios del bosque y que, por otro lado, se desaliente el cambio de uso de las tierras forestales. Como cuarto objetivo la política señala que se debe fortalecer y promover el manejo forestal comunitario realizado por los pueblos indígenas y otras poblaciones locales usuarias de los bosques; promoviendo la inclusión social y la igualdad de género en el aprovechamiento de los recursos forestales (SERFOR; MINAGRI, 2017, p. 24).

La política establece también una serie de lineamientos de política desarrollados en 5 ejes. El primer eje corresponde a la institucionalidad y gobernanza; el segundo al principio de sostenibilidad; el tercero a la competitividad, el cuarto a la inclusión social e interculturalidad; mientras que el quinto está relacionado con el conocimiento, la ciencia y la tecnología (SERFOR, 2017, p. 10). De la misma forma, la política propone 9 principios de la gestión forestal transversales a los lineamientos de políticas, entre los que destacan la gobernanza forestal, el enfoque intersectorial, la sostenibilidad en el aprovechamiento del

patrimonio forestal, el enfoque ecosistémico, la equidad y la inclusión social, entre otros (SERFOR; MINAGRI, 2017, pp. 13-17).

3.1.2.3. Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático – ENBCC

La Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC), aprobada mediante el DS 007-2016-MINAM, propone medidas destinadas a disminuir la tasa de deforestación y degradación de los bosques, conforme a un enfoque de gestión integral del paisaje y de desarrollo con escasa generación de emisiones, con miras a reducir las emisiones de GEI del sector de «uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura» o USCUS (OECD & CEPAL, 2017, p. 237).

La ENBCC fue impulsada principalmente por el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC) y el SERFOR; no obstante, otros sectores también estuvieron involucrados en su formulación. El Comité Multisectorial y grupo de coordinación encargados estuvo integrado por representantes de cinco ministerios: el MINAM, MINAGRI, el Ministerio de Cultura, el MEF y el MRE. Así mismo, participaron en el proceso el CEPLAN, el SERNANP y la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) (MINAM, 2016d).

La ENBCC forma parte de una estrategia más amplia, la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC). La ENCC establece que los objetivos de política pública sobre cambio climático deben estar orientados a que la población, los agentes económicos y el Estado conserven las reservas de carbono y reduzcan las emisiones de GEI. En ese contexto se priorizó reducir significativamente las emisiones de GEI en todos los sectores, en especial en aquellos que son los mayores emisores. Como se comentó en el capítulo anterior, el sector USCUS es una fuente principal de emisión de estos gases a nivel nacional. En ese sentido, la ENBCC define una visión a largo plazo y contribuye a organizar las intervenciones de diversos actores públicos y privados frente al cambio climático desde el sector USCUS, con énfasis en el secuestro y almacenamiento de carbono forestal (MINAM, 2016b, pp. 2-3)

De esta manera, la ENBCC presenta una visión al 2030, un objetivo general, objetivos específicos, acciones estratégicas y líneas de implementación para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques, además de promover la

conservación de reservas forestales de carbono, el aumento de las reservas forestales de carbono y la gestión sostenible de los bosques de manera articulada con la ENCC y las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) del Perú (MINAM, 2016b, p. 3).

El Perú se ha planteado una serie de metas de adaptación y mitigación para hacer frente al cambio climático ante la CMNUCC. En el marco del Acuerdo de París³³, las NDC en mitigación del Perú fijó tienen como objetivo alcanzar la meta de reducir el 30 % de las emisiones de GEI respecto a las proyectadas para el año 2030 en un escenario *business as usual*, más un 10 % adicional que está condicionado a los fondos de la cooperación internacional (MINAM, 2020a).

Las NDC en mitigación del Perú definen 62 medidas para reducir las emisiones de GEI, de las cuales 8 están vinculadas con el sector USCUS y 6 con el sector agricultura. Con respecto de la NDC en adaptación, se han definido 91 medidas, de las cuales 12 corresponden al sector bosques (MINAM, 2020a). La implementación de las NDC es importante en tanto permite al Perú cumplir con sus compromisos internacionales y garantizan el desarrollo con base en un crecimiento resiliente al clima y bajo en carbono (MINAM, 2020c, p. 12).

A este respecto, el Perú también viene preparando la implementación de mecanismos REDD+, ellos son clave para el cumplimiento de los compromisos asumidos para las NDC (MINAM, 2020c, p. 12). La ENBCC aborda los avances en el desarrollo de los cuatro elementos necesarios para la implementación de REDD+, además de conceptos y principios claves, así como elementos transversales necesarios para su correcto funcionamiento (MINAM, 2016b, p. 3).

Por otro lado, la visión al 2030 que se traza la estrategia contempla que el Perú haya reducido sus emisiones de GEI asociadas al sector USCUS y la vulnerabilidad del paisaje forestal y de la población que depende de ellos, asegurando el pleno respeto a los derechos de los ciudadanos, especialmente de los pueblos indígenas y de las poblaciones rurales vinculadas a los bosques, con un enfoque territorial, intercultural y de género, en un contexto de

³³ El Acuerdo de París de la CMNUCC fue ratificado por el Perú el 22 de julio de 2016 y entró en vigor el 4 de noviembre del mismo año (MINAM, 2020a).

adecuada gobernanza, productividad, competitividad y valoración de los ecosistemas forestales (MINAM, 2016b, p. 108).

3.2. El medioambiente en los instrumentos de gestión y planeamiento estratégico del sector Relaciones Exteriores

El factor medioambiental se encuentra presente en el análisis prospectivo del país. El CEPLAN considera al cambio climático como una de las megatendencias más relevantes en el escenario internacional. En su estudio prospectivo, el CEPLAN señala que, en un escenario de continuidad en los niveles de los GEI, se estima que la biodiversidad terrestre global, medida como la Abundancia Media de Especies (AME), disminuirá en un 10 % adicional hacia el 2050. Además, la extensión de los bosques primarios, ricos en biodiversidad, se reducirá en 13 %; consecuencia del cambio de uso de suelo, la expansión de la silvicultura comercial, el desarrollo de infraestructura, la ampliación de asentamientos humanos y la fragmentación de hábitats naturales, así como la contaminación y el cambio climático (CEPLAN, 2016, p. 56).

En un nuevo documento sobre las tendencias regionales y globales de relevancia para el Perú en un escenario hacia 2030, el CEPLAN identifica dentro de las tendencias ambientales a la pérdida de los bosques tropicales y su biodiversidad. Se estima que para el 2050, el 57 % de las especies de árboles del bosque amazónico estarán en un estado de amenaza (CEPLAN, 2019, p. 117). Ello es particularmente preocupante para el Perú, en tanto es el segundo país con mayor extensión de bosques amazónicos luego de Brasil.

De acuerdo con el CEPLAN, en el caso peruano durante el periodo 2001-2016, la pérdida de bosques húmedos amazónicos fue de alrededor de 1 974 209 ha, con un promedio anual de pérdida de 123 388 ha y una emisión consecuente de 57 millones de toneladas de CO₂ equivalente (CEPLAN, 2019, p. 117). Esto se ve agravado por las sequías y las quemadas agropecuarias que se salen de control y se convierten en incendios forestales (CEPLAN, 2019, p. 118); más recientemente se ha presenciado este fenómeno en países como Brasil, Bolivia, Argentina y Perú.

Tomando estos elementos en cuenta, el Estado peruano, y en particular el sector Relaciones Internacionales ha venido incorporando el factor ambiental en sus instrumentos de gestión y de planeamiento estratégico. A continuación, se analizan tres de los más importantes.

3.2.1. El rol del MRE en materia ambiental según su ROF

A fin de poder brindar una propuesta de lineamientos en materia de bosques en el ámbito multilateral, es importante tener claridad con respecto de las competencias del MRE en dicha materia. Es así que se realizará un breve análisis de las funciones rectoras y específicas del ministerio detalladas en su Reglamento de Organización y Funciones (ROF) aprobado mediante el DS 135-2010-RE.

En el artículo 3 del ROF se detallan las funciones del ministerio. En primer lugar, el MRE tiene como función rectora el formular, ejecutar y evaluar la Política Exterior del Perú. Así mismo, el ministerio es el encargado de representar permanentemente al Estado en el ámbito internacional a través de los Órganos del Servicio Exterior y del Servicio Diplomático de la República (SDR) y de defender en el ámbito político diplomático la soberanía nacional (MRE, 2010, p. 1). Por lo tanto, es el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de representar al Estado en el ámbito internacional en las diversas dimensiones que abarca la Política Exterior del Perú, entre ellas, la dimensión ambiental.

El MRE se encarga, a su vez, de negociar y suscribir tratados y otros instrumentos internacionales, así como de participar en las negociaciones de aquellos de naturaleza especializada en coordinación con los sectores competentes (MRE, 2010, p. 1). Para el caso forestal, dicha coordinación en el ámbito nacional se dará principalmente con organismos públicos de los sectores Ambiente, Agricultura y Riego y con la Presidencia del Consejo de Ministros.

De igual forma, el MRE es el encargado de representar al Estado y participar en las negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia. Así como de promover en el exterior iniciativas de cooperación, asistencia y apoyo internacionales a las estrategias nacionales de desarrollo (MRE, 2010, p. 1). Como se ha visto en el capítulo 2, la cooperación en materias relacionadas con la gestión forestal sostenible y la conservación de los bosques es un eje de acción vital para salvaguardar los intereses nacionales en la materia, en tanto

países, generalmente del norte desarrollado, proveen de recursos financieros y asistencia técnica considerable para conservar los bosques naturales alrededor del mundo, y en particular los bosques húmedos tropicales de la Amazonía.

El MRE contribuye también a la ejecución y cumplimiento de los tratados y demás instrumentos internacionales de los que el Perú es y sea parte (MRE, 2010, p. 2). A este respecto, es de interés del sector Relaciones Exteriores que los tratados o instrumentos internacionales lleguen a implementarse ya que esto mejora la imagen del Perú en el exterior, posicionándose como un Estado respetuoso de las normas internacionales y que apuesta por el multilateralismo y la cooperación.

La Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales

La Dirección General para Asuntos Multilaterales y Globales (DGM) es el órgano de línea responsable de la promoción y defensa de los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral, así como de las negociaciones sobre asuntos de naturaleza global en coordinación con los sectores competentes (MRE, 2010, p. 36).

Entre los asuntos de naturaleza global destacan el medioambiente y el desarrollo sostenible. Es importante mencionar que la DGM es la encargada también de analizar la evolución de la política multilateral y de los temas globales en materia ambiental a fin de articular los intereses nacionales en dichos contextos (MRE, 2010, p. 36). A este respecto, las negociaciones internacionales en materia ambiental tienen sus propias características, entre las que destacan las posiciones claramente definidas que adoptan los países desarrollados, emisores importantes de GEI y los países en desarrollo con bajo nivel de emisiones, vasta superficie arbórea y alto grado de vulnerabilidad ante los cambios en el clima.

La DGM tiene además la importante labor de proponer a la Alta Dirección del MRE las acciones de política exterior orientadas a promover y defender los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral; así como de ejecutarlas, supervisarlas y evaluarlas. Así mismo, la DGM articula, formula y propone la posición nacional a presentarse en los foros multilaterales, en coordinación con los sectores competentes, a fin de conciliar las posiciones de dichos sectores con la política exterior del Estado (MRE, 2010, p. 37).

Del mismo modo, la DGM representa a la Cancillería ante los foros y organismos internacionales en las gestiones y negociaciones en los ámbitos de su competencia. Además, negocia los instrumentos multilaterales relacionados con el medioambiente, e impulsa y supervisa el cumplimiento de los planes de acción, declaraciones y recomendaciones de las diferentes cumbres y conferencias internacionales vinculadas con el medioambiente y el desarrollo sostenible, en coordinación con otros sectores vinculados (MRE, 2010, p. 36).

La Dirección de Medio Ambiente

De acuerdo con el artículo 98 del ROF, la Dirección de Medio Ambiente (DMA) es una unidad orgánica que depende de la DGM y que es responsable de la promoción y defensa de los intereses y objetivos del Perú a nivel multilateral en los asuntos de medio ambiente y desarrollo sostenible, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y otros sectores vinculados (MRE, 2010, p. 39). La DMA cuenta con dos áreas funcionales para dar cumplimiento a sus funciones; por un lado encontramos a la Subdirección de Asuntos Ambientales Globales y por otro a la Subdirección de Asuntos Ambientales Regionales y Bilaterales (MRE, 2015a, p. 5).

Entre las principales funciones de la DMA destaca la de representar al MRE dentro y fuera del país en las gestiones y negociaciones en asuntos relacionados con el medioambiente y el desarrollo sostenible. Además de negociar instrumentos internacionales multilaterales y promover el cumplimiento de los planes de acción, declaraciones y recomendaciones de conferencias internacionales vinculadas con los temas de la agenda medioambiental.

La DMA propone, analiza y ejecuta acciones de política exterior orientada a defender los intereses del Perú en el ámbito multilateral en los asuntos especializados de su competencia. Así mismo, formula y propone, en coordinación con el MINAM y otras entidades públicas competentes, la posición nacional en materia ambiental y de desarrollo sostenible, con la finalidad de ser presentada ante foros multilaterales especializados, así como formular instrucciones para la votación de resoluciones sobre la materia.

Con respecto de los foros multilaterales regionales, la DMA ejerce las funciones propias de la Presidencia de la Comisión Nacional Permanente Peruana de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (CNPP/OTCA) y apoya la promoción y la defensa de los

intereses del Perú en la OTCA, contribuyendo a la ejecución de los acuerdos y coordinando las políticas para el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana.

Esta función es particularmente importante con respecto de los bosques, ya que como se observó en el capítulo anterior, la OTCA lleva a cabo proyectos importantes relacionados con la gestión forestal sostenible de los bosques y cuenta con un aparato institucional que le brinda solidez y continuidad en el tiempo a pesar de algunas discrepancias políticas. Debido a que la OTCA es un organismo internacional en el que la participación de los países miembros es articulada fundamentalmente por las Cancillerías de los países miembros, el rol de la DMA se torna crucial en los debates y conversaciones concernientes al ecosistema amazónico.

3.2.2. El medioambiente en el planeamiento estratégico del MRE

El medioambiente en el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021

La problemática de los bosques es abordada por el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2015-2021 del MRE en lo referente a asuntos ambientales y de desarrollo sostenible. Por ejemplo, el modelo conceptual del plan cuenta con un subcomponente que aborda temas ambientales como parte del tercer componente relacionado con la «política exterior bilateral y multilateral». Mediante el desarrollo de una política exterior activa, a través de la representación, negociación y promoción de los intereses del Perú en el exterior, se busca alcanzar el desarrollo sostenible del país, la superación de la pobreza y la inclusión social. En el ámbito multilateral, la política exterior será ejecutada ante organismos internacionales o regionales, foros multilaterales, procesos, mecanismos de integración y/o cualquier otra instancia política o económica de carácter internacional, regional o subregional (MRE, 2015b, p. 46).

A este respecto, el subcomponente 3.4 hace referencia a la política exterior del Estado en materia ambiental. Esta busca promover y defender los intereses y objetivos del Perú en el ámbito multilateral en los asuntos relativos al medioambiente, la biodiversidad y el desarrollo sostenible, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y otros sectores vinculados, de acuerdo con la Política Nacional Ambiental, y demás normativa pertinente.

Además, esta busca conseguir acuerdos y políticas internacionales que ayuden a preservar el medio ambiente y a frenar su deterioro (MRE, 2015b, pp. 47-48).

Al revisar el escenario apuesta que se traza en el PESEM, el medioambiente es un tema recurrente lo cual evidencia su importancia en la agenda internacional actual. De acuerdo con este escenario deseado, el Perú mantiene una activa participación y promueve su liderazgo en el proceso de implementación de la Agenda 2030 y de los ODS, alineándolos con sus aspiraciones nacionales. Este liderazgo enfatiza, entre otros aspectos, las medidas preventivas frente al cambio climático, el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en particular aquellos ligados a la biodiversidad, los distintos ecosistemas y los bosques (MRE, 2015b, p. 21).

Así mismo, el Perú promueve constantemente su posición nacional en temas como la protección y defensa del medioambiente, poniendo en valor su enorme potencial ecológico y humano, lo cual le brinda indudables ventajas comparativas frente a los países del entorno sudamericano inmediato con los que compite (MRE, 2015b, p. 21). En el escenario apuesta se menciona también la condición de país dual del Perú, la cuál hace referencia al hecho de que este asume un rol de receptor y también de oferente de cooperación técnica internacional.

En este sentido, se aspira a que el Perú pueda desarrollar nuevos programas de cooperación técnica Sur-Sur; a este respecto, encontramos en el Catálogo de oferta peruana de cooperación técnica dos programas desarrollados por el SERFOR, en alineamiento con los ODS 13 y 15. Actualmente, el SERFOR brinda dos programas relacionados con los bosques: fortalecimiento de capacidades para la elaboración de inventarios nacionales forestales y transferencia de conocimiento para el aprovechamiento de los recursos maderables y no maderables, así como para la promoción de la inversión forestal y de fauna silvestre (APCI, 2020, pp. 4-5). Además, se espera que el país fortalezca los mecanismos de cooperación en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica y se haya gestionado buenos resultados producto de la cooperación en materia de cambio climático, medioambiente y protección de la biodiversidad peruana (MRE, 2015b, p. 21).

El Objetivo Estratégico (OE) N°1 del MRE apunta a «posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral». Para ello, se requiere avanzar sustantivamente en un proceso de desarrollo sostenible que asegure el

bienestar y la seguridad del Perú y que apunte a sostener de manera permanente los pilares social, económico y ambiental del país (MRE, 2015b, pp. 26-27).

Del OE 1 se desprende la Acción Estratégica (AE)³⁴ 1.9, la cual busca «impulsar iniciativas orientadas a la protección del medio ambiente y la biodiversidad peruana, en el ámbito bilateral y multilateral». En el PESEM se destaca que el Perú, en su calidad de país megadiverso y su alta vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, se encuentra en la obligación política de ejercer un liderazgo claro y dinámico en los temas de protección del medioambiente que se debaten en los planos bilateral y multilateral.

Este liderazgo se vio evidenciado en la COP 20 de Lima en 2014, en la que se aprobó de manera unánime el texto «Llamado de Lima para la acción climática». La COP 20 de Lima cumplió con su mandato de otorgar viabilidad, seguridad y solidez al proceso que llevaría a la firma del Acuerdo de París de 2015 (Pulgar-Vidal, 2014). El éxito que tuvo el Perú como país anfitrión de un evento internacional de alto perfil es una expresión clara de la importancia estratégica que la política exterior peruana le asigna al tema de la protección ambiental. Se reconoce el rol clave que juega la protección ambiental en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo sostenible del Perú en el siglo XXI (MRE, 2015b, p. 31).

Dentro del OE 1, encontramos dos acciones estratégicas más relacionadas con el medioambiente. Por un lado la AE 1.11 señala la necesidad de incrementar la capacidad de interlocución e influencia del Perú en los distintos foros multilaterales, desarrollando iniciativas para una nueva visión de aproximación hacia temas de la agenda política y económica como la seguridad alimentaria y el uso de las energías renovables (MRE, 2015b, pp. 34-35). En este sentido, el tener una política exterior activa en materia de bosques es crucial en tanto estos proveen de alimentos y medios de subsistencia a millones de familias a nivel mundial, al igual que garantizan el constante flujo de agua en los ríos, factor clave

³⁴ Las acciones estratégica son el conjunto de actividades ordenadas que contribuyen al logro de los Objetivos Estratégicos y que involucran el uso de recursos, permitiendo articular de manera coherente e integrada el logro de dichos objetivos (MRE, 2015b, p. 30).

para la producción de energía hidroeléctrica, una de las principales fuentes de energía renovable.

Por otro lado, la AE 1.12 se traza profundizar el liderazgo del Perú en el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (MRE, 2015b, p. 35). Esta AE plantea que el Perú promueva el desarrollo sostenible en foros o agendas de desarrollo global y regional; sobre todo con respecto de la erradicación de la pobreza, el cambio climático, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la biodiversidad, los ecosistemas forestales y la seguridad alimentaria. En este sentido, los bosques tienen un impacto directo en la consecución de los objetivos y metas de la Agenda 2030, particularmente en el cumplimiento del ODS 15 «Vida de ecosistemas terrestres», ODS 13 «Acción por el clima» y el ODS 2 «Hambre cero», entre otros.

Con respecto de la cooperación internacional, el OE 4 busca «crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país» (MRE, 2015b, p. 40). A este respecto, la AE 4.6 propone alcanzar dicho objetivo mediante la gestión de la cooperación internacional en áreas estratégicas de acuerdo con la política nacional de cooperación técnica internacional. Entre dichas áreas destacan los recursos naturales, el medioambiente y las tareas vinculadas con la gestión del riesgo de desastres (MRE, 2015b, p. 42).

El medioambiente en el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022

En 2019 se aprobó el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022 del MRE, el cual cuenta con ocho objetivos y cuarenta acciones estratégicas. El PEI 2020-2022 está articulado tanto al PESEM 2015-2021 como a la Política General de Gobierno aprobada mediante el DS N° 056-2018-PCM (MRE, 2019b, p. 3). El primer lineamiento de la política institucional que establecida en el PEI señala la necesidad de identificar la participación del Perú en los procesos multilaterales y globales, priorizando, entre otras, las acciones para luchar contra los efectos del cambio climático (MRE, 2019b, p. 5).

Así mismo, se identifican dos Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) relacionados con el medioambiente. Por un lado, el OEI 1 apunta a fortalecer y ampliar las relaciones multilaterales en regiones estratégicas; para lograrlo, la Acción Estratégica Institucional

(AEI) 1.07 propone ampliar el protagonismo del Perú en los principales organismos internacionales con miras a reafirmar la vigencia del derecho internacional y la protección del medioambiente frente a los efectos del cambio climático. Una manera de poder verificar el avance con respecto de esta AEI, de acuerdo con el PEI, sería el número de iniciativas peruanas aprobadas en organismos internacionales de acuerdo con las distintas temáticas priorizadas.

Una oportunidad interesante en el ámbito de Naciones Unidas sería ser anfitrión de la celebración anual por el Día Mundial del Medioambiente (PNUMA, 2019) a fin de promover la conciencia y la acción ambiental a nivel global, además de utilizar esta plataforma mundial de divulgación pública que convoca a millones de personas en más de 150 países. De igual manera, se podrían trabajar actividades similares por el Día Internacional de los Bosques con el apoyo de la FAO, particularmente a partir de próximo año que se da inicio la Década de las Naciones Unidas sobre la Restauración de Ecosistemas (2021-2030).

Por otro lado, el OEI 6 del PEI, al igual que el OE 4 del PESEM, se enfoca en «fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de política exterior para el logro del desarrollo sostenible»; midiendo el cumplimiento de este objetivo con la cantidad de esquemas de cooperación internacional vigentes en la actualidad (MRE, 2019b, p. 7). Como se vio en el capítulo 2, la cooperación internacional en materia de bosques es bastante diversa y proviene principalmente de países desarrollados como Noruega y Alemania, en el caso del mecanismo REDD+, y de organizaciones internacionales, agencias especializadas y fondos climáticos como la FAO, el PNUMA, ONU-REDD, el Fondo Global para el Medio Ambiente GEF, entre otros.

3.3. Propuesta de lineamientos de política exterior para el Perú respecto de los bosques en el ámbito multilateral

Con la finalidad de complementar los objetivos de política exterior establecidos en los instrumentos de planeamiento estratégico del sector Relaciones Exteriores y de brindar un insumo para la formulación de la política exterior ambiental del país, se ha elaborado una propuesta de lineamientos que permitan orientar las acciones de política exterior del Perú en espacios multilaterales donde se aborde la problemática de los bosques.

El contar con un documento base permite tener un panorama general sobre los aspectos más relevantes en torno a los bosques en el escenario internacional; de igual manera, permite contar con un punto de partida para la formulación de la posición nacional, la formación de coaliciones, y el desarrollo de líneas de acción o intervenciones específicas dentro de los procesos de negociación, de acuerdo con el tipo de foro en el que se esté participando.

La idea detrás de esta propuesta es contribuir con la formulación de lineamientos generales que guíen la política exterior del Perú con respecto de la protección del medioambiente. Esta propuesta puede ser complementada con lineamientos de política exterior sobre la lucha contra el cambio climático, la preservación de la biodiversidad, la prevención y sanción de ilícitos ambientales, entre otros temas vinculados con ecosistemas clave para el país.

Para su elaboración se han revisado diversos instrumentos en materia forestal tanto a nivel nacional como internacional, así como bibliografía especializada en bosques y en la dimensión política de la problemática ambiental relacionada con los recursos forestales. Se ha considerado pertinente dividir la propuesta en tres partes. En primer lugar, se brindan algunas consideraciones generales para la determinación de los intereses nacionales en materia de bosques. En segundo lugar, se han identificado los objetivos y acciones estratégicas del sector Relaciones Exteriores que podrían ser complementados por los lineamientos propuestos. Finalmente, se brinda una propuesta de lineamientos de política exterior con respecto de la problemática de los bosques abordada desde el ámbito multilateral, adaptada a los objetivos de política exterior del Perú.

3.3.1. Aspectos a considerar para la determinación de los intereses nacionales del Perú en materia de bosques

En esta sección se brinda algunas consideraciones para la determinación de los intereses nacionales del Perú con respecto de los bosques, en base a la bibliografía revisada en materia ambiental-forestal y un balance sobre la situación actual de los bosques en el Perú. Así mismo, se ha tomado en cuenta el desarrollo histórico de la problemática forestal, el contexto regional, y la coyuntura política actual. Corresponde al sector Relaciones Exteriores, en coordinación con las entidades competentes, el identificar los intereses del Perú en materia de bosques y diseñar la dimensión ambiental de la política exterior peruana a fin de defender y promover dichos intereses en la escena internacional.

Para el proceso de determinación de los intereses nacionales en materia forestal se recomienda considerar las siguientes acciones:

1. Detener la deforestación y la degradación forestal, así como preservar su biodiversidad en todos sus tipos de bosques: bosques húmedos tropicales, bosques andinos, bosques estacionalmente secos, manglares, entre otros; en el marco de la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad y demás obligaciones internacionales del Perú en materia ambiental.
2. Defender la soberanía sobre la Amazonía peruana y aprovechar de manera sostenible sus recursos naturales.
3. Reforzar las alianzas entre los países amazónicos a fin de garantizar la preservación integral del ecosistema amazónico para las generaciones futuras, en tanto se reconoce que cualquier afectación en una parte de la subregión tendrá impactos sobre el ecosistema en su conjunto. De igual manera, aunar esfuerzos con países de intereses similares a fin de canalizar la cooperación técnica y financiera que permita conservar los bosques peruanos, reconociendo los importantes servicios ambientales que estos aportan a la región y al mundo.
4. Fomentar el desarrollo y bienestar de las comunidades dependientes de los bosques mediante proyectos e inversiones que favorezcan la gestión forestal sostenible y garanticen el uso responsable de los recursos naturales que los bosques proveen.
5. Velar por el cumplimiento de los compromisos internacionales del Perú relacionados con los bosques y con el cumplimiento de la Agenda 2030, en particular, con respecto del ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres.
6. Posicionar al Perú como líder en el escenario internacional en asuntos ambientales, tanto a nivel global como regional, y en particular, con respecto de la conservación y aprovechamiento sostenible de los bosques; tomando en consideración el impacto ecológico de la disminución en la superficie de los bosques primarios y la necesidad de garantizar la supervivencia de los ecosistemas forestales para su aprovechamiento por parte de las generaciones futuras.

3.3.2. Vinculación de la propuesta de lineamientos con los instrumentos de planeamiento estratégico del sector Relaciones Exteriores

A continuación, se detallan los objetivos y acciones estratégicas sectoriales e institucionales del PESEM y del PEI, respectivamente, que pueden ser complementadas con la propuesta de lineamientos de política exterior con respecto de los bosques que se desarrollará en el acápite siguiente. En este sentido, se han identificado los OE y AE del PESEM 2015-2021 que se vinculan de manera directa con el objeto de estudio del presente trabajo de investigación, así como aquellos objetivos y acciones estratégicas que, de manera complementaria, se ven desarrollados con los lineamientos de política exterior propuestos. Un ejercicio similar se realizó con los Objetivos Estratégicos Institucionales (OEI) y Acciones Estratégicas Institucionales (AEI) del PEI 2020-2022.

Vinculación de la propuesta con el PESEM (2015-2021)

La propuesta presentada en el siguiente acápite desarrolla, en particular, la Acción Estratégica (AE) 9 «Impulsar iniciativas orientadas a la protección del medioambiente y la biodiversidad peruana, en el ámbito bilateral y multilateral», del Objetivo Estratégico (OE) 1 del PESEM 2015-2021. Debido a que el presente trabajo de investigación se enfoca en el ámbito multilateral. Se recomienda complementar esta AE con lineamientos de política exterior con respecto de los bosques, en el ámbito bilateral, con países de la región priorizados, como, por ejemplo, con el Brasil, Colombia, Ecuador, Bolivia, Costa Rica, y países con un nivel mayor de desarrollo como Noruega, Alemania, Japón, los EUA, Finlandia y Suiza.

Vinculación directa con los lineamientos propuestos:

OE 1: Posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral

- AE 9: Impulsar iniciativas orientadas a la protección del medio ambiente y la biodiversidad peruana, en el ámbito bilateral y multilateral.
- AE 1.12: Profundizar el liderazgo del Perú en el proceso de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como en los otros foros de desarrollo a nivel bilateral, regional y global.

Vinculación complementaria con los lineamientos propuestos:

OE 1: Posicionar al Perú a nivel regional y global, como potencia regional emergente en los ámbitos bilateral y multilateral

- AE 1.11: Incrementar la capacidad de interlocución e influencia del Perú en el ámbito bilateral y en los foros multilaterales, tanto regionales como globales.

OE 4: Crear, ampliar y fortalecer lazos de intercambio, asociación y cooperación internacional a nivel regional y global para el desarrollo sostenible e inclusivo del país.

- AE 4.6 Gestionar la cooperación internacional en áreas estratégicas de acuerdo con la política nacional de cooperación técnica internacional.

Vinculación de la propuesta con el PEI 2020-2022

Bajo esta misma lógica, la propuesta presentada en el siguiente acápite desarrolla, en particular, la Acción Estratégica Institucional (AEI) 1.07 «Ampliar el protagonismo del Perú en los principales organismos internacionales con miras a reafirmar la vigencia del derecho internacional, y la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos, así como el medioambiente y cambio climático», del Objetivo Estratégico Institucional (OEI) 1 del PEI 2020-2022. En este sentido, como se verá posteriormente, se recomienda que el Perú cuente con una participación más activa en el Foro de Bosques de Naciones Unidas, continúe trabajando en la implementación del Plan de Acción del Pacto de Leticia y pueda aprovechar la institucionalidad de la OTCA, entre otros lineamientos de política exterior propuestos.

Vinculación directa con los lineamientos propuestos:

OEI 1: Fortalecer y ampliar las relaciones multilaterales en regiones estratégicas

- AEI 1.07: Ampliar el protagonismo del Perú en los principales organismos internacionales con miras a reafirmar la vigencia del derecho internacional, y la promoción y defensa de la democracia y de los derechos humanos, así como el medioambiente y cambio climático.

Vinculación complementaria con los lineamientos propuestos:

OEI 1: Fortalecer y ampliar las relaciones multilaterales en regiones estratégicas

- AEI 1.12: Proteger en el exterior las indicaciones geográficas, denominaciones de origen, recursos genéticos y conocimientos tradicionales del Perú.

OEI 6: Fortalecer la política de cooperación internacional como instrumento de política exterior para el logro del desarrollo sostenible.

- AEI 6.03: Fortalecer la cooperación Norte-Sur.
- AEI 6.04: Promover la cooperación multilateral, principalmente con el Sistema de las Naciones Unidas, organismos financieros internacionales, mecanismos regionales, entre otros.

3.3.3. Propuesta de lineamientos de política exterior respecto de los bosques en el ámbito multilateral

En las secciones anteriores se brindaron algunos alcances para la determinación de los intereses nacionales en materia de bosques, posteriormente, se identificaron los principales objetivos de política exterior del planeamiento estratégico del MRE que podrían ser complementados a fin de defender y promover dichos intereses.

En ese marco, a continuación, se desarrollan algunos lineamientos de política exterior que complementen los objetivos en materia ambiental establecidos por el MRE. Por un lado, se ha elaborado una propuesta de lineamientos generales que pueden ser aplicados en el ámbito multilateral en asuntos relacionados con la protección del medioambiente. Por otro lado, también se brindan lineamientos más específicos relacionados con los bosques y su gestión sostenible.

La idea tras esta propuesta es contar con lineamientos que orienten las acciones de política exterior del Perú en foros multilaterales en los que se discuta la problemática forestal. La propuesta de lineamientos puede constituir un insumo para la formulación de una política exterior ambiental que abarque la protección de otros ecosistemas clave como el mar peruano, los glaciares tropicales andinos; así como temas relacionados con el cambio

climático, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra los ilícitos ambientales, entre otros.

Para la formulación de la propuesta de lineamientos se revisaron instrumentos de gestión en materia forestal de organismos o foros internacionales como la FAO, el UNFF de las Naciones Unidas, la OTCA, el Pacto de Leticia por la Amazonía (MRE, 2019a), entre otros. De igual manera, se tomó como base lo estipulado en instrumentos nacionales como la Política Nacional del Ambiente (MINAM, 2009), la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR; MINAGRI, 2017), la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (MINAM, 2016b) y el PESEM del sector Relaciones Exteriores 2015-2021 (MRE, 2015b).

A continuación, se detallan los lineamientos de política exterior respecto de los bosques propuestos para el Perú, en el ámbito multilateral, a fin de complementar los objetivos de política exterior del sector Relaciones Exteriores:

Lineamientos generales

1. Defender la soberanía nacional y proteger los intereses nacionales del Perú en el exterior con respecto de los bosques húmedos amazónicos, los bosques andinos, los bosques secos costeros, los manglares, entre otros tipos de bosques existentes en el territorio nacional; así como del uso soberano de sus recursos naturales.
2. Continuar apostando por la defensa del multilateralismo y la cooperación internacional en asuntos relacionados con el medioambiente y los bosques. Ello considerando la naturaleza transnacional de la crisis climática y ambiental; además de la condición del Perú como país en desarrollo y altamente vulnerable ante los efectos del cambio climático.
3. Evaluar los espacios de cooperación o de negociación multilateral en materia de bosques de manera individual, sopesando tanto los factores técnicos como los factores de política internacional.
4. Asegurar que las decisiones de política exterior y compromisos internacionales con respecto de los bosques estén basadas en evidencia científica (Carr, 2018, p. 458). Ello debido a la complejidad, fragilidad e importancia de los ecosistemas forestales. De igual manera, mejorar el acceso del MRE a asesoramiento técnico-científico en materia

ambiental y forestal mediante convenios institucionales con entidades nacionales e internacionales.

5. Mejorar los mecanismos de coordinación y hacer más ágil y fluida la comunicación para la formulación de la posición nacional del Perú en foros multilaterales en materia de bosques con los sectores pertinentes de la administración pública. El trabajo coordinado con sectores como Agricultura y Riego³⁵, a través del SERFOR y con las entidades del sector Ambiente es crucial.

Lineamientos específicos

1. Impulsar iniciativas internacionales que favorezcan la gestión forestal sostenible (SFM), considerando las características propias de cada tipo de bosque que crece en el territorio nacional. La gestión forestal sostenible permite mantener e incrementar el valor económico, social y ambiental de los bosques, de manera que estos puedan ser aprovechados por las generaciones actuales y las futuras.
2. Fortalecer la acción internacional coordinada para evitar la deforestación y la degradación forestal, en base a la normativa propia de cada Estado; así como fortalecer la cooperación internacional para desarrollar iniciativas que desalienten el cambio de uso de las tierras forestales. Así mismo, promover iniciativas o figuras de protección para la conservación de la biodiversidad, principalmente en los bosques naturales primarios.
3. Concretar iniciativas internacionales de restauración, rehabilitación y reforestación, con el uso de especies forestales nativas y/o con potencial económico, en las zonas degradadas por incendios forestales y actividades ilegales, a fin de mitigar el daño causado, recuperar la funcionalidad de los ecosistemas y promover el desarrollo sostenible local. Las iniciativas coordinadas de restauración contribuirían al cumplimiento del compromiso del Perú de restaurar 3.2 millones de hectáreas de áreas degradadas en el marco de la Iniciativa 20x20³⁶ para la región de América Latina y el

³⁵ Recientemente el Congreso de la República del Perú aprobó el cambio nombre y enfoque del Ministerio de Agricultura y Riego por el de Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (Torres, 2020).

³⁶ Hasta el momento, 17 países de América Latina y el Caribe han realizado compromisos para proteger y restaurar más de 50 millones de hectáreas de tierras degradadas para 2020. El horizonte temporal del reto de Bonn y de la Declaración de Nueva York sobre Bosques es al 2030 (Agencia Andina, 2018; World Resources Institute, 2020).

Caribe que busca restaurar más de 50 millones de hectáreas, en apoyo a las metas lanzadas bajo el Reto de Bonn y la Declaración de Nueva York sobre Bosques.

4. Establecer mecanismos regionales de cooperación, intercambio de información, monitoreo y supervisión de bosques que permitan combatir actividades ilegales o informales, como la tala y la minería ilegal o el tráfico de especies amenazadas, que atentan contra la conservación de los bosques, generando deforestación o degradación de los mimos.
5. Coordinar los esfuerzos a nivel regional para contar con un sistema de monitoreo de la cobertura boscosa en la región a fin de generar informes periódicos que permitan implementar sistemas de alertas tempranas por deforestación, degradación de los bosques e incendios forestales.
6. Fortalecer los mecanismos de apoyo a proyectos de desarrollo, proyectos de inversión y cadenas de producción que permitan el aprovechamiento sostenible de los bosques tomando en consideración los límites ecológicos de dicho aprovechamiento, de manera que no se ponga en peligro la supervivencia de los ecosistemas forestales y su diversidad biológica. A este respecto, se debería priorizar la promoción de proyectos internacionales de inversión o infraestructura que no tengan un impacto negativo en el ecosistema, las distintas especies de flora y fauna, y las comunidades locales. Se sugiere tener especial cuidado con las rutas de carreteras internacionales en tanto pueden facilitar la proliferación de actividades ilegales en zonas previamente inaccesibles.
7. Canalizar recursos financieros provenientes de fondos internacionales, organismos internacionales, la banca multilateral, donaciones de otros Estados, mecanismos de pago por servicios ecosistémicos, entre otros, en coordinación con las entidades nacionales competentes, a fin de implementar proyectos de conservación, reforestación, rehabilitación de ecosistemas forestales y de inversión forestal sostenible, tanto a nivel nacional como subnacional.
8. Facilitar el acceso a los mecanismos de asistencia técnica, transferencia de tecnología y recursos financieros, tanto para promover la investigación científica y el desarrollo tecnológico, como para fortalecer las capacidades de los profesionales del sector forestal nacional, mediante programas educativos o de capacitación profesional en el marco de acuerdos internacionales y de programas de cooperación técnica internacional.

9. Impulsar la creación y fortalecimiento de redes regionales para el manejo integrado del fuego que contemplen acciones para la prevención, detección y control de los incendios forestales; así como de promoción de alternativas al uso del fuego en la gestión de tierras agrícolas y de pastoreo en el medio rural. De igual forma, promover el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de capacidades de actores forestales priorizados en la planificación e implementación de los planes de manejo del fuego, la gestión de riesgos ante incendios forestales; la recopilación de datos y el análisis de información; entre otras acciones orientadas a reducir el número, extensión e impacto de los incendios forestales (Van Lierop & Moore, 2016, p. 8).
10. Tener presente durante los procesos de negociación y cooperación internacional en materia de bosques, los compromisos internacionales del Perú con respecto de los pueblos indígenas, particularmente, el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (MINAM, 2020c, pp. 51-54). A fin de salvaguardar sus derechos, asegurar que los mecanismos de gestión forestal recojan las peculiaridades de los pueblos indígenas, promover la valoración de sus conocimientos tradicionales, y asegurar la distribución equitativa de los beneficios derivados de su aprovechamiento.
11. Reforzar la presencia y participación de la Cancillería en negociaciones y eventos internacionales relacionados con el medioambiente, en particular, en los foros en los que se discute la problemática de los bosques, dada la naturaleza transfronteriza de la crisis ambiental. La Cancillería debería mantener su rol de liderazgo y de articulador de la posición nacional en foros internacionales, con el apoyo de los sectores competentes, con la finalidad de contar con una visión mucho más amplia que incorpore, además de los elementos técnicos de los sectores, una mirada político-diplomática que le permita garantizar al Perú la defensa permanente de sus intereses en materia de bosques.
12. Aprovechar las ventajas comparativas con las que cuenta el Perú en materia de extensión de bosques tropicales y condición de país megadiverso para tener una participación activa en foros multilaterales de relevancia mundial como el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques (UNFF), a fin de impulsar iniciativas internacionales para la conservación de los bosques, tener acceso a mecanismos de intercambio de experiencias como el *Clearing House* del UNFF, acceder a financiamiento, y ser parte de las conversaciones

globales sobre el rol de los bosques en un contexto de recuperación económica pos-COVID-19.

12.1. Utilizar la plataforma de los países con alta cobertura forestal y baja deforestación (HFLD, por sus siglas en inglés) impulsada por Surinam, a fin de aunar esfuerzos con países de características similares a fin de canalizar mayores recursos financieros, simplificar el acceso a financiamiento climático, facilitar la transferencia tecnológica y el desarrollo de capacidades para implementar modelos de gestión forestal sostenible y reducir el riesgo de perder la condición de país HFLD si es que las tasas de deforestación continúan en aumento. En este sentido, considerando los objetivos de la plataforma, las características de los bosques del Perú, y al no haberse identificado riesgos políticos relacionados, se recomienda la adhesión y participación activa del Perú en esta plataforma.

12.2. Remitir al UNFF, en coordinación con los sectores competentes, los Reportes Nacionales Voluntarios periódicos de acuerdo con los formatos establecidos por el foro y actualizar la lista de puntos focales en Perú mediante los procesos de nominación formal del foro. Ello a fin de mantener la presencia del Perú en las conversaciones internacionales sobre bosques, tener una comunicación más fluida con el UNFF, sistematizar las contribuciones del Perú al los Objetivos Forestales Globales del UNSPF 2017-2030, y consolidar la imagen del Perú como un «país de bosques» comprometido con su protección.

Para materializar esta recomendación se sugiere solicitar asesoría técnica al UNFF para el envío de los formatos o gestionar programas de fortalecimiento de capacidades institucionales entre las autoridades forestales-ambientales de países como Argentina, México o los EUA, quienes, en 2019, remitieron sus reportes nacionales voluntarios al UNFF. Así mismo, se sugiere hacer seguimiento periódico sobre el estado de la información requerida por los informes del UNFF con las entidades competentes y fomentar la coordinación entre ellas.

12.3. Participar de manera activa en las discusiones del UNFF en torno al impacto de la pandemia sobre los bosques; la relación entre la transmisión de enfermedades zoonóticas y el deterioro de ecosistemas forestales; y el rol fundamental de los bosques en las soluciones basadas en la naturaleza para la recuperación pos-COVID-19. Principalmente, mediante actividades como: el ecoturismo, la agroforestería,

actividades recreativas al aire libre, la creación de empleos para la conservación de los ecosistemas forestales y actividades de reforestación, entre otras³⁷.

13. Impulsar iniciativas de cooperación técnica internacional a fin de implementar el enfoque REDD+ de manera que permita reducir las emisiones de GEI provenientes del sector USCUS, de forma económicamente competitiva, sostenible e inclusiva. Ello coadyuvará al cumplimiento de los compromisos internacionales del Perú ante la CMNUCC y así aportar al esfuerzo global de mitigación frente al cambio climático. Iniciativas internacionales como la DCI entre el Perú, Noruega y Alemania debiesen ser promovidas en tanto permiten aunar esfuerzos para detener la deforestación en la Amazonía peruana. Para ello, es vital garantizar componentes de asesoría técnica y transferencia de conocimientos a fin de que los servidores públicos cuenten con mejores herramientas para implementar mecanismos sofisticados de pagos por resultados como REDD+.
14. Continuar impulsando actividades de cooperación para la conservación de los bosques amazónicos utilizando como plataforma el Pacto de Leticia y a su vez buscar convergencias con los programas y proyectos en los que viene trabajando la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), aprovechando la institucionalidad de la organización y las facilidades con las que cuenta la Cancillería peruana para interactuar y coordinar con los Ministerios de Relaciones Exteriores de los otros países miembros.
15. Hacer seguimiento, en coordinación con los sectores competentes, a los compromisos internacionales suscritos por el Perú en materia forestal y analizar su articulación con otros instrumentos internacionales en materias relacionadas con el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la lucha contra la desertificación, entre otros pertinentes.

³⁷ Algunas ideas adicionales sobre el papel que podrían desempeñar los bosques en el proceso de recuperación pos-COVID-19 pueden encontrarse en el *Policy Brief* N° 80 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (Sen, 2020).

Conclusiones

Los bosques son de extrema importancia para el Perú. Estos cubren más de la mitad del territorio nacional, albergan gran riqueza de recursos naturales y son el hogar de una amplia variedad de especies de flora y fauna. El Perú es el segundo país con mayor extensión de bosques amazónicos, el cuarto en bosques tropicales y el noveno en extensión de bosques en general, a nivel mundial. Así mismo, el Perú es uno de los diez países con mayor diversidad biológica del planeta. Estas características le brindan al país legitimidad y relevancia en las discusiones internacionales en materia de bosques, principalmente en aquellas relacionadas con las tres Convenciones de Río de 1992.

El Perú cuenta con todas las potencialidades para convertirse en un líder regional en materia ambiental, e incluso forestal, debido a las características físicas y recursos naturales con los que cuenta. No obstante, existen otros países de similares características y altos estándares de protección medioambiental en la región, como es el caso de Colombia y Costa Rica. El Perú podría aprovechar las convergencias con las políticas exteriores ambientales de países como Colombia y Bolivia a fin de promover sus intereses relacionados con la protección del medioambiente en el marco del régimen de cooperación amazónica.

El régimen forestal global se encuentra altamente fragmentado. Existen objetivos internacionales vinculantes y no vinculantes dispersos en las tres Convenciones de Río, en los instrumentos del UNFF, la Agenda de Desarrollo Sostenible, los regímenes forestales regionales y otros convenios en materia ambiental. A esta situación se suma la carencia de una convención internacionalmente vinculante sobre los bosques debido, principalmente, a una contraposición de intereses entre los países desarrollados y aquellos en desarrollo con respecto del aprovechamiento y conservación de los ecosistemas forestales. Pese a la situación antes descrita, el Perú viene desarrollando importante normativa en materia forestal impulsada por la adopción de instrumentos internacionales como el Acuerdo de París, el CDB y la Agenda 2030. No obstante, persisten algunos desafíos para su implementación como el acceso limitado a tecnología, los elevados costos de las actividades de reforestación y restauración de ecosistemas, la necesidad del fortalecimiento de capacidades técnicas, la escasa inversión en investigación científica, la insuficiente capacidad de supervisión, los altos niveles de corrupción, entre otros factores.

La relación entre el cambio climático y los bosques es clara, estos actúan como importantes sumideros de carbono, purifican el agua, previenen la erosión del suelo y regulan el clima de la región y del resto del mundo. El Perú viene realizando importantes esfuerzos para detener la deforestación y mantener sus bosques primarios en pie. Si bien el sector USCUS es la principal fuente de emisión de GEI en el Perú, las emisiones totales del país son muy inferiores en comparación con potencias industriales como China, los EUA, India, entre otros. Es por ello que los esfuerzos globales de mitigación y adaptación frente al cambio climático relacionados con los bosques deberían continuar aplicando el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

Mantener los bosques primarios en pie y aprovecharlos de una manera sostenible implica contar con importantes presupuestos nacionales. En este sentido, los países desarrollados desempeñan un papel crucial en los esfuerzos para detener la deforestación y degradación forestal mediante la donación de fondos, transferencia tecnológica y oferta de cooperación técnica internacional. En este sentido, mecanismos de pagos por resultados como REDD+, la Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania, y la implementación de la iniciativa *Clearing House* en el marco del UNFF, constituyen importantes herramientas para los países en desarrollo como el Perú, a fin de reducir sus emisiones de GEI y mantener su condición de países con alta cobertura forestal y bajas tasas de deforestación.

Los desafíos que posa la conservación del bosque amazónico son inmensos y solo pueden ser abordados mediante la cooperación entre los Estados que comparten dicho ecosistema. La falta de protección y aprovechamiento no sostenible de los bosques amazónicos, por parte de uno o varios Estados amazónicos, tendrá repercusiones negativas más allá de sus fronteras ya que el ecosistema se comporta como una unidad. No son pocas las voces científicas que advierten sobre un punto de inflexión en las tasas de deforestación, luego del cuál el bosque tropical podría convertirse en una sabana. La cooperación entre Estados permite intercambiar buenas prácticas forestales, contar con sistemas de vigilancia más eficaces y reducir los costos de la conservación del bosque tropical. En este sentido, organizaciones o mecanismos internacionales como la OTCA y el Pacto de Leticia se tornan necesarios para abordar los principales desafíos que enfrenta el bosque tropical y defender los intereses de los países amazónicos en el ámbito internacional.

Si bien la problemática forestal es abordada de manera amplia por la política exterior peruana plasmada en el PESEM vigente del sector Relaciones Exteriores, el presente trabajo de investigación pone a disposición algunas consideraciones para la determinación de los intereses nacionales en materia de bosques. Así mismo, complementa lo establecido en el planeamiento estratégico del sector mediante la formulación de lineamientos de política exterior específicos en materia forestal. Estos pueden constituir insumos que permitan formular una política exterior ambiental integral, que abarque temas como la protección de la biodiversidad, la adaptación frente al cambio climático, los ilícitos ambientales, la pérdida de los glaciares, la contaminación marina, entre otros temas de especial relevancia para el Perú.

Es importante que la Cancillería continúe involucrada en los aspectos relacionados con la protección de los bosques y su aprovechamiento sostenible en tanto, como se ha observado a lo largo de la investigación, los bosques son una cuestión política y su abordaje desde un punto de vista meramente técnico constituiría un desacierto. La Cancillería, en coordinación con los sectores competentes, es la encargada de articular la posición nacional en materia ambiental, y son justamente sus funcionarios diplomáticos quienes aportan la visión político-estratégica sobre la problemática forestal en los diversos foros y organismos multilaterales. Para ello se torna crucial tanto la formación de funcionarios diplomáticos especializados en asuntos ambientales debido al alto grado de sofisticación de la materia, así como la coordinación y comunicación fluida con otros sectores competentes, particularmente con Ambiente y Agricultura y Riego.

Bibliografía

- AEMET, & OECC. (2018). *Cambio Climático: Calentamiento Global de 1.5°C. Guía resumida. Informe especial del IPCC sobre los impactos de un calentamiento global de 1.5°C y las sendas de emisión relacionadas*. Madrid.
- Agencia Andina. (2018). Minagri: Perú tiene el compromiso de restaurar 3.2 millones de hectáreas degradadas. Recuperado 5 de noviembre de 2020, de Agencia Peruana de Noticias Andina website: <https://andina.pe/agencia/noticia-minagri-peru-tiene-compromiso-restaurar-32-millones-hectareas-degradadas-708034.aspx>
- Agencia EFE. (2019). Macron launches alliance at UN to protect tropical forests, without Brazil. Recuperado 30 de octubre de 2020, de <https://www.efe.com/efe/english/world/macron-launches-alliance-at-un-to-protect-tropical-forests-without-brazil/50000262-4070754>
- Agencia EFE. (2020a). ¿En qué va el pacto de leticia?: El BID facilitará financiamiento para impulsar el Pacto de Leticia. Recuperado 19 de octubre de 2020, de El Tiempo website: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/en-que-va-el-pacto-de-leticia-el-bid-facilitara-financiamiento-para-impulsar-el-pacto-de-leticia-528232>
- Agencia EFE. (2020b). Colombia asegura que Sudamérica busca una nueva relación con la Amazonía. *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/mundo/colombia-asegura-que-sudamerica-busca-una-nueva-relacion-con-la-amazonia-noticia/?ref=gesr>
- Amigo, I. (2019). Los incendios en la Amazonía de Brasil dejan a Sao Paulo en la oscuridad. Recuperado 30 de octubre de 2020, de Mongabay website: <https://es.mongabay.com/2019/08/amazonia-brasil-incendios-de-bosques/>
- Amigo, I. (2020). The Amazon's fragile future. *Nature*, 578, 505-507.
- APCI. (2020). *Oferta peruana de cooperación técnica internacional. Catálogo 2020*. Lima.
- Ba, A. D., & Hoffmann, M. J. (2005). *Contending Perspectives on Global Governance. Coherence and Contestation*. Routledge.
- Banchón, M. (2020). La Unión Europea ante la emergencia en América Latina: una vuelta de tuerca. Recuperado 25 de octubre de 2020, de DW website: <https://www.dw.com/es/la-uni3n-europea-ante-la-emergencia-en-am3rica-latina-una-vuelta-de-tuerca/a-55265351>
- Beech, E., Rivers, M., Oldfield, S., & Smith, P. (2017). GlobalTreeSearch: the first complete global database of tree species and country distributions. *Journal of Sustainable Forestry*, 36(5), 454-489.
- Bernstein, S. (2002). Liberal Environmentalism and Global Environmental Governance. *Global Environmental Politics*, 2(3), 1-16. <https://doi.org/10.1162/152638002320310509>

- Bernstein, S., & Cashore, B. (2012). Complex global governance and domestic policies: Four pathways of influence. *International Affairs*, (88), 585–604.
- Betancourt, R., & Simmonds, Ó. (2013). OTCA: el Amazonas en el horizonte de la política exterior colombiana. *Papel Político*, 18(1), 343-365. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/6361>
- Beylerin, U. (2013). Sustainable Development. En *Max Planck Encyclopedia International Law*. Oxford University Press.
- Bezerra, J. (2015). *The Brazilian Amazon. Politics, Science and International Relations in the History of the Forest*. Springer Switzerland.
- Bicentenario del Perú. (2019). ¿Por qué la quina es nuestro árbol nacional? Recuperado 27 de septiembre de 2020, de <https://bicentariodelperu.pe/noticias/por-que-la-quina-nuestro-arbol-nacional/>
- Borbély, A. (2014). El lugar y el papel de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en la geopolítica brasileña y sudamericana. *Belvedere Meridionale*, 26(2), 57-69. <https://doi.org/10.14232/belv.2014.2.5>
- Borger, J., Watts, J. W., & Phillips, T. (2019). G7 leaders to hold emergency talks over Amazon wildfires crisis | Environment | The Guardian. Recuperado 30 de octubre de 2020, de The Guardian website: <https://www.theguardian.com/environment/2019/aug/23/ireland-could-oppose-trade-deal-brazil-fails-stop-amazon-fires-leo-varadkar>
- Brandford, S., & Borges, T. (2019). Norway freezes support for Amazon Fund; EU/Brazil trade deal at risk? Recuperado 25 de octubre de 2020, de Mongabay website: <https://news.mongabay.com/2019/08/norway-freezes-support-for-amazon-fund-eu-brazil-trade-deal-at-risk/>
- Caillaux, J., & Ruiz, M. (2015). La política internacional del Perú sobre ambiente y recursos naturales: mirando al 2025 y más. En *La política exterior peruana en el siglo XXI. Agenda y propuestas* (pp. 311-329). Lima: PUCP. Pontificia Universidad Católica del Perú; Konrad Adenauer Stiftung.
- Caldwell, L., & Weiland, P. (1996). *International environmental policy: From the twentieth to the twenty - first century* (tercera ed). Durham: Duke University Press.
- Camacho, V., & Ruiz, A. (2012). Marco Conceptual y Clasificación de los Servicios Ecosistémicos. *Bio ciencias*, 1, 3-15. Recuperado de <http://revistabiociencias.uan.mx/index.php/BIOCIENCIAS/article/view/19/17>
- Cancillería de Colombia. (2020). Países de la Amazonía acordaron medidas de financiamiento para viabilizar la implementación del Pacto de Leticia. Recuperado 19 de octubre de 2020, de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/paises-amazonia-acordaron-medidas-financiamiento-viabilizar-implementacion-pacto>

- Carlos Bezerra, J., Sindt, J., & Giessen, L. (2018). The rational design of regional regimes: contrasting Amazonian, Central African and Pan-European Forest Governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18(5), 635-656. <https://doi.org/10.1007/s10784-018-9395-z>
- Carr, P. H. (2018). What Is Climate Change Doing To Us and for Us? *Zygon*, 53(2), 443-461. <https://doi.org/10.1111/zygo.12410>
- CDB, CNULD, & CMNUCC. (2012). *The Rio Conventions. Action on forests* (p. 15). p. 15.
- CEPLAN. (2016). *Megatendencias: un análisis del estado global* (Vol. 1). Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/megatendencias-un-analisis-del-estado-global/
- CEPLAN. (2019). *Perú 2030: Tendencias globales y regionales*. Recuperado de https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/peru-2030-tendencias-globales-y-regionales-2018/
- Chatham House. (2020). G7/G8 and G20. Recuperado 1 de noviembre de 2020, de <https://www.chathamhouse.org/topics/G7/G8-and-G20>
- CIFOR, Climate Economics Chair, CIRAD, & IFRI. (2015). International Database on REDD+ projects and programmes. ID-RECCO. Recuperado 8 de octubre de 2020, de <http://www.reddprojectsdatabase.org/view/projects.php?id=604&name=Peru&type=project>
- Clouse, C. (2020). REDD+: ¿podrá funcionar aún el plan de la ONU para salvar los bosques? Recuperado 8 de noviembre de 2020, de Mongabay website: <https://es.mongabay.com/2020/08/redd-podra-funcionar-aun-el-plan-de-la-onu-para-salvar-los-bosques/>
- CMNUCC. (1992). *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. <https://doi.org/10.3917/ridp.723.0975>
- CMNUCC. (2015). *Acuerdo de París*. <https://doi.org/10.16925/co.v25i111.1874>
- CMNUCC. (2020). Forest reference emission levels - REDD+. Recuperado 10 de agosto de 2020, de <https://redd.unfccc.int/fact-sheets/forest-reference-emission-levels.html>
- CNULD. (2019). *Forests and trees. At the heart of land degradation neutrality*.
- Conservation International. (2019). ¿Qué es REDD+? Recuperado 10 de agosto de 2020, de <https://www.conservation.org/peru/novedades/2019/10/29/qué-es-redd>
- Costa, C. (2020). Amazon under threat: Fires, loggers and now virus. Recuperado 2 de noviembre de 2020, de BBC website: <https://www.bbc.com/news/science-environment-51300515>

- Da Silva, G. (2019). Complex interdependence and its contribution to a new approach to the work of the Amazon Cooperation Treaty Organization. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 9(2), 60-77.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. (1992). Río de Janeiro.
- DW. (2019a). Amazon leaders sign rainforest preservation pact amid wildfire crisis. Recuperado 20 de agosto de 2020, de <https://www.dw.com/en/amazon-leaders-sign-rainforest-preservation-pact-amid-wildfire-crisis/a-50326076>
- DW. (2019b). Brazil's research chief sacked after deforestation row with Bolsonaro. Recuperado 25 de octubre de 2020, de <https://www.dw.com/en/brazils-research-chief-sacked-after-deforestation-row-with-bolsonaro/a-49874119>
- El Peruano. (2020). Perú reitera pleno compromiso con los objetivos y la visión del Pacto de Leticia. Recuperado 20 de octubre de 2020, de <https://elperuano.pe/noticia-peru-reitera-pleno-compromiso-con-objetivos-y-vision-del-pacto-leticia-100997.aspx>
- Encyclopædia Britannica. (2019). Forest. En *Encyclopædia Britannica*. Recuperado de <https://www.britannica.com/science/forest>
- Encyclopædia Britannica. (2020). Foreign policy. En *Encyclopædia Britannica*. Recuperado de <https://www.britannica.com/topic/foreign-policy>
- Espinosa, C. (2019). The Leticia Pact, Explained. Recuperado 18 de agosto de 2020, de Amazon Aid Foundation website: <https://amazonaid.org/the-leticia-pact-explained/>
- Estenssoro, F. (2012). La dimensión ambiental de la política exterior de Chile. En C. Ross & M. Artaza (Eds.), *La Política Exterior de Chile de los últimos 20 años* (pp. 335-365). Santiago: RIL Editores.
- Falkner, R. (2012). Global environmentalism and the greening of international society. *International Affairs*, 88(3), 503-522. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2012.01086.x>
- FAO. (2014). *Review of the Effectiveness of the International Arrangement on Forests IAF. COFO/2014/5.4.*
- FAO. (2015a). Los bosques y la reducción de la pobreza. Recuperado 26 de septiembre de 2020, de <http://www.fao.org/forestry/livelihoods/es/>
- FAO. (2015b). Servicios ecosistémicos y biodiversidad. Recuperado 24 de mayo de 2020, de <http://www.fao.org/ecosystem-services-biodiversity/es/>
- FAO. (2016). Los bosques y el cambio climático en el Perú. En *Bosques y Cambio Climático. Documento de trabajo 14*. Recuperado de www.fao.org/publications
- FAO. (2020a). *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2020. Principales resultados*. <https://doi.org/https://doi.org/10.4060/ca8753es>

- FAO. (2020b). FAO en Perú. Programa Nacional ONU-REDD. Recuperado 11 de agosto de 2020, de <http://www.fao.org/peru/programas-y-proyectos/lista-de-proyectos/programa-nacional-onu-redd/es/>
- FAO. (2020c). Sustainable Forest Management. Recuperado 8 de agosto de 2020, de <http://www.fao.org/forestry/sfm/en/>
- FAO, & PNUMA. (2020a). *El estado de los bosques del mundo 2020. Los bosques, la biodiversidad y las personas*. <https://doi.org/https://doi.org/10.4060/ca8642es>
- FAO, & PNUMA. (2020b). *El estado de los bosques del mundo 2020. Versión resumida*.
- García-Bedoya, C. (2013). *Política exterior peruana : teoría y práctica*. Lima: Fundación Academia Diplomática del Perú.
- Garzuglia, M. (FAO). (2018). Seventy years of FAO's Global Forest Resources Assessment(1948-2018). En *Historical overview and future prospects*. Roma: FAO.
- GEF. (2019). GEF CEO welcomes cooperation pact to protect the Amazon basin. Recuperado 19 de octubre de 2020, de <https://www.thegef.org/news/gef-ceo-welcomes-cooperation-pact-protect-amazon-basin>
- Gestión. (2017). Perú será sede del 53° Consejo Internacional de las Maderas Tropicales. Recuperado 8 de octubre de 2020, de Gestión website: <https://gestion.pe/economia/peru-sera-sede-53-consejo-internacional-maderas-tropicales-149039-noticia/>
- Glass, L.-M., & Newig, J. (2019). Governance for achieving the Sustainable Development Goals: How important are participation, policy coherence, reflexivity, adaptation and democratic institutions? *Earth System Governance*, 2, 100031. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2019.100031>
- Global Forest Watch. (2020). Tree Cover Loss in Peru. Recuperado 21 de junio de 2020, de www.globalforestwatch.org
- Global Times. (2020). South America ravaged by unprecedented drought and fires. Recuperado 30 de octubre de 2020, de <https://www.globaltimes.cn/content/1204556.shtml>
- Gomes, F. T. (2012). International Relations and the environment: practicas examples of environmental multilateralism. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 3(2), 87-102.
- Grupo REDD+ Perú. (2019). MINAM comunica los avances al 2018 en el cumplimiento de la Declaración Conjunta de Intención-DCI entre los gobiernos de Perú, Noruega y Alemania. Recuperado 8 de octubre de 2020, de <http://www.gruporeddperu.com/minam-comunica-los-avances-al-2018-en-el-cumplimiento-de-la-declaracion-conjunta-de-intencion-dci-entre-los-gobiernos-de-peru-noruega-y-alemania/>

- Guéneau, S., & Tozzi, P. (2008). Towards the privatization of global governance? *The International Forestry Review*, 10(3), 550-562. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/43739789>
- Harris, P. G. (2008). Bringing the in-between back in: Foreign policy in global environmental politics. *Politics and Policy*, 36(6), 914-943. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2008.00145.x>
- Herrero, R. (2011). Política exterior de España e intereses nacionales. *UNISCI Discussion Papers*, (27), 87-100.
- HFLD Climate Finance. (2019). Results of the HFLD Conference on Climate Finance Mobilization. Recuperado 27 de septiembre de 2020, de <https://www.hfldclimatefinance.com/page/1382599/results>
- Holcombe, M., Regan, H., & Yeung, J. (2019). Amazon fires and sanctions high on agenda as G7 leaders meet at summit - CNN. Recuperado 30 de octubre de 2020, de CNN website: <https://edition.cnn.com/2019/08/24/americas/amazon-fires-sanctions-g7-intl/index.html>
- Hosonuma, N., Herold, M., De Sy, V., De Fries, R. S., Brockhaus, M., Verchot, L., ... Romijn, E. (2012). An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries. *Environmental Research Letters*, 7(4). <https://doi.org/10.1088/1748-9326/7/4/044009>
- Humphreys, D. (2001). The Creation of the United Forum on Forests. *Environmental Politics*, 10(1), 160-166.
- Humphreys, D. (2013). Deforestation. En R. Falkner (Ed.), *The Handbook of Global Climate and Environment Policy* (pp. 72-88). <https://doi.org/10.1002/9781118326213>
- Humphreys, D. (2015). Negotiating the future under the shadow of the past: the eleventh session of the United Nations Forum on Forests and the 2015 renewal of the international arrangement on forests. *International Forestry Review*, 17(4), 385-399.
- IISD. (2016). A Brief History of UNFF. *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 13, pp. 1-3. International Institute for Sustainable Development.
- IISD. (2017). UNFF 12 Highlights Means of Implementation and Links to SDGs. Recuperado 2 de agosto de 2020, de <http://sdg.iisd.org/news/unff-12-highlights-means-of-implementation-and-links-to-sdgs/>
- IISD. (2020). Summary of the Fifteenth Session of the United Nations Forum on Forests. *Earth Negotiations Bulletin*, Vol. 13, p. 6.
- IOS Press. (2018). Moving Forward on Forest Protection. *Environmental Policy and Law*, 48(3-4), 171-175. <https://doi.org/10.3233/EPL-180072>

- IPCC. (2018). Annex I: Glossary. En J. B. R. Matthews (Ed.), *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change,*.
- IPCC. (2019). *Comunicado de prensa del IPCC 2018/24/PR. La tierra es un recurso decisivo, según un informe del IPCC.*
- Jaramillo, M. (2016). El comercio de la cascarilla en el norte peruano-sur ecuatoriano: evolución e impacto regional de una economía de exportación, 1750-1796. En S. O'Phelan Godoy & Y. Saint-Geours (Eds.), *El norte en la historia regional, siglos XVIII-XIX* (pp. 51-90). <https://doi.org/10.4000/books.ifea.3294>
- Kahler, M. (1992). Multilateralism with Small and Large Numbers. *International Organization*, 46(3), 681-708.
- Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, (45), 731-764.
- Keohane, R. O., Haas, P. M., & Levy, M. A. (1993). The Effectiveness of International Environmental Institutions. En P. M. Haas, R. O. Keohane, & M. A. Levy (Eds.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective Environmental Protection*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Koremenos, B., Lipson, C., & Snidal, D. (2001). The rational design of international institutions. *International Organization*, 55(4), 761-799.
- Kottasová, I., Darlington, S., Dominguez, C., Cotovio, V., & Hallam, J. (2019). Brazil rejected millions in Amazon fire aid. Hours later Jair Bolsonaro hinted at a reversal. Recuperado 30 de octubre de 2020, de CNN website: <https://edition.cnn.com/2019/08/27/americas/brazil-rejects-g7-aid-amazon-intl/index.html>
- Kotzé, L. J., & French, D. (2018). A critique of the Global Pact for the environment: a stillborn initiative or the foundation for Lex Anthropocenae? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 18(6), 811-838. <https://doi.org/10.1007/s10784-018-9417-x>
- Krutu of Paramaribo Joint Declaration on HFLD Climate Finance Mobilization* (p. 7). (2019). Paramaribo.
- Langlois, J., & Mendonça, E. (2019). Incendios en la Amazonía provocan protestas en todo el mundo. Recuperado 25 de octubre de 2020, de Mongabay Latam website: <https://es.mongabay.com/2019/08/incendios-en-la-amazonia-protestas-video/>
- Le Prestre, P. G. (2002). Studying the effectiveness of the CBD. En P. G. Le Prestre (Ed.), *Governing Global Biodiversity*. Aldershot: Ashgate Publishing Company.

- Lowry, R. (2019). How the G7 fell for the Amazon scam. Recuperado 30 de octubre de 2020, de Politico website: <https://www.politico.eu/article/amazon-rainforest-fire-scam-g7/>
- Lucas Garín, A. (2019). Principios del derecho ambiental en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. *Revista Derecho del Estado*, (44), 195-226. <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.08>
- Márquez, H. (2019). Incendios en la Amazonia: OTCA, el bombero ignorado. Recuperado 31 de octubre de 2020, de IPS website: <http://www.ipsnoticias.net/2019/09/incendios-la-amazonia-otca-bombero-ignorado/>
- Mendes, K. (2019). Incendios en Brasil vinculados científicamente a la deforestación del 2019. Recuperado 25 de octubre de 2020, de Mongabay Latam website: <https://es.mongabay.com/2019/09/incendios-en-brasil-vinculados-deforestacion-2019/>
- Meza-Cuadra, G. (2020). Javier Pérez de Cuéllar, el diplomático por excelencia. Recuperado 24 de agosto de 2020, de El Comercio Perú website: <https://elcomercio.pe/politica/actualidad/javier-perez-de-cuellar-diplomatico-por-excelencia-gustavo-meza-cuadra-noticia/>
- MINAM. (2009). *Política Nacional del Ambiente. DS 012-2009-MINAM*. <https://doi.org/10.31381/paideia.v2i3.462>
- MINAM. (2014). *Perú, reino de bosques*. Recuperado de http://www.bosques.gob.pe/archivo/1455ad_perureinodebosques.pdf
- MINAM. (2016a). *El Perú y el Cambio Climático. Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Recuperado de <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/Tercera-Comunicación.pdf>
- MINAM. (2016b). *Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático* (p. 193). p. 193. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- MINAM. (2016c). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Lima.
- MINAM. (2016d). Se aprobó la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático. Recuperado 25 de septiembre de 2020, de <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/se-aprobo-la-estrategia-nacional-sobre-bosques-y-cambio-climatico/>
- MINAM. (2018). Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre el gobierno de la República del Perú, el gobierno del Reino de Noruega y el gobierno de la República Federal de Alemania. Recuperado 11 de agosto de 2020, de <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/dci/>
- MINAM. (2019a). *Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero del año 2014 y actualización de las estimaciones de los años 2000, 2005, 2010 y 2012*. Recuperado de <http://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2014/>

- MINAM. (2019b). *Logros y resultados del Perú obtenidos en la vigésimo quinta Conferencia de las Partes COP25*. Recuperado de http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2020/01/Perú_COP25_Documento-informativo.pdf
- MINAM. (2019c). *Reporte de cumplimiento de la declaración conjunta de intención sobre REDD+ suscrita entre los gobiernos de Perú, Noruega y Alemania al 2018*.
- MINAM. (2020a). Contribuciones Nacionalmente Determinadas. Recuperado 5 de noviembre de 2020, de <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/ndc/>
- MINAM. (2020b). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2014. Recuperado 28 de junio de 2020, de Infocarbono website: <http://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2014/>
- MINAM. (2020c). *Primer resumen de información sobre la forma en la que están siendo abordadas y respetadas las salvaguardas REDD+ en el Perú*.
- MINAM, & CIFOR. (2012). *REDD y REDD+: Iniciativas para reducir las emisiones de carbono derivadas de la deforestación y degradación de los bosques* (p. 9). p. 9. Recuperado de http://www.minam.gob.pe/prensa/wp-content/uploads/sites/44/2013/12/dossier_DA_prensa1.pdf
- MinAmbiente Colombia. (2019). Países firmantes del Pacto de Leticia por la Amazonía presentaron Plan de Acción para su implementación. Recuperado 20 de agosto de 2020, de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia website: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/4580-pacto-amazonia-plan-accion-colombia>
- Mongabay Latam. (2019). Lo que sabemos de los incendios en la Amazonía (y el resto de Sudamérica). Recuperado 25 de octubre de 2020, de <https://es.mongabay.com/2019/08/lo-que-sabemos-de-los-incendios-en-la-amazonia/>
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics Among Nations: the Struggle for Power and the Struggle for Peace* (cuarta (19)). Nueva York: Alfred A. Knopf.
- MRE. (2010). *Reglamento de Organización y Funciones (ROF) MRE. DS 135-2010-RE*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- MRE. (2015a). *Modificatoria ROF MRE. RM-1071-2015/RE*. Lima.
- MRE. (2015b). *Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) Sector Relaciones Exteriores 2015-2021. RM 1268-2015/RE*. Lima.
- MRE. (2017). Ayuda Memoria. Comisión Nacional Permanente Peruana de la OTCA. Recuperado 13 de agosto de 2020, de <http://www.cnpp-otca.gob.pe/es/contenido/index/pagina/105>
- MRE. (2019a). Pacto de Leticia por la Amazonía. Recuperado 17 de agosto de 2020, de <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/50579-pacto-de-leticia-por-la-amazonia>

- MRE. (2019b). *Plan Estratégico Institucional (PEI) MRE 2020-2022. RM 536-2019/RE.* Lima.
- OECD, & CEPAL. (2017). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú.* Santiago.
- OIMT. (2013). *Plan de Acción Estratégico de la OIMT* (Vol. 19).
- OIMT. (2020). Acerca de la OIMT. Recuperado 8 de octubre de 2020, de https://www.itto.int/es/about_itto/
- ONU-REDD. (2018). Understanding REDD+ and the UNFCCC. *UN-REDD Academy Learning Journal*, (december), 24.
- ONU-REDD. (2020). What is REDD+? Recuperado 7 de agosto de 2020, de <https://www.unredd.net/about/what-is-redd-plus.html>
- ONU. (1992). Agenda 21. Capítulo 11. Lucha contra la deforestación. Recuperado 24 de agosto de 2020, de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter11.htm>
- ONU. (2007). *Resolución del Consejo Económico y Social E/RES/2007/40. Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques.*
- ONU. (2015a). International Arrangement on Forests - IAF. UNFF. Recuperado 2 de agosto de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/documents/international-arrangement-on-forests/index.html>
- ONU. (2015b). *Resolución de la Asamblea General A/RES/70/199. Instrumento de las Naciones Unidas sobre los bosques.*
- ONU. (2015c). UN Forest Instrument - UNFF. Recuperado 9 de agosto de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/documents/un-forest-instrument/index.html>
- ONU. (2017). El Foro de Naciones Unidas sobre Bosques fija en 120 millones de hectáreas el histórico objetivo de incrementar la superficie mundial cubierta por bosques para el año 2030. Recuperado 29 de julio de 2020, de <https://www.un.org/development/desa/es/news/forest/un-forum-worlds-forest-120.html>
- ONU. (2019a). National reports UNFF. Recuperado 10 de agosto de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/documents/national-reports/index.html>
- ONU. (2019b). United Nations Forum on Forests UNFF14. Recuperado 2 de agosto de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/forum/current-session/index.html>
- ONU. (2020a). About UNFF. Background. Recuperado 29 de julio de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/forum/about-unff/index.html>
- ONU. (2020b). Global Objectives on Forests. Recuperado 29 de julio de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/documents/global-objectives/index.html>

- ONU. (2020c). UNFF Bureau. Recuperado 6 de agosto de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/forum/bureau/index.html>
- ONU. (2020d). UNFF Secretariat. Recuperado 6 de agosto de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/forum/unffs/index.html>
- ONU. (2020e). United Nations Forum on Forests UNFF15 (postponed to a later date). Recuperado 2 de agosto de 2020, de <https://www.un.org/esa/forests/events/un-forum-on-forests-15th-session/index.html>
- OSINFOR. (2019). *Memoria anual 2018*. Lima.
- OSINFOR. (2020a). ¿Qué hacemos? OSINFOR. Recuperado 16 de septiembre de 2020, de <https://www.gob.pe/4398-organismo-de-supervision-de-los-recursos-forestales-y-de-fauna-silvestre-que-hacemos>
- OSINFOR. (2020b). Política Forestal y Ambiental. Recuperado 30 de agosto de 2020, de <https://www.osinfor.gob.pe/politica-forestal-y-ambiental/>
- OTCA. (1978). *Tratado de Cooperación Amazónica*. Brasilia.
- OTCA. (2010). *Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica* (p. 36). p. 36. Recuperado de www.otca.info
- OTCA. (2016a). Programa Regional Amazonía. Recuperado 29 de agosto de 2020, de <http://www.otca-oficial.info/projects/details/6>
- OTCA. (2016b). Proyecto Monitoreo de la Cobertura Forestal. Recuperado 29 de agosto de 2020, de <http://www.otca-oficial.info/projects/details/1>
- OTCA. (2018). Informe Regional sobre la Situación de los Bosques en la Región Amazónica. En *Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. Brasilia.
- OTCA. (2020a). La OTCA. Las instancias. Recuperado 13 de agosto de 2020, de <http://www.otca-oficial.info/about/instances>
- OTCA. (2020b). La OTCA ¿Quiénes somos? Recuperado 13 de agosto de 2020, de http://www.otca-oficial.info/about/who_we_are
- OTCA. (2020c). La OTCA participa del panel de alto nivel en la Cumbre Presidencial del Pacto de Leticia. Recuperado 13 de agosto de 2020, de <http://www.otca-oficial.info/news/details/953>
- Pacto de Leticia por la Amazonía* (p. 5). (2019). <https://doi.org/10.1111/cjag.12228>
- Paz, A. J. (2019). Pacto de Leticia: esto fue lo que acordaron siete países para proteger la Amazonía. Recuperado 18 de agosto de 2020, de Mongabay Latam website: <https://es.mongabay.com/2019/09/cumbre-por-la-amazonia-colombia-pacto-de-leticia/>

- Pearson, F. S., & Rochester, J. M. (2000). *Relaciones internacionales : situación global en el Siglo XXI* (4a ed.). McGraw-Hill.
- Piotrowski, M. (2019). *Nearing the Tipping Point. Drivers of Deforestation in the Amazon Region*.
- Piu, H. C., & Menton, M. (2013). Contexto de REDD+ en Perú. Motores, actores e instituciones. *Documentos ocasionales CIFOR*, 90. <https://doi.org/10.17528/cifor/004226>
- Piu, H. C., & Menton, M. (2014). The context of REDD+ in Peru. Drivers, agents and institutions. *CIFOR Occasional Paper*, 106, 70.
- Plan de Acción. Pacto de Leticia por la Amazonía*. (2019). 5. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/2019/PLAN_DE_ACCION_PACTO_DE_LETICIA_POR_LA_AMAZONIA.pdf%0Ahttps://id.presidencia.gov.co/Documents/190906-Pacto-Leticia-Amazonia-Espanol.pdf#search=amazonía
- PNCBMCC. (2017). Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania. Presentación. Recuperado 11 de agosto de 2020, de <http://www.bosques.gob.pe/new/Dci/presentacion>
- PNCBMCC. (2018). ABC de los bosques peruanos. Recuperado 20 de abril de 2020, de <http://www.bosques.gob.pe/peru-pais-de-bosques>
- PNCBMCC. (2020). *Programa de Inversión Forestal - FIP. Invirtiendo en el futuro de la Amazonía*.
- PNUD. (2020). ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres. Recuperado 27 de septiembre de 2020, de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-15-life-on-land.html>
- PNUMA. (2019). Colombia será el país anfitrión del Día Mundial del Medio Ambiente 2020 dedicado a la biodiversidad. Recuperado 14 de octubre de 2020, de <https://www.unenvironment.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/colombia-sera-el-pais-anfitrion-del-dia-mundial-del>
- Powell, L. (2003). *In Defense of Multilateralism*. New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy.
- Pulgar-Vidal, M. (2014). Llamado de Lima para la Acción Climática. *El Comercio Perú*, p. 1.
- Ramírez, J. (2019). Pacto de Leticia: solo buenas intenciones. Recuperado 30 de octubre de 2020, de DW website: <https://www.dw.com/es/pacto-de-leticia-solo-buenas-intenciones/a-50340312>
- Resco de Dios, V. (2020). Incendios en América Latina: la catástrofe que está afectando a gran parte del continente americano. Recuperado 30 de octubre de 2020, de BBC Mundo website: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54249424>

- Reus-Smit, C. (1997). The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions. *International Organization*, 51(4), 555–589.
- Ribeiro, P., Levin, N., Metzger, J. P., De Mello, K., Duarte, M., Castagnino, R., ... Kark, S. (2019). Collaboration across boundaries in the Amazon. *Science Magazine*, 366(6466), 699-700. <https://doi.org/10.1126/science.aaz7489>
- Rodríguez Fernández-Blanco, C., Burns, S. L., & Giessen, L. (2019). Mapping the fragmentation of the international forest regime complex: institutional elements, conflicts and synergies. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 19(2), 187-205. <https://doi.org/10.1007/s10784-019-09434-x>
- Rodríguez, M. (2019). ¿Por qué Venezuela fue excluida de la cumbre de países amazónicos para combatir los incendios? Recuperado 31 de octubre de 2020, de Euronews website: <https://es.euronews.com/2019/09/09/por-que-venezuela-fue-excluida-de-la-cumbre-de-paises-amazonicos-para-combatir-los-incend>
- Roessing Neto, E. (2015). Redd+ as a tool of global forest governance. *International Spectator*, 50(1), 60-73. <https://doi.org/10.1080/03932729.2015.983700>
- Rojanasakul, M., & Freitas, T. (2019). Why the Amazon Rainforest Is on Fire—and Why it's Getting Worse. Recuperado 31 de octubre de 2020, de Bloomberg website: <https://www.bloomberg.com/graphics/2019-why-amazon-rainforest-is-on-fire/>
- Rojas, V. M. (2010). El DIP del medio ambiente. En *Derecho Internacional Público* (primera ed, pp. 137-140). Ciudad de México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), 561–598.
- Ruiz, M. (2017). Cambio climático y las perspectivas del Acuerdo de París para el Perú. *Agenda Internacional*, 24(35), 67-79. <https://doi.org/10.18800/agenda.201701.004>
- Sabogal, A. (2014). Instrumentos de gestión ambiental y los bosques en el Perú: una mirada desde la COP20. *Espacio y Desarrollo*, 108(26), 99-108.
- Schuck, A., Päivinen, R., Hytönen, T., & Pajari, B. (2002). *Compilation of Forestry Terms and Definitions*. Joensuu.
- Sen, M. (2020). Forests: at the heart of a green recovery from the COVID-19 pandemic. *UN DESA Policy Brief*, (80), 1-4. Recuperado de https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/PB_80.pdf
- SERFOR; MINAGRI. (2015). *Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763 y sus Reglamentos* (segunda ed, p. 345). segunda ed, p. 345.

- SERFOR; MINAGRI. (2017). *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Edición de bolsillo*. Recuperado de <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/politica-nacional-forestal-fauna-silvestre>
- SERFOR. (2017). *Nuestros bosques en números. Primer reporte del Inventario Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*. <https://doi.org/10.1007/s11042-014-2323-5>
- SERNANP. (2020). ¿Qué es un ANP? Recuperado 15 de septiembre de 2020, de <https://www.sernanp.gob.pe/ques-es-un-anp>
- Shelton, J. (2019). Brazil registers huge spike in Amazon deforestation. Recuperado 25 de octubre de 2020, de DW website: <https://www.dw.com/en/brazil-registers-huge-spike-in-amazon-deforestation/a-49462773>
- Sierra, Y. (2017). Perú: controversias en el proceso de creación del mecanismo nacional REDD+. Recuperado 8 de noviembre de 2020, de Mongabay Latam website: <https://es.mongabay.com/2017/06/peru-controversias-proceso-creacion-del-mecanismo-nacional-redd/>
- Sierra, Y. (2020). Cinco países de Latinoamérica en el «top ten» de bosques primarios más deforestados en 2019. Recuperado 21 de junio de 2020, de Mongabay Latam website: <https://es.mongabay.com/2020/06/latinoamerica-bosques-primarios-deforestacion-2019-brasil-bolivia-peru-colombia/>
- Smouts, M.-C. (2008). The issue of an International Forest Regime. *International Forestry Review*, 10(3), 429-432. <https://doi.org/10.1505/ifor.10.3.429>
- Sputnik. (2019). Países del Pacto de Leticia presentan plan de conservación conjunto para Amazonía. Recuperado 19 de agosto de 2020, de <https://mundo.sputniknews.com/ecologia/201912121089629876-paises-del-pacto-de-leticia-presentan-plan-de-conservacion-conjunto-para-amazonia/>
- Sputnik. (2020). Países del Pacto de Leticia refrendan compromisos con Amazonía. Recuperado 19 de octubre de 2020, de <https://mundo.sputniknews.com/america-latina/202008111092390015-paises-del-pacto-de-leticia-refrendan-compromisos-con-amazonia/>
- Torres, A. (2020). Congreso aprueba cambio de nombre y enfoque al Ministerio de Agricultura. Recuperado 5 de noviembre de 2020, de La República website: <https://larepublica.pe/economia/2020/10/19/congreso-aprueba-cambio-de-nombre-y-enfoque-al-ministerio-de-agricultura/>
- UNFF. (2011). *United Nations Forum on Forests. Fact sheet (p. 2)*. p. 2.
- Van Lierop, P., & Moore, P. F. (2016). *Relaciones internacionales para reducir los impactos de los incendios forestales-algo de Historia y algunas reflexiones I* (pp. 1-16). pp. 1-16. Recuperado de https://www.fs.fed.us/psw/publications/documents/psw_gtr261esp/psw_gtr261esp_001.pdf

- Vera Esquivel, G. (1991). *El nuevo derecho internacional del medio ambiente (antecedentes, principios y tratados internacionales más importantes relativos al medio ambiente y participación peruana en los mismos)*. Academia Diplomática del Perú «Javier Pérez de Cuéllar».
- Vera Esquivel, G. (2013). *El cambio climático en el derecho internacional. Una visión para los ciudadanos y las empresas en el Perú y Latinoamérica*. Lima: Instituto de Estudios Social Cristianos.
- Villanes, S. P. (2017). *Cómo impacta el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) y la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) en el establecimiento de un futuro Régimen Amazónico*. PUCP.
- Vogler, J. (2017). The environment in International Relations: legacies and contentions. En *The Environment and International Relations* (pp. 1-21).
- Walton, A., & Walker, S. (2019). France's Macron Is on a Mission to Save the Amazon — With or Without Bolsonaro's Help. Recuperado 30 de octubre de 2020, de Vice website: <https://www.vice.com/en/article/43knjp/frances-macron-is-on-a-mission-to-save-the-amazon-with-or-without-bolsonaros-help>
- Weiss, T., & Řiháčková, V. (2010). Promoting multilateralism? Conceptualizing multilateralism in the Czech foreign policy. *Perspectives*, 18(1), 5-22.
- Wieland, P. (2017). *Introducción al Derecho Ambiental* (primera ed). Lima: Fondo Editorial PUCP.
- World Resources Institute. (2020). About Initiative 20x20. Recuperado 5 de noviembre de 2020, de <https://initiative20x20.org/about>
- WWF. (2015). *Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Compaginado WWF*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>