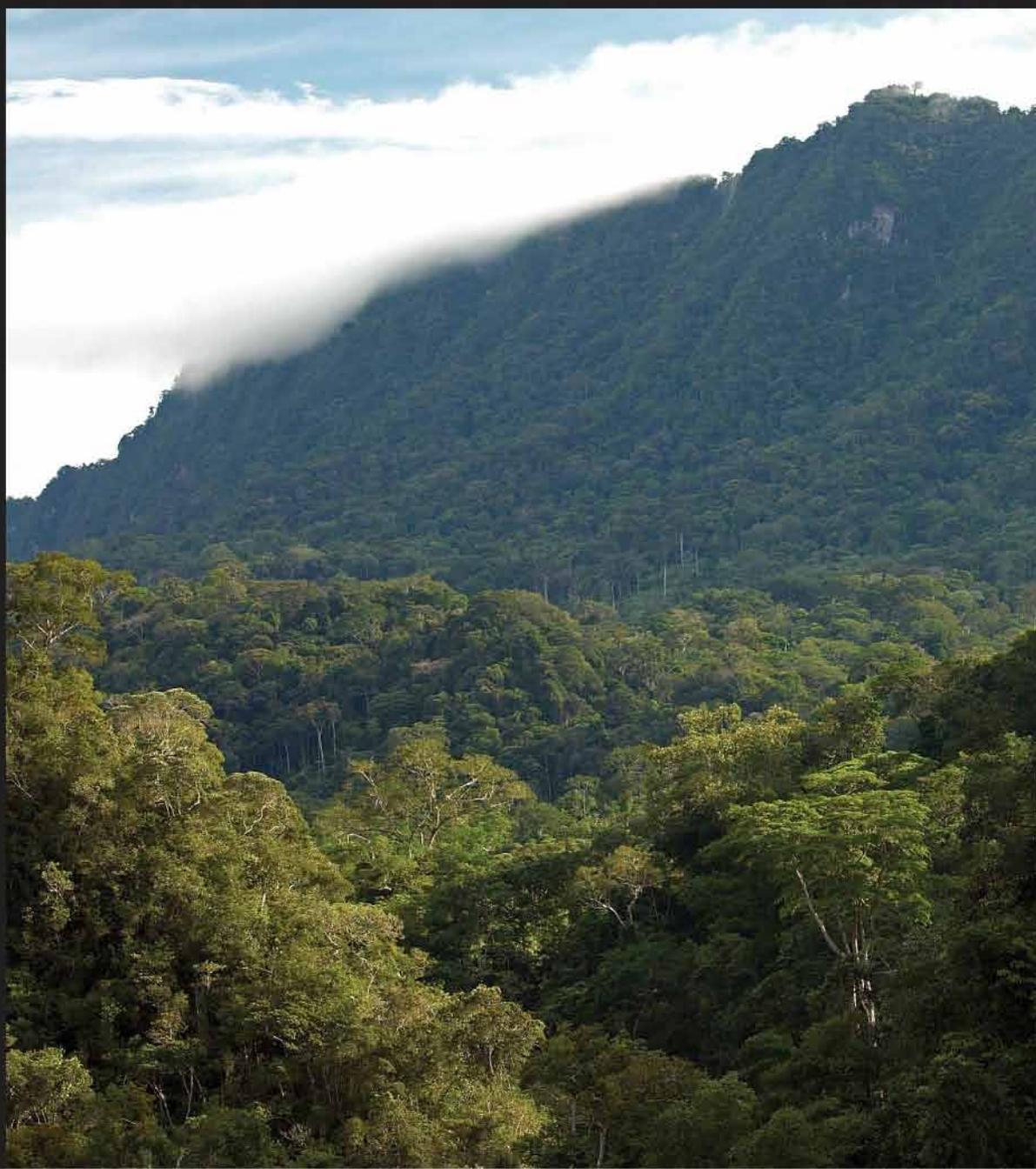




REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su Implementación

José Luis Capella Vargas
Milagros Sandoval Díaz



REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas
para su implementación

José Luis Capella Vargas
Milagros Sandoval Díaz



REDD en el Perú:
Consideraciones Jurídicas para su implementación

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA
Prolongación Arenales 437, Lima 27
Telf.: +511 4222720 Fax: +511 4424365
E-mail: postmast@spda.org.pe
<http://www.spda.org.pe>

Autores:
Jose Luis Capella Vargas
Milagros Sandoval Díaz

Edición:
Diana Cornejo Aréstegui

Diagramación:
Carla Aranda Hurtado

Fotografías:
Thomas J. Müller - SPDA

Impresión:
Imasumaq
Jr. Huancavelica 641 – Lima 01

Hecho el depósito legal Nº 2010-00912 en la
Biblioteca Nacional del Perú

Lima, enero 2010

Agradecimientos

Durante sus más de veinte años de existencia, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA ha venido trabajando intensamente en promover políticas e instrumentos destinados a incentivar la conservación y el aprovechamiento sostenible de ecosistemas forestales. Es sobre la base de estos objetivos que la SPDA encontró en el establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales una oportunidad clara para concretar y viabilizar el desarrollo en el Perú a partir de bosques en pie y oportunidades equitativas y responsables, y para el caso de la materia del presente informe, vinculando dicho desarrollo con los nuevos retos que nos propone el cambio climático.

Por ello, el presente trabajo refleja una visión y propuesta para el diseño e implementación de esquemas de Reducción de Emisiones para Deforestación y Degradación – REDD, bajo una óptica de complementariedad con los esfuerzos que muchos peruanos ya realizan para generar desarrollo a partir de los ecosistemas forestales, así como con la necesidad de generar mecanismos eficaces, eficientes, justos y con co-beneficios. Es en ese sentido que nuestro primer agradecimiento va a aquellas personas que durante los últimos años vienen trabajando decididamente en implementar actividades de conservación y aprovechamiento forestal sostenible.

Manifetamos especial agradecimiento hacia Steve Panfil y todo el equipo de Climate, Community & Biodiversity Alliance, por confiar en nuestro trabajo e incentivarnos a seguir investigando y analizando los aspectos normativos e institucionales para el diseño y establecimiento de esquemas REDD. Así también van nuestros agradecimientos por el apoyo en la traducción de este documento al inglés y para que esta publicación sea posible a Conservación Internacional – CI en Perú, Blue Moon Fund, y la Fundación AVINA, en especial a Zoraida Sánchez.

El análisis que se encuentra en este documento también tiene como una de sus fuentes el análisis sobre marcos normativos e institucionales en Bolivia, Colombia y Ecuador, realizado por el equipo de ECOVERSA, por lo cual agradecemos especialmente a Gloria Sanclemente, Javier Blanco, y Fabián Navarrete. Asimismo, el análisis tributario estuvo a cargo de Rocío Liu y Pablo Sotomayor del Estudio Miranda & Amado, a quienes agradecemos por interesarse en una materia nueva y en la cual los aspectos contractuales y tributarios serán claves.

A lo largo de este último año y medio de trabajo, hemos conocido y recibido importantes aportes de personas que de alguna u otra manera han influido con sus ideas en la elaboración de este documento, por lo que nuestros más sinceros agradecimientos van para Jorge Álvarez (MINAM), Carina Bracer (Climate Focus), Augusto Castro (MINAM/SPDA), Eduardo Durand (MINAM), Luis Espinel (CI), Thomas Greiber (IUCN), Fernando León (MINAM), Hannah Murray (Grupo Katoomba), César Morán (ACCA), Lucio Pedroni (Carbon Decisions), Ernesto Ruez (CSA-UPCH), Martin Romero Wolf (Duke University), Steve Ruddell (WWF), Lucía Ruiz (CIMA), Marcos Tito (Iniciativa Amazónica – ICRAF), Sandra Velarde (ICRAF), el Grupo Katoomba (Forest Trends), y a todos nuestros colegas de la Mesa REDD Perú.

Sin lugar a dudas este trabajo tampoco hubiese sido posible sin el trabajo en equipo de toda la SPDA. Queremos agradecer en especial a Nino Bariola, Edda Bayona, Jimmy Carrillo, Luis Eduardo Cisneros, Diego Coll, Juan Luis Dammert, Claudia Godfrey, Bruno Monteferri, Pablo Peña, Manuel Pulgar-Vidal, Angie Reyes, Pedro Solano y Katherine Turriate.

Finalmente, queremos agradecer de manera especial a Silvana Baldovino, sin cuya contribución en el análisis y realización de propuestas sobre tierras y comunidades nativas y campesinas este documento no hubiese sido posible.

José Luis Capella y Milagros Sandoval
Programa Forestal
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
www.spda.org.pe



ÍNDICE

Prólogo

Resumen Ejecutivo

Acrónimos y Abreviaturas

Introducción

1. Servicios ambientales y deforestación evitada..... 23

- 1.1. A modo de introducción: servicios ambientales y sus esquemas de compensación
- 1.2. Situación del marco normativo e institucional sobre el bosque peruano y cómo afectaría la implementación de REDD
- 1.3. Principales consideraciones sobre la idoneidad de una herramienta como REDD en el Perú

2. Retos en torno a una herramienta como REDD para el Perú..... 29

- 2.1. Ordenamiento del territorio forestal y catastro
- 2.2. Titularidad sobre el derecho a aprovechar los servicios ambientales
- 2.3. Marco institucional completo
- 2.4. Políticas públicas con visión integral
- 2.5. Contabilidad y monitoreo de GEI provenientes de lo forestal
- 2.6. Ingreso de fondos y distribución de beneficios

3. Analizando el enfoque conceptual de REDD 33

- 3.1. Eficacia, Eficiencia, Equidad y Co-beneficios
 - Eficacia
 - Eficiencia
 - Equidad
 - Co-beneficios
- 3.2. Primeros pasos en el Perú hacia REDD
- 3.3. ¿Una Ley de Servicios Ambientales o de REDD?

4. Institucionalidad en torno a REDD..... 45

- 4.1. Instituciones públicas con competencias relativas a REDD en el Perú
 - En la promoción, diseño o aplicación de esquemas REDD
 - En la obtención de información necesaria para el diseño y establecimiento de dichos esquemas
 - Instituciones competentes para la supervisión o monitoreo



- Instituciones para la promoción, obtención o manejo de fondos
 - Otras entidades públicas vinculadas indirectamente
 - Instituciones claves para evitar deforestación y degradación por falta de cumplimiento de las normas o competencias
- 4.2. Institucionalidad privada en torno a REDD

5. Principales herramientas que deberá implementar el Estado en torno a los esquemas REDD. . 57

- 5.1. Catastro y ordenamiento
- 5.2. Registro Nacional
- 5.3. Propuesta de procedimiento para otorgar el derecho a negociar el carbono fijado para un esquema REDD
 - Criterios generales
 - Posibilidades de un procedimiento
- 5.4. Financiamiento para REDD
 - Financiamiento de esquemas REDD con fondos públicos
- 5.5. Políticas públicas integrales
 - Acceso a la propiedad privada en la Amazonía y a derechos firmes sobre la tierra, los recursos naturales y los correspondientes servicios ambientales
 - Industrias extractivas
 - Obras de infraestructura y Amazonía
 - Monocultivos, y en especial biocombustibles
- 5.6. Distribución de beneficios

6. Implementando REDD en el Perú..... 69

7. ¿Dónde implementar esquemas REDD en el Perú?..... 71

- 7.1. Criterios generales para el establecimiento de esquemas REDD en las áreas identificadas
- 7.2. Áreas bajo el dominio efectivo del Estado
- 7.3. Áreas con derechos otorgados en favor de particulares

8. Retribución económica en un esquema REDD 89

- 8.1. Áreas naturales protegidas
- 8.2. Contratos de concesión forestal y de fauna silvestre
- 8.3. Predios privados y bosques en comunidades

9. Régimen contractual 91

- 9.1. Objeto del contrato
- 9.2. Identificación correcta de las partes contratantes
- 9.3. Derechos y obligaciones de las partes
- 9.4. Monitoreo del proyecto y del cumplimiento de la fijación de carbono por REDD
- 9.5. Mecanismos de resolución de conflictos
- 9.6. Uso de los recursos y beneficios

Conclusiones y recomendaciones 96

Bibliografía 101

Prólogo

El bosque significa algo distinto para cada persona. Es una fuente de madera, medicina, alimentos, agua pura, significancia espiritual, belleza paisajística y mucho más. Pero a pesar de los múltiples servicios que el bosque presta, su destrucción continúa porque los seres humanos no han sabido asignarle un valor económico que le permita competir con la demanda por otros usos de la tierra. La deforestación avanza porque tumar bosque tiene bajo costo económico y resulta más rentable tumar bosques que mejorar las prácticas de manejo de los terrenos ya deforestados.

Con el mecanismo llamado Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques (REDD) existe una gran oportunidad para cambiar esta dinámica y simultáneamente contribuir a la solución de la crisis del cambio climático. La deforestación de bosques tropicales representa casi 20 por ciento de todas las emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de seres humanos. Las emisiones por la deforestación son mayores a la suma de las emisiones de todos los medios de transporte en el mundo y los expertos están de acuerdo en que no será posible limitar el calentamiento global a 2 grados centígrados sin una reducción masiva en la tasa de deforestación mundial.

Bajo este entendimiento, existen múltiples iniciativas para generar los incentivos económicos que reduzcan las emisiones provenientes de la deforestación. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) tiene el potencial para dirigir una cantidad de recursos sin precedente hacia la conservación de bosques, así como otras iniciativas que también tienen esa posibilidad, incluyendo un proyecto de ley que actualmente viene siendo debatido por el Congreso de los Estados Unidos que incluye provisiones para aceptar masivas cantidades de créditos de carbono generados con REDD. Estados individuales no están esperando la decisión del gobierno nacional, y por tanto es posible que California, o un grupo de estados liderados por esta, implementen su propio esquema que incluiría REDD, sin esperar a la ley federal.

Mientras los políticos debaten complejos esquemas para la reducción de emisiones, el sector privado avanza a su propio ritmo. El número de empresas e individuos alrededor del mundo que voluntariamente buscan compensar por sus emisiones está creciendo rápidamente. Para estos compradores voluntarios de créditos de carbono, REDD es muy atractivo debido a que ofrece la posibilidad de simultáneamente generar beneficios para la atmósfera, para los bosques tropicales biológicamente diversos y para las personas que dependen de ellos.

REDD es un complejo tema que involucra retos técnicos, políticos y sociales. La presente publicación es un análisis del contexto legal peruano para REDD y describe una propuesta conceptual para su tratamiento jurídico. El éxito de REDD depende de leyes claras y justas sobre el carbono y esta publicación es un importante paso en un proceso que demanda la participación de las múltiples personas que dependen del bosque.

Hoy en día REDD es el servicio ambiental que ha generado mayor interés. Los autores consideran que el almacenamiento de carbono es uno de los múltiples servicios ambientales que existen, y por lo tanto, esta publicación abre camino para un reconocimiento legal y económico para los multitudinarios beneficios que nos proporciona la naturaleza.

Steven Panfil

*La Alianza para Clima, Comunidad, y Biodiversidad (CCBA)
Virginia, Estados Unidos*



Resumen Ejecutivo

La reducción de emisiones por deforestación y degradación - REDD se ha convertido en una interesante oportunidad de financiamiento para conservar o manejar sosteniblemente ecosistemas boscosos importantes, toda vez que los bosques son uno de los más grandes depósitos terrestres de carbono, y gracias a esta cualidad, pueden jugar un rol decisivo en la mitigación de los efectos del cambio climático.

En el Perú, REDD puede enfocarse como una herramienta que relaciona el potencial forestal y la biodiversidad con la búsqueda de opciones reales y viables para generar desarrollo a partir de los ecosistemas boscosos, contribuyendo a la gobernanza forestal y a la lucha contra la pobreza.

El presente documento pretende esbozar una propuesta desde el marco normativo e institucional para el diseño y aplicación de proyectos REDD en el Perú, identificando al mismo tiempo algunos ejemplos de áreas forestales donde se podría implementar dichos proyectos. El documento, por tanto, busca tanto colaborar con el gobierno nacional —a través del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura principalmente— ofreciendo propuestas para la elaboración de sus políticas tendientes a aplicar dicha herramienta, como brindar información sobre los marcos normativos e institucionales ligados a los bosques a posibles diseñadores de estos proyectos.

Cabe resaltar que este estudio es un primer peldaño avanzado para el establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales tales como REDD, desde una perspectiva principalmente legal, ya que en este ámbito, el diseño, establecimiento y aplicación de dichos esquemas implicará vencer diversos retos desde diferentes ramas del Derecho, como el derecho ambiental (forestal), civil, contractual, tributario e internacional, entre otros. El presente estudio no pretende ofrecer respuestas para todos estos ámbitos.

Las características del estudio

La evaluación realizada parte de la concepción del enfoque anidado o nested approach, que al parecer sería la opción que estaría tomando el gobierno peruano para emprender este tipo de proyectos. Ello implicaría, en un primer momento, apoyar proyectos subnacionales e ir construyendo poco a poco un enfoque a escala nacional.

En tal sentido, es importante que aquellos proyectos que se vienen diseñando se encaminen de manera adecuada para que contribuyan con una estrategia nacional común de reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación, ligada a una política forestal.

El trabajo incorpora dos experiencias de diseño de este tipo de proyectos: una ligada a la Concesión de Conservación de la Cuenca de los Amigos en el departamento de Madre de Dios, y la otra ligada al Parque Nacional Cordillera Azul, compartido por los departamentos de San Martín, Ucayali y Huánuco.

Este informe parte de un estudio de la situación de la legislación en torno a los recursos forestales y los servicios ambientales en tres países de la región: Bolivia, Colombia y Ecuador, elaborado por la Corporación Ecoversa.

Gracias al apoyo del área tributaria del estudio Miranda y Amado, contamos con una explicación detallada del tratamiento tributario propuesto a partir de un esquema a diseñarse en una concesión para conservación. Sobre el particular, vale la pena resaltar la necesidad de determinar un conjunto de incentivos tributarios y exenciones, con el objeto de promover el establecimiento de este tipo de esquemas por particulares. El Estado deberá fomentar las actividades ligadas a

esquemas REDD sobre la base de normas promotoras, tal como ha hecho con otras actividades económicas que resultaron de interés nacional.

También resalta la necesidad de promover una política fiscal respecto del manejo sostenible y conservación de los recursos forestales, con el fin de promover incentivos eficientes y efectivos, tal como ha sucedido en otros sectores económicos.

Cabe resaltar que se puede acceder a ambos informes a través de la página web de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental: www.spda.org.pe

Principales hallazgos generales

El estudio ha identificado como punto de partida para otorgar seguridad jurídica al diseño e implementación de estos proyectos los siguientes temas, que forman parte también de una agenda mayor, estrechamente ligada a la gobernabilidad forestal:

- Ordenamiento del patrimonio forestal y catastro.
- Titularidad sobre el derecho para aprovechar el esquema de servicios ambientales.
- Marco institucional adecuado.
- Políticas públicas con visión integral para evitar la deforestación y degradación de bosques.
- Herramientas de contabilidad de gases de efecto invernadero provenientes de REDD.
- Adecuado sistema de reparto de beneficios que asegure que los incentivos lleguen a los actores adecuados en la cantidad necesaria para revertir ciertas tendencias.

Estos temas serán abordados esbozando ciertas propuestas que permitan ir cubriendo las brechas o vacío de gobernabilidad, instrumentos jurídicos y cumplimiento de las normas a través de un esquema flexible.

Desde el punto de vista del Estado peruano, proponemos como punto de partida que el criterio general para diseñar e implementar este tipo de herramientas debería ser reconocer la posibilidad de que el ser humano puede coadyuvar, a través de la realización de ciertas actividades, a la provisión o almacenamiento de carbono. Un esquema de pago por servicios ambientales implicará incentivar la realización de actividades que aseguren la provisión de dicho servicio. Esta relación o nexo causal entre las actividades de hacer o no hacer (conservación o manejo sostenible de los recursos forestales) realizadas por algunas personas y los servicios ambientales que los recursos proveen será necesaria para entender quiénes podrán obtener derechos sobre los servicios ambientales que tienen como fuente el bosque.

Esta premisa se encuentra fuertemente vinculada con el rol que juegan los pobladores del bosque, quienes son una pieza fundamental en el diseño y establecimiento de cualquier esquema de pago por servicio ambiental, como REDD.

Sin lugar a dudas, el papel que desempeña el Estado en el diseño y establecimiento de estas premisas viene dado desde el tratamiento constitucional que se otorga a los recursos forestales, fuente de los servicios ambientales que se estarían negociando en este tipo de esquemas. Creemos que el Estado deberá jugar un rol de promotor y regulador de dichas herramientas. Cualquier propuesta normativa a presentarse, sea cual fuese su rango normativo, deberá considerar tanto el papel del Estado ante los recursos forestales como la premisa esbozada líneas arriba.

Dónde implementar REDD en el Perú

Es muy importante determinar las áreas en las cuales sería posible aplicar los esquemas REDD. Para ello, además de haber tomado en cuenta las tendencias y casos actuales en el Perú, hemos determinado algunas oportunidades en las que, según creemos, podría invertirse en desplegar

este tipo de herramientas. Establecer esquemas REDD implicará, entonces, la implementación de, por ejemplo, un incentivo que puede tener dos caras o formas:

(i) Un incentivo para consolidar estrategias que aseguren que ciertas áreas no sean deforestadas ni degradadas, y por tanto, no emitan los GEI; en otras palabras, seguir realizando buenas prácticas de manejo o conservación de los bosques. Por ejemplo, consolidación de concesiones para conservación, ecoturismo o castaña.

(ii) Un incentivo para modificar patrones de conducta específicos ligados a disminuir la deforestación y degradación de espacios forestales. Por ejemplo, la modificación de patrones de conducta en predios privados en los cuales hoy en día solo se realiza prácticas de tala y agricultura, en desmedro de los bosques naturales.

Si bien REDD puede convertirse en una herramienta para financiar la conservación o manejo sostenible de los bosques al evitar la emisión de gases de efecto invernadero, no hay que dejar de considerar otros mecanismos financieros que se vienen aplicando en la región andina, como el programa Socio Bosque en el Ecuador, interesante iniciativa promovida por el propio Estado.

El diseño de estos esquemas en las zonas mencionadas deberá partir de una correcta identificación de derechos sobre el bosque y sobre la tierra, que deberá ser acompañada por el conjunto de obligaciones hacia el usuario del bosque, es decir, las obligaciones de hacer y no hacer a las que se comprometerá para recibir algún beneficio proveniente de dichos esquemas. Uno de los retos principales de asumir en estos esquemas será evitar la creación de incentivos perversos que promuevan la migración de poblaciones a dichas zonas para conseguir derechos o beneficios sobre los servicios o recursos forestales.

Mención particular merece la aplicación de esquemas en las zonas ‘libres’ y su relación con nuevas posibilidades de estrategias públicas y privadas, toda vez que, a pesar de no tener derechos sobre los recursos forestales o la tierra donde habitan, se realizan actividades que pueden ser sostenibles —o no— con el ecosistema. Así, los pobladores se convierten en uno de los principales retos para el establecimiento de esquemas REDD. En ese sentido, se esbozan dos posibilidades para su inclusión como beneficiarios o titulares de derechos sobre los servicios ambientales.

Así, dado que los peruanos estamos diseñando y aplicando esquemas REDD a escala subnacional (por proyectos), es necesario aclarar cómo podrían otorgarse derechos sobre los servicios ambientales para que estos sean negociados. En este documento se esboza una propuesta de procedimiento que contiene lineamientos generales basados en la Ley de Procedimiento Administrativo General, así como en la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y en los contratos de concesión forestal maderable, entre otros documentos que durante los últimos años han venido estableciendo ciertos criterios para la gestión de los recursos forestales.

Régimen contractual

En lo referente al régimen contractual, este documento ha detallado los aspectos más importantes que debería contener un contrato interno de proyecto a suscribirse entre aquel que tiene derechos sobre los servicios ambientales y aquel que los adquirirá, donde se identifique al menos el objeto, las partes y las responsabilidades en el esquema, así como las obligaciones de hacer y no hacer que se determinen, la distribución de beneficios y el tratamiento del riesgo, entre otros conceptos. No se pretende establecer un formato único de contrato para la efectiva transacción respecto de los servicios ambientales, sino aspectos generales que los posibles estructuradores de dichos esquemas deberán considerar.

Institucionalidad

Si bien es el Ministerio del Ambiente la institución pública encargada de regular lo relacionado con los servicios ambientales, consideramos necesario que tanto dicha institución como el Ministerio de Agricultura - MINAG, a través de su Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, trabajen conjuntamente en el establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales —tales como el esquema REDD—, toda vez que algunos de estos proyectos se podrían diseñar y aplicar en áreas bajo la jurisdicción del MINAG. Por ello es necesario unir esfuerzos para apoyar, promover, gestionar o supervisar tales esquemas, trabajando conjuntamente en la obtención de información técnica necesaria que será relevante para el diseño de dicho mecanismo, así como coordinar estrechamente en los criterios y lineamientos indispensables para aplicar ese tipo de esquemas.

En este contexto, es indispensable incluir a los gobiernos regionales, apoyándolos en el fortalecimiento de sus capacidades, y especialmente, incluyéndolos en el proceso de toma de decisiones, así como de gestión de sus recursos forestales. La misma coordinación y articulación deberá realizarse entre las dos instituciones que serían competentes respecto de la supervisión o fiscalización de los servicios ambientales y los esquemas de pago que se les aplique; es decir, el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR y la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA del MINAM.

Es necesario tomar conciencia acerca de que, al margen de las instituciones mencionadas, que se encuentran directamente relacionadas con los bosques, existe una serie de otras instituciones públicas y privadas y de actores relevantes que influirán en la efectividad de la herramienta por contar con competencias en actividades que pueden generar deforestación y degradación (sectores productivos, asociaciones de productores, programas nacionales o regionales, entre otros), o evitarlas.

El establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales como REDD implicará la modificación de paradigmas y cambios de conducta, no solo de los pobladores directamente involucrados con los recursos forestales, sino en general de diversos actores, tanto públicos como privados, que tienen intereses en los bosques o tierras forestales. La participación activa de dichos actores durante el diseño y aplicación de dichos esquemas será, en gran medida, uno de los primeros desafíos a ser superados para establecer un esquema efectivo y eficaz, no solo en el papel, sino también en el campo.

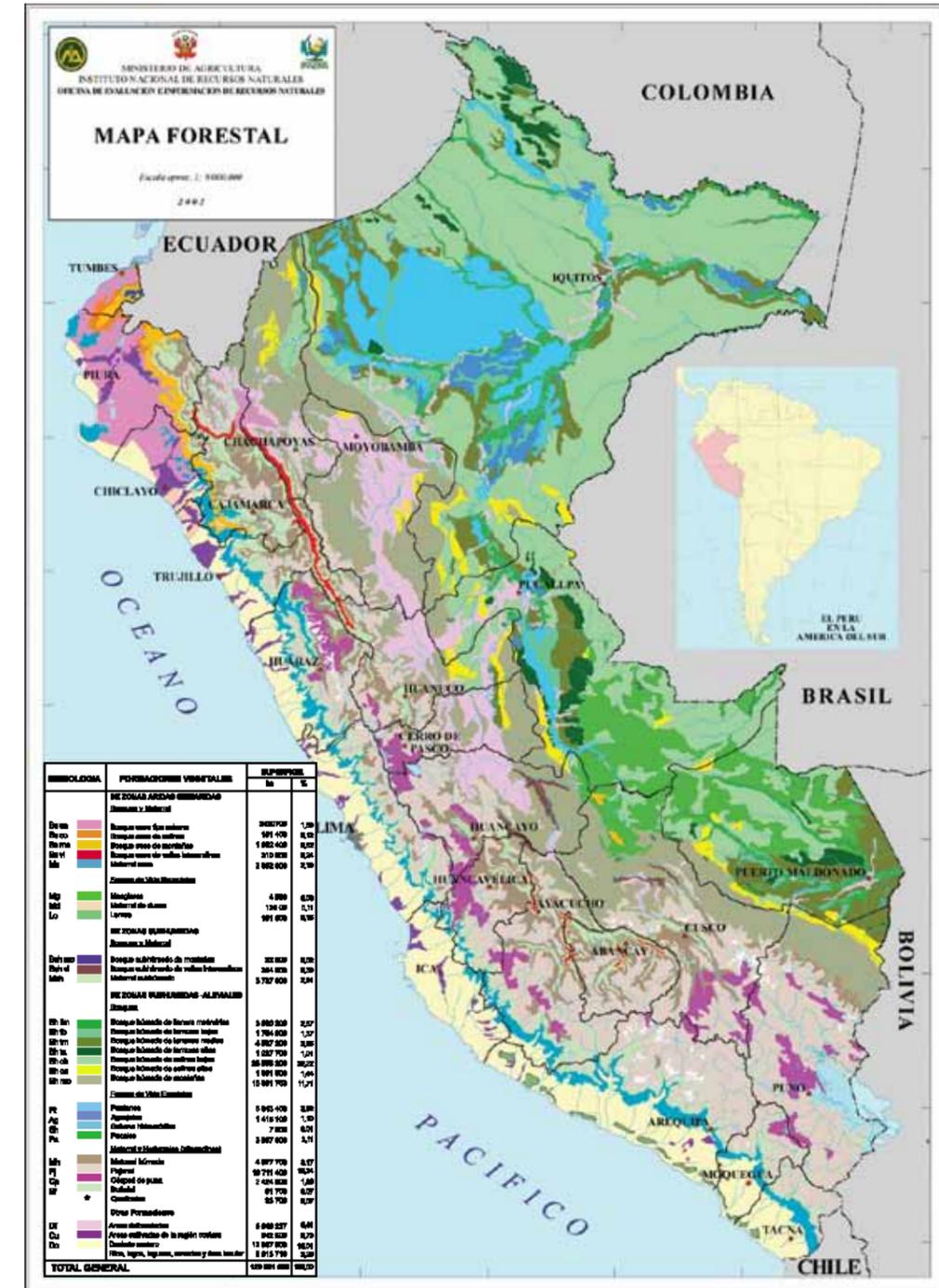
Acrónimos y Abreviaturas

ANP – Áreas Naturales Protegidas
CCBA – Climate, Community and Biodiversity Alliance
CER – Certificado de Emisiones Reducidas
CI – Conservación Internacional
CIFOR – Center for International Forestry Research
COFOPRI – Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAM – Consejo Nacional del Ambiente
DGFFS – Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
DS – Decreto Supremo
GEI – Gases de Efecto Invernadero
GOREs – Gobiernos Regionales
IIAP – Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
INDEPA – Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
INRENA- Instituto Nacional de Recursos Naturales
MDL – Mecanismo de Desarrollo Limpio
MEF - Ministerio de Economía y Finanzas
MINAG – Ministerio de Agricultura
MINAM- Ministerio del Ambiente
MINEM – Ministerio de Energía y Minas
MRREE – Ministerio de Relaciones Exteriores
OEFA – Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN – Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSINFOR – Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PSA – Pago por Servicios Ambientales
REDD – Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación
ROF – Reglamento de Organización y Funciones
SENAMHI - Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERNANP- Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SINANPE – Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SPDA – Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
UPCH – Universidad Peruana Cayetano Heredia
UTM – Universal Transverse Mercator (sistema de coordenadas)
VCS – Voluntary Carbon Standard
WWF – World Wildlife Fund Co.
ZEE – Zonificación Ecológica y Económica

Introducción

En el Perú confluyen las dos variables más importantes que están en el fondo de la relación entre cambio climático y bosques: (i) la existencia de una importante cantidad de bosques naturales (en su mayoría amazónicos), y (ii) un conjunto de prácticas, amenazas y factores que proyectan una deforestación y degradación de aquellos cada vez más preocupante.

Un elemento imprescindible para determinar el potencial del país es el mapa forestal del Perú, elaborado por el Ministerio de Agricultura, que contiene información actualizada al año 2000.



Lamentablemente, para el caso de las áreas deforestadas o degradadas no se cuenta con información específica reciente que pueda llevar a tomar decisiones sobre las mejores estrategias para revertir los patrones negativos entre cambio climático y bosques¹.

Al respecto consignamos información del año 2000 elaborada por el proyecto PROCLIM - CONAM 2005, que mediante el uso de sensores remotos estimó la superficie deforestada del Perú para el año 2000 en 7'172,953.97 hectáreas. Las zonas con mayor deforestación identificada correspondieron a los departamentos de San Martín (18,51%), Amazonas (13,96%) y Loreto (13,81%).

Superficie deforestada acumulada al año 2000 por departamentos

Departamento	Superficie deforestada(ha)	Contribución a la deforestación (%)
San Martín	1'327,736.10	18,51
Amazonas	1'001,540.10	13,96
Loreto	945,642.10	13,18
Junín	734,303.77	10,24
Ucayali	627,096.73	8,74
Huánuco	600,654.46	8,37
Cusco	537,632.37	7,50
Cajamarca	520,061.64	7,25
Pasco	302,020.89	4,21
Madre de Dios	203,891.86	2,84
Puno	146,041.32	2,04
Ayacucho	135,373.07	1,89
Huancavelica	51,990.69	0,72
Piura	31,737.07	0,44
La Libertad	7,231.69	0,10
TOTAL	7'172,953.97	100,00

Fuente: INRENA, proyecto PROCLIM - CONAM 2005.

A lo largo de los años se ha intentado aplicar diferentes políticas públicas que responden a distintos modelos de desarrollo, encaminadas a otorgar valor a estas inmensas áreas forestales desde diversas perspectivas, aunque en la mayoría de los casos sin tomar en cuenta la vocación de dichas áreas y la viabilidad o sostenibilidad de las actividades que se realizan en ellas. Podemos encontrar, entonces, por un lado:

- (i) Otorgamiento de derechos sobre la tierra para establecer cultivos agrícolas y pecuarios.
- (ii) Extracción de recursos no renovables, como los hidrocarbúricos y los mineros, estos últimos sin licencias ambientales y sociales.

Por otro lado, en las últimas décadas se han incentivado otras políticas más acordes con las características de las áreas forestales en el Perú, tales como:

- (iii) Otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales renovables, como los recursos forestales y de fauna silvestre.
- (iv) Protección de áreas de alto valor para la biodiversidad y valores asociados a través del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

¹ Recordemos que, según el IPCC, una de las principales causas de incremento de gases de efecto invernadero está vinculada con la deforestación y degradación de áreas forestales.

En lo relacionado con las políticas sobre uso de las áreas donde se encuentran los bosques, encontramos desarrollos normativos en los que existe una contraposición evidente. Por un lado:

- Legislación forestal y de fauna silvestre sobre áreas protegidas y servicios ambientales, que busca el manejo de bosques naturales mediante herramientas legales para su otorgamiento en favor de particulares que, a través de un plan de manejo, utilicen sosteniblemente sus recursos.
- Por otro lado, legislación agraria que promueve el avance de la frontera agrícola, entre otros, a través del cambio de uso de tierras de aptitud forestal.

Hay una gran contradicción entre el otorgamiento de derechos sobre los recursos forestales para su aprovechamiento o conservación sostenible y la titulación de tierras agrícolas en la Amazonía sobre la base de establecer supuestas “mejoras” en las áreas solicitadas, es decir, luego de realizar el cambio de uso de zonas de aptitud forestal.

Ante esta situación, a lo largo de los últimos años se ha intentado otorgar incentivos para promover el manejo sostenible y la conservación de los recursos forestales. Así, identificamos como una nueva opción una interesante herramienta proveniente de un espacio distinto del forestal, enmarcado en las discusiones sobre cambio climático, donde los bosques recobran interés al ser importantes fuentes de fijación de carbono en tanto no sean degradados o deforestados. La herramienta consiste en colocar incentivos concretos buscando que áreas con bosques no se deforesten o degraden, es decir, que se mantengan las áreas forestales y no emitan gases de efecto invernadero - GEI a la atmósfera.

Desde que la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques en países en vías de desarrollo –o REDD, como se ha denominado– se convirtió en un instrumento que podría considerarse dentro de aquellos destinados para enfrentar el problema del cambio climático, se ha publicado una gran cantidad de libros, artículos y documentos con miras a convertir esta idea simple, pero de aplicación compleja: pagar o compensar a quien con sus acciones reduce la deforestación y degradación y, con ello, contribuye a disminuir los GEI. Para establecer dichos incentivos, países como el Perú deben asumir el reto de mejorar sus políticas públicas y normas relativas a los bosques, con miras a recibir los beneficios de una herramienta como REDD.

Para el Perú, la aplicación de REDD va a significar enfrentar, desde el Estado, retos relacionados con la gobernabilidad y gobernanza forestal, y al mismo tiempo, supone que los usuarios del bosque mejoren las prácticas y cambien usos específicos, para lo cual se debe aplicar una serie de medidas que buscaremos desarrollar en el presente documento.



Área de conservación regional Cordillera Escalera, Tarapoto (San Martín).

Thomas J. Müller / SPDA

Con respecto a las políticas internacionales vinculadas con estos instrumentos, creemos que el Perú debe apoyar aquellos enfoques que reconozcan la urgencia de mejorar la aplicación de políticas y normas forestales que impidan la deforestación y la degradación de los bosques y promuevan el desarrollo de los peruanos —sobre todo de los relacionados con el bosque— a partir de un uso sostenible.

Desde la SPDA, con el apoyo de Climate, Conservation and Biodiversity Alliance - CCBA, hemos intentado involucrarnos en la comprensión, análisis y propuestas respecto de un marco normativo e institucional que viabilice esta oportunidad para el Perú, con miras a convertirlo en un país que aproveche sus ventajas competitivas en materia de bosques y cambio climático. Durante ese proceso, en marzo de 2009 produjimos un reporte preliminar² enfocado en:

- Las causas de deforestación y degradación del bosque.
- Las estrategias, políticas, normas, planes e instituciones ligadas a la lucha contra la deforestación.
- Los esquemas de compensación por servicios ecosistémicos como una oportunidad para evitar la deforestación y degradación de bosques.
- Finalmente, una explicación preliminar acerca de dónde estimamos que se podrían aplicar estrategias que tengan a REDD como una posibilidad.

Ahora el documento trabajado se ha consolidado y aborda varios puntos importantes en torno a REDD que, según creemos, aportarán en la construcción de consensos para que esta herramienta funcione en distintos ámbitos y niveles. Preguntas relativas a la posibilidad de aplicarla en el Perú se responderán a lo largo del presente documento. Pretendemos que este trabajo sirva como base de análisis y toma de decisiones, tanto para las entidades públicas como para aquellos actores interesados en aplicar este incentivo.

A lo largo de este documento detallaremos aspectos como:

- Los bosques y el Perú. Marco institucional y normativo, así como actores relevantes.
- Análisis de los criterios para apostar por REDD como estrategia frente al cambio climático, con miras a lograr co-beneficios importantes en torno al desarrollo del Perú a partir de sus bosques.
- Explicación del modelo de REDD que el Perú parece haber escogido y su importancia para generar condiciones en favor de una aplicación adecuada de la herramienta.
- Aspectos relativos al estatus legal y derechos de propiedad sobre los bosques y el carbono fijado.
- Aspectos relacionados con el diseño y metas de un proyecto, así como la necesaria capacidad gerencial.
- Aspectos tributarios relativos a REDD.
- Aspectos contractuales de la implementación de REDD.

2 En marzo de 2009 se elaboró una entrega preliminar para iniciar el diálogo sobre los aspectos jurídicos relativos a REDD; puede accederse a ella a través del siguiente enlace: www.spda.org.pe.

A partir de la difusión de este informe preliminar hemos recibido comentarios, aportes y retroalimentación respecto de los aspectos tratados en ese documento. También nos ha permitido utilizar la información contenida en dicho documento para llevar a cabo capacitaciones y talleres de difusión entre distintos actores públicos y privados interesados en la implementación de esquemas REDD, tales como: entidades del gobierno nacional, gobiernos regionales, espacios de colaboración como la Grupo REDD u organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Consideramos que resulta necesario avanzar en la discusión de asuntos relativos a REDD, principalmente debido a la coyuntura de bosques y desarrollo, y a los debates en torno al uso de los recursos naturales y las oportunidades en torno a dicho uso, en especial para las poblaciones peruanas menos favorecidas. Este debate, signado por los lamentables sucesos ocurridos alrededor de la derogatoria de los decretos legislativo 1090 y 1064, ha puesto sobre la mesa el papel que debe tener un marco normativo adecuado y, asimismo, la forma como dicho marco debe ser adoptado, de manera participativa, inclusiva y bien informada. Este contexto ha generado que el Perú se encuentre hoy en día en un proceso de revisión y reconstrucción de la normativa forestal, lo que trae una serie de retos y oportunidades para asuntos como REDD y servicios ambientales del bosque, entre otros³.

Es preciso que la construcción de los aspectos normativos, institucionales y jurídicos relativos a REDD cuente con procesos abiertos e inclusivos que aseguren una verdadera ejecución de políticas públicas para aprovechar la oportunidad ofrecida por un mecanismo que debe cubrir los incentivos necesarios para que el desarrollo con bosques en pie, especialmente de los más pobres del Perú, sea una realidad⁴.



Mujer de comunidad nativa asháninka recolectando achiote, Oxapampa (Pasco).

Thomas J. Müller / SPDA

3 Luego de la derogatoria del Decreto Legislativo 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2008, se volvió a otorgar vigencia a la Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000; es esta la que actualmente rige el quehacer forestal. Está en marcha un proceso de modificación de la mencionada ley, así como de su reglamento, con el objetivo de acercar sus disposiciones a las nuevas oportunidades y retos de los temas forestales.

4 Al mismo tiempo, no se debe perder de vista la necesidad de incrementar la capacidad del Estado peruano en aspectos técnicos relativos a REDD, como monitorear la deforestación y degradación de los bosques, analizar las conductas relativas al cambio de uso de suelos y contar con mecanismos de información y respuesta temprana ante situaciones de deforestación y degradación.

1. Servicios ambientales y deforestación evitada

1.1. A modo de introducción: servicios ambientales y sus esquemas de compensación

En términos generales, los servicios ambientales son los beneficios que recibe la sociedad de los ecosistemas. Entre estos servicios se encuentran la provisión de agua, y la captura, almacenamiento o fijación de carbono, y tienen como fuente (o son proveídos por) los recursos naturales y los ecosistemas que estos conforman. Por tanto, las actividades que se realicen en dichos ecosistemas repercuten directamente en la provisión de los servicios ambientales.

Cabe señalar que, en muchos casos —si no en la mayoría—, dichos servicios ambientales son proveídos actualmente sin que medie retribución alguna. Así, por ejemplo, no se invierte ni se generan incentivos para que los ecosistemas que proveen dichos servicios se mantengan para que los sigan proviendo, y se realicen actividades compatibles con dicho fin. Muy por el contrario, a menudo dichos ecosistemas no se manejan de manera sostenible y se encuentran amenazados por diversas actividades que merman su potencial, lo que afecta directamente su posibilidad de proveer servicios ambientales.

Ante esta situación, tanto en el ámbito nacional como internacional, se han venido ideando diversos incentivos económicos o financieros para promover la conservación y/o el manejo sostenible de dichos ecosistemas. Entre estos encontramos los esquemas de pago o compensación por servicios ambientales.

En el caso de los esquemas REDD, el objetivo es reducir las emisiones de GEI causadas por las actividades de deforestación o degradación de ecosistemas boscosos. En tal sentido, la idea en un esquema REDD consiste en ofrecer un incentivo económico con el fin de cubrir los costos en los que se debe incurrir (a través de las obligaciones de hacer o no hacer —en adelante “actividades”) para que un bosque continúe en pie (no se deforeste o degrade), asegurando así el mantenimiento o mejora de la provisión de almacenamiento o fijación de carbono (evitando su emisión por la degradación o deforestación).

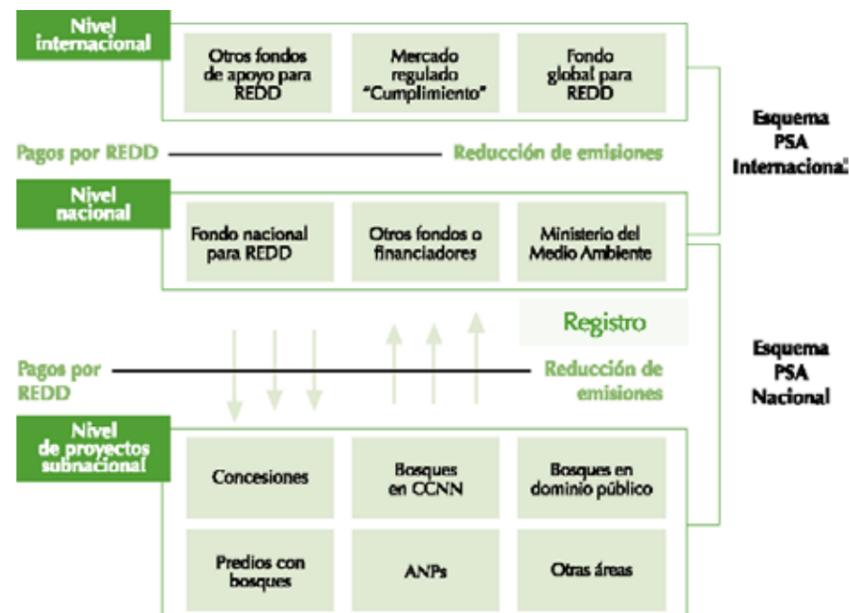
Es importante recordar que el esquema de pago o compensación por servicio ambiental se configura sobre la base de la existencia de una retribución (sea cual fuese su naturaleza), donde aquellos que pagan son conscientes de que están pagando por un servicio ambiental que les es valioso (sea cual fuese el motivo y la escala en la que se construye el esquema), así como aquellos que reciben las retribuciones se comprometan a realizar actividades que impliquen asegurar la provisión de los servicios ambientales en cuestión.

Coincidimos con Angelsen y Wertz-Kanounnikoff⁵, quienes señalan que, para implementar los esquemas REDD, es preciso considerar dos niveles de esquemas de servicios ambientales, o mejor dicho, dos esquemas de pago por servicios ambientales - PSA: (i) uno de nivel internacional, y (ii) uno de nivel nacional y subnacional. También implica la implementación de políticas públicas dirigidas a que el Estado peruano en su conjunto, incluyendo el sector público y el privado, mejore sus capacidades para evitar la deforestación y degradación.



⁵ Angelsen, Arild y Sheila Werts-Kanounnikoff. *What are the design issues for REDD and the criteria for assessing options? Moving ahead with REDD. Issues, options and implications*, p. 12 CIFOR, US, 2008.

Para ilustrar mejor estos dos niveles de esquemas, hemos desarrollado una adaptación a la realidad peruana de los bosques nacionales de un cuadro elaborado por los autores citados para la publicación de CIFOR, en el que se han identificado los dos niveles mencionados.



En este documento nos hemos orientado a la revisión del segundo nivel de PSA (nacional y subnacional), es decir, aquel en donde usuarios reales del bosque, como titulares de derechos sobre él o manejadores de ecosistemas boscosos y pueblos originarios, entre otros, se relacionan de una nueva manera con los recursos forestales para evitar la deforestación y degradación de estas zonas.

1.2. Situación del marco normativo e institucional sobre el bosque peruano y cómo afectaría la implementación de REDD

A lo largo de los años se han aplicado políticas (expresas y tácitas) y normas positivas y negativas en torno a los bosques del Perú. En este caso el reto, con la nueva tendencia de sumar al cambio climático y bosques, es revertir la deforestación y degradación de los bosques amazónicos, y con ello contribuir a varias importantes causas de la humanidad, como:

- Controlar los efectos del cambio climático.
- Conservar la diversidad biológica y los valores asociados con esta.
- Asegurar el agua y el alimento para poblaciones poco favorecidas.
- Dar gobernabilidad a espacios problemáticos.

Creemos que resulta óptimo simplificar y hacer más expeditivo el desarrollo de esquemas REDD, pero con la visión de generar una llegada más sencilla de incentivos económicos y financieros a los actores que los necesitan para cambiar la realidad de la deforestación. En otras palabras, es necesario pensar en todo y en todos, para luego: (i) concretar un esquema jurídico adecuado y flexible que permita experiencias positivas, y (ii) construir un proyecto sencillo, efectivo y eficiente para atacar las causas subyacentes al incumplimiento de las normas y la consecuente degradación ambiental.

Muchas características de los bosques peruanos y de su tratamiento jurídico resultan importantes para analizar cómo se puede hacer efectiva una herramienta como REDD. Esta aproximación nos permite afirmar que no solo se requiere una estrategia de trabajo para cumplir con los requisitos de aplicación de dicha herramienta, sino que también se precisa una política pública de bosques que recoja los intereses de los sectores involucrados directa o indirectamente, y también de los actores con intereses relevantes.

Solo dentro de una política pública de bosques que concuerde con otra política pública respecto del cambio climático, que se ejecute de manera coordinada y que exprese claramente la forma como llegaremos a reducir la deforestación y alcanzar el desarrollo a partir de los bosques, podremos aprovechar de manera orgánica los beneficios de instrumentos como REDD o cualquier otro que busque preservar los bosques. Finalmente, REDD también debe concordar con una política de desarrollo clara para los peruanos a partir de los bosques.

Esta política debe tener su correlato en un modelo de organización del Estado peruano en favor de los bosques. En principio, hay atisbos de que esto será posible a través de iniciativas como la alianza de instituciones como el Ministerio de Agricultura (autoridad nacional forestal), el Ministerio del Ambiente (autoridad ambiental y de cambio climático) y los gobiernos regionales, a través de estructuras o modelos de cooperación. En el seno de esta alianza deberán analizarse aspectos como los que exponemos a lo largo del presente documento, como la integración entre conservación, gestión de bosques y cambio climático. Tal podría ser el caso del grupo técnico relacionado con los aspectos específicos de REDD, en el marco de la Comisión de Cambio Climático recientemente potenciada por el Ministerio del Ambiente.

Paralelamente, debe asegurarse un espacio de concertación y diálogo sobre los bosques, que en la realidad existe, pero cuyos aportes han sido discontinuados. Nos referimos a la Mesa de Diálogo y Concertación Forestal, o al espacio que a partir de ella se pudiera establecer.



Conversatorio "Promoviendo el debate para la organización del Ministerio del Ambiente en el Perú". Lima, febrero del 2008.

Thomas J. Müller / SPDA

1.3. Principales consideraciones sobre la idoneidad de una herramienta como REDD en el Perú

A continuación planteamos un rápido vistazo a las condiciones identificadas en el Perú que harían sostenible una herramienta como REDD:

1. Potencial de fijación de carbono en bosques

Aproximadamente 70 millones de hectáreas distribuidos (principalmente) en:

- Áreas naturales protegidas: nacionales, regionales, privadas y las municipales creadas.
- Bosques de producción permanente (no entregados en concesión).
- Concesiones forestales maderables entregadas.
- Concesiones forestales no maderables.
- Bosques en comunidades nativas y campesinas y reservas territoriales.
- Otros espacios no determinados.

2. Amenazas en los bosques peruanos

- Agricultura.
- Ganadería.
- Nuevos asentamientos poblacionales.
- Monocultivos y plantaciones para agrocombustibles.
- Minería ilegal.
- Gestión inadecuada de extracción de hidrocarburos.
- Tala ilegal.
- Infraestructura vial e impactos no deseados.

3. Mito de selva sin gente

- Migración sierra-selva y su relación con la infraestructura vial. Corrientes de desarrollo inducido por países vecinos como Brasil.
- Percepción de la Amazonía como una zona que requiere ser "puesta en valor" a través de actividades consuntivas.
- Usuarios del bosque con derechos insuficientes o poco claros equivocadamente encaminados hacia generar "mejoras" que significan deforestación.
- Pueblos indígenas: eficacia de los derechos otorgados y deficiente rol del Estado respecto de bosques comunales y en otras áreas, como reservas comunales o reservas territoriales en favor de indígenas en aislamiento voluntario.
- Los colonos y las modalidades de aproximación a los espacios de bosque.

4. Marco normativo propicio

- Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- Ley General del Ambiente (determina posibilidad de esquemas de pago por servicios ambientales o similares).
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Código Penal, capítulo relativo a Delitos Ambientales, recientemente modificado elevando las penas.
- Directiva del Ministerio del Ambiente: Procedimiento de Evaluación para la Aprobación de Proyectos de Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y Captura de Carbono.
- Proyecto de Ley de Servicios Ambientales (aún en propuesta).
- Política Nacional del Ambiente.

4. Otras consideraciones

- Poca claridad y contraposición en torno a las políticas públicas ligadas a deforestación y degradación de los bosques naturales.
- Ordenamiento territorial no culminado.
- Falta de capacidad del Estado para implementar leyes existentes.
- Muy escasa o nula presencia del Estado en zonas donde se produce la deforestación y posibilidad de exigir el cumplimiento de las normas.
- Tasa de deforestación relativamente baja y una importante cantidad de bosques amazónicos en pie.
- En varios casos estos ecosistemas se han conservado por sus propias características, por ejemplo, inaccesibilidad por poco desarrollo de ejes viales hacia ellos. también gracias a esfuerzos de estado peruano (gobierno, pueblos indígenas, usuarios de bosque, etcétera) por conservarlos y manejarlos adecuadamente. Sin embargo, estos esfuerzos requieren el financiamiento necesario para ser mantenidos o mejorados.
- Las nuevas tendencias de desarrollo significan una amenaza importante hacia la conservación y no deforestación de estos espacios: monocultivos, agricultura extensiva en áreas forestales, minería ilegal o colonización desordenada son solo algunos ejemplos de los factores de degradación y deforestación que experimentarán estos espacios en los próximos decenios.

2. Retos en torno a una herramienta como REDD para el Perú

Entre los principales temas que hemos identificado como claves o mínimos necesarios para que una herramienta como REDD sea adecuadamente aplicada⁶, proponemos las siguientes prioridades:

2.1. Ordenamiento del territorio forestal y catastro

Los bosques en el Perú no han pasado por un proceso integral de zonificación, ordenamiento, inventario y valorización. Los datos oficiales con relación a los tipos de bosques, estado de conservación y principales usos se encuentran desactualizados. Esto significa ausencia de ordenamiento de patrimonio forestal y de un catastro adecuado de usos y derechos sobre el bosque. Para el caso específico del catastro, se ha identificado que la ausencia de este es una de las causas principales de conflictos y problemas en la implementación de la normativa forestal, así como una de las debilidades más evidentes en torno a realizar un manejo forestal eficaz, incentivar actividades como la reforestación o la agroforestería, y generar desarrollo a partir de los bosques⁷.

Si bien la Ley Forestal y de Fauna Silvestre dispone, desde su promulgación en el año 2000, realizar dicho ordenamiento, este aún no se ha realizado, por lo que es necesaria la implementación efectiva de esta obligación, la cual estaría en manos de la autoridad forestal nacional en coordinación ahora con las autoridades forestales regionales.

Es preciso concluir y perfeccionar el ordenamiento de la superficie forestal, identificando en cada tipo de bosque según el ordenamiento forestal: producción permanente, protección o de aprovechamiento futuro, así como aquellas áreas en las cuales la deforestación y degradación ponen en riesgo la sostenibilidad de los ecosistemas.

El catastro de dicho territorio ordenado será clave para identificar con claridad los derechos otorgados sobre los bosques (concesiones forestales de todo tipo, cesiones en uso a favor de comunidades nativas, bosques locales y áreas naturales protegidas - nacionales, regionales y privadas-), entre otros. Así también, será necesario determinar las áreas que se encuentran bajo solicitud de reconocimiento o categorización.

2.2. Titularidad sobre el derecho a aprovechar los servicios ambientales

Una de las primeras preguntas planteadas con el fin de implementar un esquema o proyecto REDD es: ¿quién tiene derecho sobre los servicios ambientales? O visto de otra forma, ¿quién tendría la titularidad sobre los posibles bonos o certificado de reducción de emisiones en caso que se estableciera un esquema REDD en determinada área o sobre determinadas áreas forestales?

Por tanto, la aclaración o establecimiento de regulaciones orientadas a otorgar seguridad jurídica para la implementación de esquemas REDD resulta uno de los asuntos más importantes a desarrollar. Primordialmente, se debe tomar como base el hecho de que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y en consecuencia, el Estado peruano tiene dominio eminencial sobre este y los servicios que de ellos se desprenden. Desde esta realidad, puede otorgar derechos

⁶ Tanto la implementación de un enfoque anidado como la posibilidad de recibir fondos para establecer estos esquemas colaborarán para que el Estado peruano pueda asumir estos retos de manera adecuada. Así, el Perú está participando en un proceso denominado Forest Carbon Partnership Facility - FCPF, en el marco del cual se presentó una propuesta de proyecto que contemplaba los aspectos que el gobierno peruano consideraba fundamentales para poder aplicar esquemas REDD.

⁷ Pulgar Vidal, Manuel y José Luis Capella. Opinión legal de la Sociedad Peruana de Derechos Ambiental en relación con el Proyecto de Ley 00840/2006-PE, que propone modificar la Ley 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería. Serie de Política y Derecho Ambiental N° 18, p. 9. Lima, SPDA, junio 2007.

en favor de particulares. En ese contexto, será necesario aclarar quiénes podrán obtener derechos y negociar sobre los beneficios que otorgan los servicios ambientales, y en especial, la relación intrínseca entre derechos sobre recursos naturales y servicios ambientales.

2.3. Marco institucional completo

Muy ligado al punto anterior, también se deberá otorgar claridad a la institucionalidad pública alrededor del establecimiento de esquemas REDD, esclareciendo las funciones o competencias de la Autoridad Nacional Forestal, de las Autoridades Regionales Forestales y del Ministerio del Ambiente. Asimismo, deberá aclararse el rol de aquellas instituciones públicas indirectamente relacionadas con REDD, como el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales - OSINFOR, la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA del Ministerio del Ambiente, e incluso las encargadas de exigir el cumplimiento de la ley, como el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú.

Por otro lado, desde la sociedad civil y el ámbito privado, se requiere una serie de compromisos y responsabilidades para involucrarse en la adecuada implementación del marco político y normativo, y para que este signifique una mejora en la calidad de vida de los actores involucrados. Para ello, es preciso utilizar las herramientas de participación de la sociedad civil en la gestión de los bosques existentes en el marco normativo actual, como por ejemplo, los comités de gestión de áreas protegidas o de bosques.



Pobladores reunidos en asamblea comunal en Puerto Maldonado. Madre de Dios, junio del 2008.

Thomas J. Müller / SPDA

2.4. Políticas públicas con visión integral

Las nuevas tendencias de desarrollo que vienen siendo promovidas a través de diversas políticas y legislación pueden significar una amenaza importante hacia la conservación y deforestación o degradación de estos espacios: los monocultivos, la agricultura extensiva en áreas forestales, la minería ilegal o la colonización desordenada son solo algunos ejemplos de los factores de degradación o deforestación que experimentarán estos espacios en los próximos decenios.

En consecuencia, se requiere un esfuerzo real por realizar ajustes de ciertas estrategias, políticas y normas que podrían contravenir las políticas de conservación o manejo sostenible donde se enmarcaría el establecimiento de esquemas REDD.

Los principales problemas de fondo en la Amazonía del Perú están vinculados con una indefinición en las verdaderas políticas explícitas del Estado hacia esta región (hidrocarburos, minería, infraestructura y madera), así como la congruencia de esta con los intereses y objetivos de los pueblos originarios y las poblaciones locales.

2.5. Contabilidad y monitoreo de GEI provenientes de lo forestal

Será necesario contar con un sistema de monitoreo de las actividades de manejo sostenible o conservación que, a su vez, podría usarse para monitorear esquemas REDD. Esto también incluiría un registro administrativo a través del cual se podrían inscribir los esquemas REDD bajo aplicación, con el fin de tener una contabilidad de proyectos establecidos en todo el país⁸. El registro podría estar integrado y tener como premisa las herramientas de contabilidad y registro nacional de reducción de emisiones de GEI, así como las líneas referenciales por sectores que establecería la autoridad nacional ambiental en coordinación con la autoridad forestal y demás sectores y actores involucrados.

2.6. Ingreso de fondos y distribución de beneficios

Uno de los temas más importantes que se deberá esclarecer dentro de la implementación de los esquemas REDD es cómo ingresarán los recursos provenientes de su aplicación. Es decir, si podrán ingresar directamente a través de cada proyecto que se encuentre bajo ejecución, o si por el contrario, ingresarán a un fondo común que para tales efectos podría crear el Estado.

Por otra parte, sea como fuere el ingreso de dichos recursos, también será preciso esclarecer cómo serán distribuidos los beneficios derivados. En este contexto, será preciso aclarar el papel que cumplen los pobladores de las zonas donde se realizan dichos esquemas (indígenas, colonos, migrantes).

También será necesario esclarecer si dichos pobladores podrían diseñar y luego ejecutar esquemas REDD o si, por otro lado, podrían ser beneficiarios de un esquema puesto en marcha por un tercero. En este último caso es importante aclarar cuáles serían las obligaciones asumidas por dichos pobladores como beneficiarios de dicho esquema.

⁸ Estos aspectos serán desarrollados a lo largo del presente documento.

3. Analizando el enfoque conceptual de REDD

Considerando la situación de los bosques peruanos anteriormente descrita, así como las oportunidades y retos que plantea la implementación de esquemas REDD, resulta pertinente preguntarnos: ¿es viable y recomendable emplear herramientas REDD como aporte del Perú en el marco de la relación bosques-cambio climático?

En esta sección, con el fin de responder esta pregunta, recurriremos a los criterios planteados por Stern, para luego pasar a analizar cuáles son los primeros pasos que ha emprendido el Perú para implementar los esquemas REDD, entre los que enfatizaremos la propuesta de norma para la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales.

3.1. Eficacia, Eficiencia, Equidad y Co-beneficios

Para responder a la pregunta planteada en esta sección, recurriremos a los criterios explicados por Stern en su estudio sobre los elementos claves para un nuevo pacto global sobre cambio climático, desarrollados por Angelsen y Wertz-Kannounikoff⁹ para CIFOR y denominados criterios 3E (eficacia, eficiencia y equidad), llevados al esquema REDD en el Perú. En este caso, explicaremos los criterios —diseñados para un análisis del marco general y global de REDD— y utilizaremos dichos contenidos para identificar algunas necesidades básicas de REDD en el contexto peruano.

Eficacia

Se refiere a la necesidad de que los esquemas REDD sean una modalidad eficaz en contra del cambio climático, en este caso, en lo referente a las emisiones procedentes de deforestación y degradación.

Cabe resaltar que uno de los factores a considerar para la eficacia de los proyectos REDD es la voluntad política para viabilizar desde el Estado estrategias que incidan en la reducción de emisiones por deforestación y/o degradación.

Adicionalidad

Los proyectos deben ser adicionales a lo que ocurriría en un escenario sin existencia de proyecto.

- Los proyectos deben demostrar que, de no existir el mismo o el programa REDD, la deforestación de una zona se realizaría en un escenario en el cual los factores de deforestación operan de manera libre y sin ninguna estrategia que se les contraponga.
- Con relación a los conceptos específicos sobre adicionalidad en el marco de REDD, es importante considerar las especificidades del mecanismo, que considera como base aquellos bosques que serían deforestados o degradados en ausencia de las actividades derivadas del proyecto. Así, será clave la elaboración de una línea de base de carbono fijado, proyectando que se deforestaría o degradaría utilizando datos y cifras creíbles. Solo una buena caracterización de esta etapa puede sustentar el desarrollo de un proyecto viable.
- Un primer factor a tratar aquí también es cómo caracterizar la deforestación proyectada en escenarios tan cambiantes como los que vive el Perú. Por ejemplo, en el caso de la región Madre de Dios¹⁰, si bien es cierto que la deforestación actual e histórica no es tan dramática (con una tasa relativamente baja), existen nuevos factores importantes que pueden proyectar una deforestación mayor a la actual. Por ejemplo, la construcción de la

⁹ Angelsen, Arild y Sheila Werts-Kanounnikoff, op. cit.

¹⁰ Información sobre Madre de Dios recogida de los instrumentos de divulgación alcanzados por el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur.

Carretera Interoceánica Sur - IOS como parte de la Iniciativa para la Integración Regional de Sudamérica - IIRSA, o la expansión de inversiones en monocultivos y la posibilidad de emprender proyectos energéticos, tal como han reseñado científicos como Dourojeanni¹¹.

- Un segundo factor a considerar para las líneas de base de deforestación son los cambios en las políticas y normas relativas a la utilización de las áreas forestales para otros usos no precisamente sostenibles, tales como la agricultura y la ganadería. En efecto, en los últimos lustros el Perú no se ha encontrado ajeno a modificaciones en sus marcos normativos que de alguna forma podrían promover el cambio de uso de suelo. El marco normativo vigente sobre titulación de tierras en la Amazonía podría significar, debido al todavía deficiente ordenamiento forestal y a un ausente catastro de áreas forestales, un riesgo para las áreas boscosas, sobre todo en la Amazonía¹².

Extensión del proyecto y factibilidad de desarrollo

¿Qué tamaño debe tener el área de un proyecto para ser relevante en términos de reducción de emisiones GEI?

- En la mayoría de los casos, la deforestación y degradación de bosques en el Perú se realiza de manera atomizada o por pequeños espacios, en muchos casos por taladores ilegales o agricultores migrantes que actúan en minifundios sin derechos asignados, es decir, bajo esquemas de ilegalidad expresa. Cualquier estrategia que busque revertir dicha situación deberá tener en cuenta la necesidad de abarcar, sobre la base de estrategias adecuadas, a un conjunto de usuarios sobre los cuales se aplicaría la lógica de cambio de actitudes o mejora de prácticas, para revertir la deforestación o degradación. Como veremos más adelante, las actuales herramientas legales para manejo y conservación de bosques pueden ayudar a este fin, aunque no debe dejarse de lado la promoción de nuevas herramientas creativas para lograr el objetivo.
- Este concepto se relaciona con otro igualmente relevante: la agregación. Es decir, los proyectos deberían buscar agregar áreas o zonas en las que existan características apropiadas para realizar proyectos que disminuyan los factores de deforestación más importantes.
- Una posible respuesta a estos problemas sería que los proyectos que pretendan cambiar la situación de amenaza de deforestación y degradación se establezcan conformando mosaicos o espacios integrados en donde las estrategias para reducir la deforestación sean múltiples, y al mismo tiempo, que estén relacionadas con proyectos de manejo y conservación de bosques, como también aforestación y reforestación.

Flexibilidad

Es la adaptabilidad de los proyectos a los cambios y posibilidad de establecer *trade offs* adecuados.

- Es muy importante que los proyectos de REDD puedan adaptarse a los cambios que se dan en escenarios tan variables y expuestos a factores no controlables como los existentes en la Amazonía. Si nuestras estructuras de gestión son rígidas, será difícil evitar muchos factores de deforestación debido a su complejidad. Esto se refleja directamente en los modelos contractuales que se debe implementar en el marco de REDD, los cuales deberán responder a la misma lógica de adaptación.
- En el Perú, la posibilidad de trabajar a partir de proyectos (enfoque anidado) con aquellas iniciativas que ya tienen experiencia en dominar los factores de deforestación o

degradación en el país —como concesionarios para conservación o titulares de contratos

11 Dourojeanni, Marc. *Estudio de caso de la carretera interoceánica sur*. Lima: Universidad del Pacífico, 2004.

12 En muchos casos, el vigente régimen de adjudicación de tierras puede favorecer el cambio de uso ilegal de tierras con aptitud forestal y con bosques hacia la agricultura u otros usos no sostenibles en la Amazonía.

de administración— dará una buena medida de cómo se debe implementar y promover este manejo en adaptación en el campo.

Por ejemplo, podemos identificar experiencias exitosas para revertir situaciones de tala ilegal o avance de frontera agrícola en cuencas concesionadas o áreas naturales protegidas específicas mediante el establecimiento de estrategias flexibles de protección sobre estos espacios. Tales son los casos de la Concesión para Conservación del río Los Amigos y del Parque Nacional Cordillera Azul.

- La flexibilidad no debe llevar a un desgobierno o nula planificación en el manejo del proyecto. De hecho, es imprescindible contar con planes de manejo, planes maestros o similares a partir de los cuales se pueda planificar, monitorear y supervisar la gestión del espacio.



Poblador asháninka participando en un trabajo de manejo forestal comunitario en Satipo, cerca del río Tambo (Junín).

Thomas J. Müller / SPDA

Posibilidad de monitoreo y verificación de los resultados obtenidos

- En primer lugar, el esquema REDD debería ser adecuadamente registrado por la autoridad nacional (el Ministerio del Ambiente, por ejemplo), según el procedimiento establecido para tal fin. Dicho registro implica, además, que el Estado peruano podría verificar el mantenimiento de la fijación de la cantidad proyectada de carbono por la conservación de los bosques.
- Además, de conformidad con el marco normativo vigente, existe una competencia del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales - OSINFOR en relación con los servicios ambientales, así como del Servicio de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP para el caso de las áreas naturales protegidas.
- Encontramos el otro lado de la verificación en los estándares y certificaciones con los que puede —y debe— contar un proyecto para operar en determinados mercados. Así, existirá la posibilidad de acceder a estándares que no solo verifican los resultados en términos de emisiones (cambio climático), sino también en términos de los impactos sobre los aspectos comunitarios y la biodiversidad, como es el caso de los Estándares para el Diseño de Proyectos Climate, Community & Biodiversity - CCB.

Fugas o desplazamientos de las emisiones provenientes de deforestación y degradación

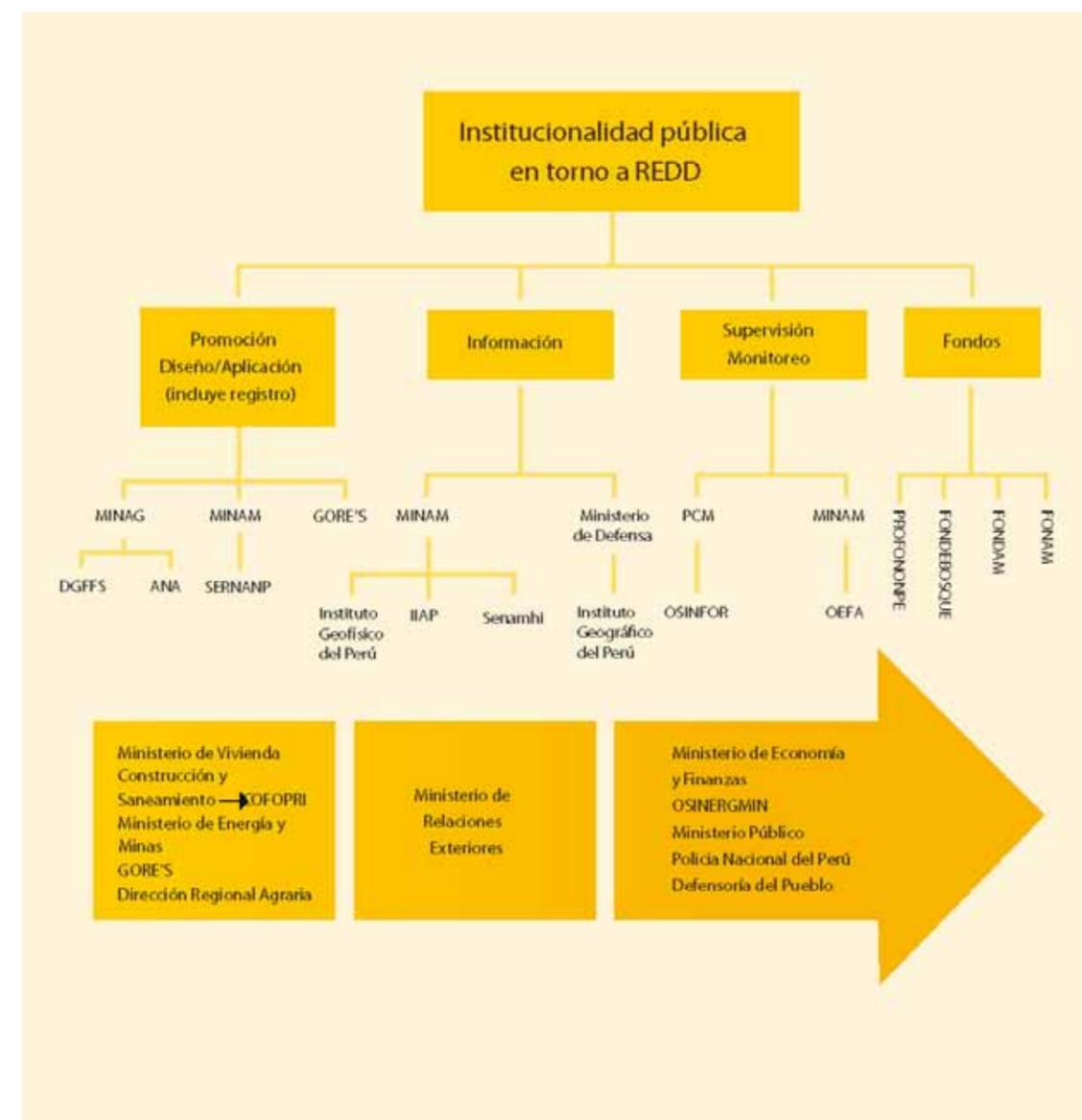
- Es preciso vincular y complementar los esquemas REDD que se implementen con estrategias nacionales o regionales en las zonas donde podrían trasladarse las amenazas de deforestación o degradación debido a la mejor protección, por el esquema REDD, de un espacio determinado.
- Deben establecerse las causas reales de la deforestación: no se puede culpar a la implementación de REDD hechos que se producirían con proyectos o en ausencia de cualquier proyecto, como es el caso de la deforestación provocada por políticas públicas equivocadas o inacción del Estado en determinados supuestos. Son los casos de la promoción de monocultivos agroindustriales en regiones amazónicas y la proliferación de minería ilegal sin control estatal, respectivamente.
- Sin embargo, el proyecto deberá estar en condiciones de enfrentar dichos problemas, sobre todo en su ámbito de acción. Para ello, al menos se requerirán niveles adecuados de gobernanza y gobernabilidad respecto de los ecosistemas forestales. Por ejemplo, de las instancias correspondientes del gobierno nacional y de los gobiernos regionales en caso de intervenir competencias descentralizadas. Los niveles de gobernanza requeridos para demostrar que un proyecto es viable están ligados al establecimiento de los llamados "cinturones de fuga" para cada proyecto. El monitoreo de estas zonas es importante, así como sistemas de alerta temprana para enfrentar los posibles desplazamientos producidos.

Permanencia y gestión de riesgos

- Para tomar en cuenta la reducción de emisiones provenientes de deforestación y degradación, es necesario responder satisfactoriamente a la pregunta: ¿podemos asegurar que el área de bosque conservada hoy no será deforestada o degradada mañana? Como señalan Dutschke y Angelsen¹³, la respuesta pasa por explicar y desarrollar estrategias hacia todos los tipos de riesgos, como: riesgos naturales, riesgos vinculados con el propio cambio climático, así como otros riesgos relacionados con el crecimiento en la demanda de productos agrícolas, fallas en el proyecto y riesgos políticos.
- El manejo específico de los riesgos en la escala de proyecto será tratado en este documento, que propone opciones respecto de lo que debería contener un marco contractual adecuado para REDD. Por ejemplo, se deberán establecer en los mecanismos de desarrollo de las actividades algunos arreglos contractuales específicos.
- Los riesgos que tengan que ver con políticas públicas expresas o tácitas en torno a los recursos forestales y los ecosistemas forestales en general serán tratados también en una sección del presente documento. En países como el Perú, es primordial que se consideren y se tomen medidas concretas para manejar los riesgos provenientes de cambios en las políticas y normas, y generar un compromiso público claro para enfrentar la deforestación y degradación.
- Una forma válida de asegurar la permanencia es, también, concatenar los esquemas a las iniciativas de manejo y conservación, como por ejemplo, concesiones y sus planes de manejo, o contratos de administración y sus planes maestros de áreas naturales protegidas, y por tanto su establecimiento y permanencia por periodos que aseguren la continuidad de la visión de la conservación y uso del bosque.

¹³ Dutschke, Michael y Arild Angelsen. "How do we ensure permanence and assign liability?" En: *Moving ahead with REDD: Issues, options and implications*. CIFOR.

Institucionalidad Pública entorno a REDD



Eficiencia

- Deben medirse los costos iniciales (o anteriores) de poner en marcha una herramienta como REDD, así como la factibilidad de implementar dicha herramienta, frente a otras posibilidades relacionadas con la reducción de emisiones de GEI. La herramienta REDD debería ser una opción eficiente (costo-eficiente) con respecto a otras.
- Si bien existen costos importantes de afrontar (como gobernabilidad o aspectos técnicos, entre otros), hay también congruencia entre la implementación de una estrategia como

REDD y varias otras iniciativas con las que el Estado peruano viene intentando mejorar la gestión forestal y la eficacia de las políticas públicas sobre bosques. Aquí podemos citar, además de la mejora del marco normativo y político en el ámbito interno, algunos procesos internacionales, bilaterales o multilaterales de los que el Perú forma parte.

- Podemos citar, por ejemplo, (i) el proceso de aplicación del Anexo de Manejo Forestal en el marco del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América; (ii) el proceso vinculado con el cumplimiento de la Convención CITES sobre comercio de especies en peligro en relación con especies forestales como la caoba (*Swietenia macrophylla*) o cedro (*Cedrella odorata*), y (iii) muy importante, el arreglo y articulación con otros convenios de la UNFFCC, los Foros de Naciones Unidas sobre Bosques - UNFF o los relacionados con la biodiversidad, entre otros.
- Para establecer una política que fomente esquemas de pago por servicios ambientales como REDD, es preciso considerar el costo de aplicación de las herramientas de gestión por parte del Estado necesarias para que funcionen mínimamente dichos esquemas. Tal y como explicaremos más adelante, nos referimos a sistemas de registros y contabilidad de proyectos y emisiones reducidas, sistemas de monitoreo, esquemas de otorgamiento de derechos claros y tecnologías necesarias, entre otros.

Costos directos de la protección de los bosques

- Son los costos necesarios para la gestión de este tipo de herramientas y también aquellos vinculados directamente con la ejecución de las políticas y estrategias ligadas al mejor uso del bosque y del suelo. Por ejemplo, para el Perú se refiere a los costos reales de enfrentar los impulsores de deforestación y degradación con relativa eficacia, tomando en cuenta la complejidad de los mismos y los costos de oportunidad.
- Aquí se encuentra contenido el vacío enorme de implementación efectiva de las normas forestales, así como sobre áreas naturales protegidas. En ese sentido, vale la pena revisar el estado actual de dicho marco normativo y sus necesidades desde el punto de vista financiero, como también de capacidades, tecnologías y otros elementos.
- Es relevante también revisar en este punto el costo de oportunidad específico de los pobladores (campesinos, titulares de derechos, pobladores) que tomarán las decisiones sobre evitar deforestación y degradación. Al respecto, hay una serie de beneficios derivados de la aplicación de un esquema REDD; sin embargo, también existen —y pueden ser muy importantes— perjuicios o costos adicionales que debe afrontar el titular del bosque o propietario de la tierra antes de ingresar en el esquema. Es preciso considerar esos costos para ensamblar una herramienta REDD.

Equidad

Distribución equitativa y adecuada de los beneficios provenientes de REDD y de otros incentivos sobre bosques

Este es uno de los puntos más importantes a desarrollar en un país como el Perú, donde el problema de la deforestación está íntimamente ligado con el de la pobreza y las opciones de desarrollo.

- El reparto equitativo pasa por definir cuáles son las acciones y los actores en los que se debe incidir para evitar la deforestación y la degradación.
- En segundo lugar, se debe determinar el costo de oportunidad del cambio en esos actores, como ya hemos visto en el punto precedente. En otras palabras, se trata de establecer el valor que tiene para esos actores enfrentar las obligaciones de hacer o no hacer que llevarán a evitar la deforestación.

- Dichos valores deberán ser considerados para lograr una distribución equitativa entre los participantes del esquema.
- Una distribución equitativa bien monitoreada podrá lograr efectos positivos en poblaciones locales y pueblos indígenas.

Pensando en sus territorios originarios, pero también las otras áreas donde interactúan, las poblaciones originarias han tenido y pueden seguir teniendo un rol decisivo en el mantenimiento de la cobertura forestal, pero también en la posibilidad de deforestar o degradar los bosques. Las poblaciones indígenas cuentan en nuestro país con una importante participación como titulares de derechos de una porción de territorio en donde sería preciso promover las prácticas que eviten la deforestación y degradación. Cabe indicar, que el Estado viene diseñando algunas herramientas novedosas en torno a estas poblaciones, tomando en cuenta las características de su relación con los bosques.



Mujeres majuna recolectando una fruta llamada pajuayo (Loreto).

Thomas J. Müller / SPDA

Co-beneficios

Reducción de la pobreza y desarrollo económico

En países como el Perú, las causas de la deforestación y degradación de bosques (en particular los amazónicos) están vinculadas de manera directa con la pobreza y la falta de oportunidades de desarrollo compatible con el mantenimiento de los bosques y los servicios ambientales que estos prestan. Esta relación ha quedado evidenciada en diversos estudios y publicaciones científicas.

En el pasado, lamentablemente, se ha pretendido mejorar la situación de pobreza en la Amazonía peruana a través de la promoción de actividades que vulneran los ecosistemas forestales, como la agricultura y la ganadería. Esta tradición, como se puede colegir de la lectura de Figallo¹⁴, cuenta con un arraigo de más de 150 años de antigüedad dentro del marco político y normativo

14 Figallo, Guillermo. *Derecho Agrario Peruano*. Lima: Editorial San Marcos, 2006, primera edición.

peruano. Hoy en día, todavía se pueden identificar rezagos de dicho marco normativo, como explicaremos más adelante.

Mención aparte merecen los pueblos originarios de la Amazonía, que han establecido modelos de desarrollo a escala menor que de alguna forma han respetado el ecosistema (en última instancia por la escala en la que se realizaban) y se relacionan con él para su supervivencia. Hacia ellos, se puede evidenciar una política sostenida de vulneración de derechos y falta de consideración hacia sus opciones de desarrollo.

En ese sentido, es evidente que la oportunidad de generar esquemas como REDD deberá tomar en consideración de manera expresa y concreta la posibilidad de mejorar la situación de los principales actores vinculados con determinada área forestal, así como considerar la promoción de actividades económicas que contribuyan a la conservación de dichos espacios forestales. Solo así, con el compromiso efectivo de los pobladores de la zona, se podrá asegurar el mantenimiento del bosque en pie y de los servicios ambientales que se relacionan con este.

Otro aspecto muy importante es la participación inicial e informada en la toma de decisiones con relación a las características de los esquemas REDD. Una de las principales preocupaciones de los pueblos originarios es y será que las decisiones respecto de sus territorios se tomen de manera inconsulta o se impongan, y es evidente que esto no podrá suceder de ninguna manera si toman en cuenta los estándares y requisitos exigidos para estos esquemas, pero es tarea de los actores fortalecer las distintas etapas en donde los pueblos originarios, como usuarios directos o indirectos de determinada área forestal, deberán participar.

Esto nos lleva al punto más importante de análisis en esta sección: el reparto de los beneficios provenientes de REDD, que está en el fondo de cualquier discusión. Debe procurarse que los incentivos se dirijan a los actores que efectivamente tendrán oportunidad de realizar un cambio cualitativo y cuantitativo para evitar la deforestación y degradación de bosques, considerando y respetando los derechos consuetudinarios y la dinámica de bosques existente.

Biodiversidad

Bien manejados, los esquemas REDD podrían tener un efecto directo en la conservación de la diversidad biológica. De hecho, para el Perú —que tiene como obligación constitucional y política pública prioritaria (aunque a veces no priorizada) la conservación de la diversidad biológica— es una posibilidad de tener un doble beneficio para el país y para el planeta.

- El Perú es uno de los diez países megadiversos: cuenta con varios de los ecosistemas más importantes y con mayor presencia de especies y genes con valor destacado para la humanidad.
- La herramienta puede ser una oportunidad para concatenar con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado y otras estrategias de conservación de biodiversidad.
- Asimismo, se debe buscar la correlación con la conservación *in situ* y con las estrategias de bosques en todos los ámbitos (nacional, regional y privado).

Derechos y gobernabilidad de los bosques

Se refiere al punto más importante que queremos resaltar en el camino a aplicar una herramienta como REDD, en vista de que, como hemos señalado líneas arriba, solo con una mejora en la implementación de las herramientas de gestión de los bosques se podrán establecer realíamente estrategias en contra de la deforestación y a favor de la conservación de los bosques.

- Culminación del ordenamiento de la superficie forestal.
- Otorgamiento de derechos a particulares.
- Adecuada institucionalidad y gestión intersectorial. Al respecto, hoy contamos con dos sectores directamente vinculados, como agricultura y ambiente, como explicaremos más adelante. Asimismo, el rol de los gobiernos regionales será central.

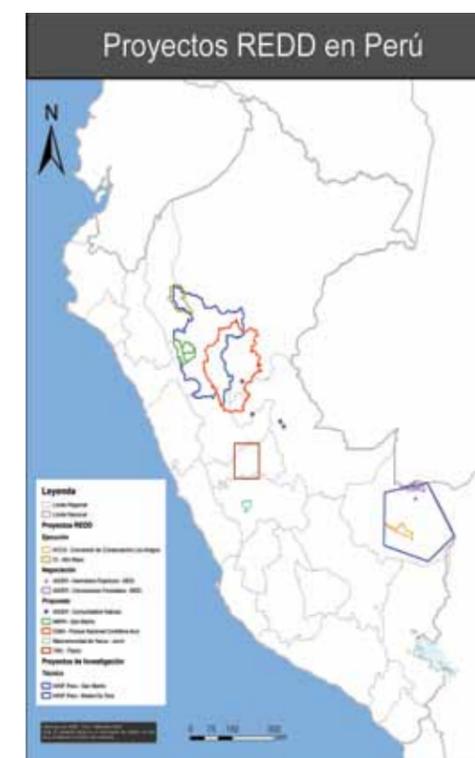
- Participación y concertación para tomar decisiones respecto de los bosques y el cambio climático. Por ejemplo, los Comités de Gestión de bosques o los Comités de Gestión de Áreas Naturales Protegidas.
- Sistemas de aprobación y registro idóneos.

Este punto en particular será desarrollado de manera extensa en el resto del presente documento, dado que es determinante en la viabilidad de estos esquemas.

3.2. Primeros pasos en el Perú hacia REDD

Tal como se ha explicado en la primera parte de este documento, la compleja situación del Perú relacionada con sus recursos naturales, y en especial los forestales, hace necesaria la búsqueda de diversos mecanismos económicos o financieros que apoyen en el manejo sostenible o la conservación de aquellos. En tal sentido, REDD puede ser una oportunidad concreta que hoy se encuentra en evolución y en diseño. Para el Perú, este enfoque puede significar la oportunidad para encargarse de los problemas principales que presenta la herramienta, como es el caso de los retos resaltados en la primera sección de este documento.

La realidad del sector forestal y el nivel de implementación de la normativa referente al manejo o conservación de los recursos forestales —que incluye la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley de Áreas Naturales Protegidas— podría considerar algunos de los factores por los que el Perú estaría interesado en apoyar un modelo de REDD denominado ‘enfoque de canasta’ (*nested approach*), el cual señala que se podrán diseñar proyectos a escala subnacional en tanto se apliquen programas de reducción de emisiones (ligados a lo forestal), y otros que coadyuven a evitar la emisión de GEI en el ámbito nacional. Es decir, no se descartará la coexistencia de proyectos REDD a escala subnacional mientras se van estableciendo las bases para el diseño de programas de reducción de emisiones en el país.



Elaborado por: World Wildlife Co. Programa Perú (2009)¹⁵

15. Elaborado sobre la base de información proporcionada por los miembros del Grupo REDD Perú.

El optar por el *nested approach*, además, implica reconocer que el Perú tiene mucho por hacer, tanto en financiamiento como en capacidades de ejecución para hacer cumplir las normas y aplicar adecuadamente los procesos. En ese sentido, permite llenar esos vacíos de gestión, y en la gobernanza de los temas forestales relacionados con la implementación de una herramienta como REDD.

El enfoque mencionado, además, cuenta con la ventaja de promover que el Estado peruano¹⁶ genere capacidades para la aplicación de una posible estrategia de bosques y cambio climático (REDD, herramientas de mitigación vinculadas al sector bosques, adaptabilidad, entre otras), y al mismo tiempo permita y promueva que se implementen aquellas iniciativas que vienen siendo impulsadas a escala subnacional por diversos titulares de derechos o obligaciones sobre los recursos forestales en el Perú.

Adicionalmente, en el intercambio entre estos dos niveles se debe buscar completar aquellos vacíos, tanto en los marcos normativos e institucionales como en su aplicación, con miras a que funcionen las estrategias de REDD.

3.3. ¿Una Ley de Servicios Ambientales o de REDD?

Si bien a la fecha existen propuestas normativas respecto de la dación de una ley específica que regule aspectos generales relativos al establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales —con relación a las cuales la SPDA ha emitido oportunamente opinión legal—, es menester determinar si es necesario y oportuno promover y aprobar una norma con rango de ley (tal como establecen las propuestas) en torno a la promoción, diseño o aplicación de esquemas de pago por servicios ambientales, vinculando este análisis con el objetivo específico del establecimiento de esquemas y proyectos REDD.

Ha sido ampliamente reseñada la complejidad del concepto de los servicios ambientales y las distintas definiciones que es preciso afinar y preestablecer para generar políticas públicas y herramientas legales para que se incentive que estos continúen existiendo en beneficio de los seres humanos. Fisher, Turner y Morling nos advierten, además, acerca de los distintos niveles de clasificación y complejidad que debe considerar este concepto y ayudan mucho a enfocar y tomar en cuenta especificaciones concretas para que se generen decisiones políticas y ajustadas a los contextos en los que ocurren los servicios ambientales¹⁷.

Queremos resaltar que sería ideal enfocar algunos aspectos jurídicos importantes para aprovechar adecuadamente la oportunidad de incentivar el mantenimiento de los servicios ambientales, pero es urgente especificar cuáles serían los aspectos que requieren un desarrollo detallado, y cuáles, en cambio, deberían mantenerse en cierto nivel de flexibilidad para favorecer la promoción del desarrollo de proyectos con este fin.

Probablemente la necesidad de establecer una norma específica se centra en esclarecer algunos puntos importantes para convertir las potenciales oportunidades de los servicios ambientales en esquemas de compensación o pago que contribuyan a que estos continúen existiendo o que mejoren. Así, algunas de las preguntas más importantes serán:

- ¿Quiénes obtendrán derechos sobre los beneficios que podrían otorgar los servicios ambientales?
- ¿Cómo se puede perfeccionar o esclarecer el rol y la relación del Estado con aquellos que coadyuvarían a proveer dichos servicios dentro del ámbito nacional?
- ¿Cómo se relacionarán los derechos sobre la tierra y los bosques con los derechos sobre el aprovechamiento de los beneficios provenientes de los servicios ambientales?

En todo caso, cualquier tipo de iniciativa normativa que busque generar un marco de congruencia entre los servicios ambientales, su valoración y el establecimiento de esquemas de compensación sobre ellos, así como con el uso o aprovechamiento de los recursos naturales vinculados con estos, puede ser deseable aun cuando no sea un requisito indispensable establecer desde el ámbito legal un marco regulatorio rígido para los servicios ambientales, dado que las posibilidades de establecimiento de incentivos en torno a ellos se encuentran en etapa de creación.

Teniendo en cuenta que, para determinados servicios ambientales —como el carbono procedente de REDD—, todavía se deben definir varios conceptos y compromisos en la construcción de herramientas para aprovechar las potencialidades de estos esquemas, por ejemplo en el ámbito internacional en la próxima COP 15, a realizarse en Copenhague, creemos que se debe optar por una norma que no implique un marco regulatorio rígido, toda vez que si esta se opusiese o no fuese congruente con aquellos acuerdos internacionales a adoptarse, su modificatoria tomará trabajo y tiempo que podrían usarse mejor para otros fines.

Cabe señalar que, según el estudio elaborado para la región andina por ECOVERSA, ninguno de los países bajo análisis ha promulgado hasta la fecha una norma específica sobre servicios ambientales; muy por el contrario, vienen aplicando diversos esquemas de pago por servicios ambientales a través de las normas que hasta la fecha constituyen su marco regulatorio sobre recursos naturales, lo cual para el caso peruano podría ser lo más recomendable.

Pese a que no consideramos indispensable —aunque tampoco negativo— promulgar una norma específica sobre esquemas de pago por servicios ambientales, creemos que sí será necesario establecer regulaciones específicas con el fin de esclarecer los siguientes temas relacionados con dichos servicios:

- Reafirmar que el Estado peruano tiene la posibilidad y la facultad de otorgar derechos para el uso, disfrute, aprovechamiento o similar de los recursos naturales (fuente que provee los servicios ambientales), y como tal, de los servicios ambientales que estos brindan, según el régimen de otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales.
- Los recursos naturales, sea cual fuese su ubicación, son considerados patrimonio de la Nación (salvo el caso de tierra con aptitud agraria), y por tanto no son susceptibles de otorgarse en propiedad. Así también, los servicios ambientales que provean dichos recursos serán reputados patrimonio de la Nación y, por ende, los beneficios que estos podrían otorgar a particulares deberán ser materia de otorgamiento del Estado.
- Los beneficios sobre los servicios ambientales deberán otorgarse principalmente a aquellos actores y dirigirse a aquellos procesos que colaboren con su provisión o mantenimiento, esclareciendo así la relación causa y efecto entre el uso de la tierra o el manejo y conservación de los bosques y los esquemas de PSA.
- Se deberá elaborar un procedimiento efectivo y eficaz a través del cual quienes colaboran con la provisión o mantenimiento de los servicios ambientales puedan obtener beneficios. En dicho procedimiento, deberán quedar claras las siguientes consideraciones y premisas (desde el Estado):

16 Se entiende como Estado a todos los peruanos en conjunto, tanto el sector público como los privados y la sociedad civil a cargo directa o indirectamente de gestionar el recurso forestal y los bosques en general.

17 Fisher, Brendan; R. Turner y P. Morling. "Defining and Classifying ecosystem services for decision making". *Ecological Economics* 68, 2009, pp. 643-653.

➤ Identificar el tipo de derecho con el que se debe contar para negociar respecto de servicios ambientales. Aquí se debe especificar que, para cada herramienta de gestión (por ejemplo, concesión para conservación o área natural protegida o bosque en comunidad nativa u otro), será necesario un esquema particular y un sistema de otorgamiento de derechos que tome en cuenta dichas diferencias.

➤ Esclarecer el rol del otorgante del derecho, por el momento el Ministerio de Ambiente como órgano rector de los servicios ambientales, el Ministerio de Agricultura y gobiernos regionales, entre otras instituciones.

➤ Aclarar que la finalidad de los fondos provenientes de los esquemas de compensación es invertir en actividades que coadyuven al manejo o conservación de las áreas que se encuentran bajo dichos esquemas.

➤ Esclarecer las competencias de evaluación y supervisión de la compensación por servicios ambientales entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, y el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales - OSINFOR, tal como establece su norma de creación, Decreto Legislativo 1085.

Por otra parte, cabe señalar que, considerando el gran interés que ha suscitado la posibilidad de implementar herramientas REDD, se ha visto la necesidad de promulgar una norma específica que regule su aplicación. Sin embargo, no consideramos conveniente hacerlo, toda vez que REDD no es un fin en sí mismo. Por el contrario, es una especie de esquema de pago por servicio ambiental y, por tanto, un incentivo para promover la inversión en proyectos referidos a manejo o conservación sostenible de recursos naturales.

Cabe resaltar que el marco normativo respecto de la implementación de este tipo de herramientas se encuentra estipulado por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Por lo que su implementación podría regularse en torno a las directivas que emita la autoridad competente con relación al establecimiento de esquemas de pago por servicio ambiental.

Además, las propuestas normativas vinculadas con los servicios ambientales y los esquemas de pago o compensación, incluirían a aquellas actividades vinculadas con la fijación de carbono proveniente de deforestación evitada.

En lo referente a REDD específicamente, habría algunos otros temas importantes a desarrollar, no necesariamente en una norma, sino dentro del ordenamiento jurídico, como líneas de base, adicionalidad, fugas, registros, permanencia.

Vale la pena resaltar que los puntos mencionados no serán los únicos que deben considerarse para una efectiva aplicación de REDD. Creemos que el desarrollo de la Amazonía, la inclusión de sus poblaciones originarias y los migrantes asentados en estas zonas deberán tomarse en cuenta.

4. Institucionalidad en torno a REDD

4.1. Instituciones públicas con competencias relativas a REDD en el Perú

Si bien no podemos afirmar que a la fecha exista una institucionalidad consolidada para la aplicación de esquemas de pago por servicios ambientales —tales como los esquemas REDD—, es posible identificar un conjunto de instituciones públicas que tienen entre sus funciones o competencias aquellas relacionadas con la gestión de bosques y de los recursos forestales, su ordenamiento e inventario; el otorgamiento de derechos sobre ellos y la aplicación de incentivos para su valorización y de los servicios ambientales, estableciendo así también mecanismos de financiamiento y pago por dichos servicios.

Entre las instituciones que tendrían incidencia en la obtención de información, promoción, diseño, aplicación, supervisión o monitoreo de esquemas REDD se encontrarían:

En la promoción, diseño o aplicación de esquemas REDD

(i) Ministerio del Ambiente - MINAM

El Ministerio del Ambiente fue creado en el año 2008. Dentro de su estructura orgánica se encuentra el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, que tiene cuatro direcciones generales: Dirección General de la Diversidad Biológica; Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos; Dirección General de Ordenamiento Territorial, y Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural.

Si bien las cuatro direcciones del mencionado Viceministerio cumplen algún rol en el establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales o de ser el caso de esquemas vinculados a evitar la deforestación y degradación, creemos conveniente resaltar el trabajo de dos direcciones que tendrían funciones específicas respecto del diseño y aplicación de dichos esquemas:

- **Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos**

Cambio climático: Formulará, en coordinación con las entidades correspondientes, la política, planes y normas de carácter nacional para la gestión del cambio climático, proponiendo su aprobación. Así también, elaborará, actualizará y coordinará la estrategia nacional frente al cambio climático con las entidades que conforman la Comisión Nacional de Cambio Climático, proponiendo su aprobación. Una vez aprobada, se encargará de promover la aplicación de la mencionada estrategia, procurando incorporar medidas de adaptación y mitigación en las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y local. Para dicho fin también proveerá asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales en dichos temas.

Registro nacional: Debe mantener un registro nacional de proyectos de adaptación y mitigación, así como de las investigaciones y estudios sobre el cambio climático y aquellos elaborados en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. En tal sentido, dicha Dirección se encargará de elaborar y mantener actualizado el registro nacional correspondiente al establecimiento de esquemas REDD en el territorio nacional. También conduce la implementación de un sistema nacional de inventario de gases de efecto invernadero que integre los inventarios sectoriales desarrollados de manera participativa, en coordinación con el Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente.

- **Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural**

Evaluación y valoración de los recursos naturales y servicios ambientales: Formula y promueve, en coordinación con las entidades competentes, la política, planes, estrategias, instrumentos, normas y directivas de carácter nacional para la evaluación y valoración de los recursos naturales, la diversidad biológica y los servicios ambientales y su degradación, proponiendo su aprobación.

También tendrá entre sus funciones conducir la valoración de los recursos naturales, la biodiversidad, los servicios ambientales y su degradación además de elaborar y mantener actualizado el respectivo inventario y evaluación de dichos recursos y servicios, en coordinación con las autoridades competentes, sectoriales y descentralizadas.

La obtención de dicha información resulta de gran importancia, en especial para priorizar las áreas donde se podría establecer esquemas de pago por servicios ambientales con el fin de apoyar económicamente en su provisión.

Instrumentos económicos: Formula y propone la política nacional relacionada con los servicios ambientales y su compensación, promoviendo la implementación de mecanismos de financiamiento, pago y supervisión de los servicios ambientales. En ese sentido, fomenta el diseño de instrumentos económicos para el desarrollo estratégico de los recursos naturales, así como también para prevenir su degradación, en coordinación con el Viceministerio de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente.

En tal sentido, a través de esta dirección, el Ministerio apoyará la promoción de instrumentos tales como los esquemas de pago por servicios ambientales, entre los cuales encontramos el diseño y establecimiento de esquemas REDD.

Cabe resaltar que, dentro de la estructura orgánica del Ministerio del Ambiente, también se encuentra una Oficina de Asesoramiento en Asuntos Socioambientales. Esta oficina tiene como finalidad asesorar en temas de manejo de conflictos sociales de origen ambiental. Será entonces importante incluir esta oficina en el monitoreo o supervisión que podría realizar el Ministerio del Ambiente.

(ii) Ministerio de Agricultura - MINAG

El sector agrario bajo la competencia del MINAG está encargado de la gestión de las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento sostenible, la flora y fauna, los recursos hídricos y la infraestructura agraria, entre otros.

Entre las competencias exclusivas referentes a los recursos forestales y de fauna silvestre que tiene el MINAG, según su Reglamento de Organización y Funciones - ROF, encontramos la de conducir el Sistema Nacional de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre. Esta es una herramienta oficial de apoyo para el desarrollo de actividades de administración, control, prevención, supervisión y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Si bien estaba contenido dentro del Decreto Legislativo 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2008, derogado en junio de 2009, cabe resaltar la importancia de rescatar este tipo de herramienta, que será un valioso aporte en el diseño, aplicación y supervisión de esquemas de pago por servicios ambientales tales como los esquemas REDD.

El MINAG también se encarga de dictar las políticas nacionales para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente.

Cabe señalar que existen dentro del ministerio algunas competencias que podrían entrar en conflicto con la conservación o el manejo sostenible de los recursos forestales y la determinación de acabar con la deforestación y degradación, como por ejemplo la promoción de la ampliación

de las tierras dedicadas a la agricultura, fomentando el desarrollo de proyectos de irrigación y otros mecanismos de aprovechamiento de las tierras con aptitud agraria, en coordinación con los sectores e instituciones competentes. Es importante, entonces, revisar y modificar los procedimientos necesarios para la evaluación y posterior establecimiento de tierras consideradas con aptitud agraria, para asegurar que no implique el cambio de uso de tierras de forestales a agrarias. Esta situación ha venido ocurriendo, y lamentablemente es el punto de partida de un sistema jurídico que favorece la degradación y deforestación.

Así, la inclusión de otros organismos —tales como el Ministerio del Ambiente— para la determinación de la aptitud de dichas tierras podría contribuir a la conservación o el manejo sostenible de los recursos forestales.

En lo que concierne a los recursos forestales y de fauna silvestre, se ha creado, dentro de la estructura orgánica del MINAG, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre - DGFFS, Autoridad Nacional Forestal que se encarga de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales vinculados con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los recursos genéticos asociados en el ámbito de su competencia, en concordancia con la Política Nacional del Ambiente y la normativa ambiental. Dicha dirección tiene entre sus unidades orgánicas la Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, la Dirección de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre y la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios.

Entre las funciones relevantes para el establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales de dichas direcciones, encontramos:

- Dirección de Promoción Forestal y de Fauna Silvestre. Establece los lineamientos; propone y supervisa la zonificación forestal y el ordenamiento del patrimonio forestal nacional, así como el inventario y valoración de los recursos forestales y de fauna silvestre, en el marco de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial.

Asimismo, elabora propuestas para la promoción de la inversión privada en el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

- Dirección de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre. Mantiene actualizados los inventarios forestales y de fauna silvestre, así como su valoración en el ámbito de su competencia. Adicionalmente, promueve, apoya y asesora en la gestión forestal y de fauna silvestre a los gobiernos regionales y los comités de gestión de bosque.
- Dirección de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre. Tiene entre sus funciones conducir y consolidar los registros nacionales forestales y de fauna silvestre, así como consolidar y analizar datos históricos sobre los recursos forestales y de fauna silvestre. También se encargaba de conducir el Sistema Nacional de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre; sin embargo, debido a la derogación del Decreto Legislativo 1090, dicho sistema no se encuentra plasmado en norma legal alguna, por lo que no estaría contemplado dentro de sus competencias.

Como se puede apreciar, la información con la que deberá trabajar esta unidad orgánica será muy relevante para el diseño y aplicación de esquemas de pago por servicios ambientales.

Será necesario que ambas instituciones trabajen conjuntamente en el establecimiento de dichos esquemas, toda vez que algunos de estos proyectos se podrían diseñar e implementar en áreas bajo la jurisdicción del MINAG, por lo cual será preciso unir esfuerzos para apoyar, promover, gestionar o supervisar dichos esquemas trabajando conjuntamente en la obtención de información necesaria, así como coordinar estrechamente en los criterios y lineamientos que serán indispensables para aplicar dicho tipo de esquemas.

(iii) Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP

Es un organismo público técnico especializado del Ministerio del Ambiente. Se encarga de dirigir el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, en su calidad de ente rector de las áreas naturales protegidas, y de asegurar su funcionamiento como un sistema unitario. Se ocupa de gestionar las áreas naturales protegidas de administración nacional, sea de forma directa o a través de terceros bajo las modalidades que establece la legislación de la materia.

Así, está encargado de aprobar los instrumentos de gestión y planificación de las áreas naturales protegidas - ANP de administración regional y de las áreas de conservación privada, las cuales podrán contener actividades tendientes al establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales tales como REDD. Asimismo, se ocupa de supervisar y monitorear las actividades que se realicen en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas, velando por el cumplimiento de la normatividad, los planes aprobados y los contratos y convenios que se suscriban.

En este contexto, promoverá, otorgará y regulará los derechos por los servicios ambientales y otros mecanismos similares generados por las ANP bajo su administración. Cabe señalar que el otorgamiento de dichos derechos se deberá insertar en los procedimientos que para tal efecto establezca el Ministerio del Ambiente.

(iv) Gobiernos regionales

De acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley 27867, las funciones que ejercen los gobiernos regionales se desarrollan a partir de las políticas regionales, que a su vez se formulan en concordancia con las políticas nacionales sobre la materia. En materia agraria el artículo 46 establece en sus incisos e) y q) que los gobiernos regionales podrán realizar acciones de vigilancia y control para garantizar un uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción; otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales en áreas del interior de la región, y ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

Así, los gobiernos regionales, con posterioridad a la efectiva transferencia de funciones en materia agraria, se encontrarán realizando funciones que tienen que ver directamente con la gestión y control de los recursos forestales bajo su jurisdicción, lo que repercutirá directamente en el establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales tales como REDD.

No deben perderse de vista las competencias ambientales y respecto de ordenamiento territorial que tienen los gobiernos regionales, por medio de las cuales, por ejemplo, son competentes para “formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas”¹⁸. Por tanto, los gobiernos regionales deberán participar activamente en la definición de la política relativa a los servicios ambientales y sus esquemas de pago.

En la obtención de información necesaria para el diseño y establecimiento de dichos esquemas

(i) Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana - IIAP

Es un organismo público ejecutor con personería de derecho público interno adscrito al Ministerio del Ambiente, que se relaciona con el gobierno nacional a través del MINAM y directamente con los gobiernos regionales de su ámbito. Es una institución de investigación científica y tecnológica para el desarrollo, especializada en el uso sostenible de la diversidad biológica en la región amazónica. Realiza sus actividades en forma descentralizada, promoviendo la participación de las instituciones públicas y privadas y de la sociedad civil. Así, provee información estratégica basada en los conocimientos científicos sobre el potencial y las limitaciones del territorio y de los recursos naturales. Dicha información es primordial para apoyar procesos de toma de decisiones políticas y económicas que apoyen, por ejemplo, el mantenimiento de la provisión de servicios ambientales, tales como los que podría ayudar el establecimiento de esquemas REDD.

18 Artículo 53, inciso i, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867 del 18 de noviembre de 2002.

(ii) Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú - SENAMHI

Adscrito como organismo público ejecutor al Ministerio del Ambiente - MINAM, se rige por su ley de creación y sus modificatorias. Entre sus principales funciones está la de organizar y administrar el archivo nacional meteorológico, hidrológico y ambiental. Otra de sus metas es el conocimiento, evaluación, estudio y clasificación de los recursos climáticos e hidrológicos del país y la realización de las investigaciones necesarias para el mejoramiento de estos recursos.

El SENAMHI también tiene dentro de sus funciones conducir las actividades meteorológicas, hidrológicas, agrometeorológicas y ambientales del país; participar en la vigilancia atmosférica mundial y prestar servicios especializados, para contribuir al desarrollo sostenible, la seguridad y el bienestar nacional¹⁹.

(iii) Instituto Geofísico del Perú

Es un organismo público ejecutor del Ministerio del Ambiente que cumple un rol social, contribuyendo a prevenir y mitigar fenómenos con gran potencial destructivo, tales como terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, inundaciones, huaycos y sequías.

Entre las funciones del Instituto Geofísico se encuentran, entre otras, las siguientes:

- Realizar investigación científica en busca del conocimiento de la realidad nacional en el medio ambiente geofísico orientada a la prevención de desastres naturales en el interior de la tierra, la atmósfera, el espacio adyacente y el océano.
- Ofrecer servicios científicos y tecnológicos en los campos donde tiene conocimiento experto como son: Estudios de riesgo sísmico, Sismicidad inducida, Métodos de prospección geofísica, Propagación de ondas electromagnéticas, Recepción y procesamiento de imágenes de satélite, entre otros.

(iv) Instituto Geográfico del Perú

Este organismo público descentralizado del sector Defensa tiene por finalidad elaborar y actualizar la cartografía básica oficial del Perú, proporcionando a las entidades públicas y privadas la cartografía que requieran con fines de desarrollo y defensa nacional. Entre sus funciones se encuentran:

- Actuar como organismo competente del Estado para normar las actividades geográfico-cartográficas que se ejecutan en el ámbito nacional.
- Participar en la creación, delimitación o redelimitación de circunscripciones territoriales, elaborando la cartografía oficial de conformidad con las disposiciones legales vigentes.
- Promover y ejecutar investigaciones, así como el desarrollo de las ciencias geográfico-cartográficas y sus aplicaciones en el país.
- Organizar y administrar el Archivo Cartográfico Nacional, la Base de Datos Cartográficos y el Sistema de Información Cartográfico Nacional.

En tal sentido, la labor del Instituto Geográfico del Perú resulta primordial, considerando la información y el conocimiento con el que cuenta, que deberá ser aprovechado, entre otros, con fines del diseño de un catastro forestal.

Las universidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, también jugarán un papel importante en la obtención de información relevante para el diseño, establecimiento o supervisión de este tipo de esquemas, toda vez que cuentan con investigaciones relacionadas, por ejemplo, con la deforestación o degradación.

19 Fuente: Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú: www.senamhi.gob.pe

Será necesario, por tanto, que toda información útil para el diseño, implementación y supervisión de este tipo de esquemas sea de fácil acceso, tanto para las instituciones encargadas directamente del establecimiento de este tipo de esquemas como para el público en general, o para las personas interesadas en apoyar y aplicar esquemas REDD.

Resultará primordial designar a una institución que se encargue de compilar dicha información y brindar fácil acceso a dicha información.

Instituciones competentes para la supervisión o monitoreo

(i) Organismo Supervisor de Recursos Forestales - OSINFOR

El OSINFOR fue creado por Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000, como un organismo supervisor de las concesiones forestales maderables adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Posteriormente, en el año 2005, al no haberse implementado aún dicho organismo, se decidió disponer la fusión del OSINFOR con el INRENA²⁰ bajo la modalidad de fusión por absorción. Así, el OSINFOR se incorporó a la estructura orgánica de esa institución.

Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo 1085 del 28 de junio de 2008, se creó el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales como un organismo público ejecutor adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Se le encargó la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, otorgados en el marco de la Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Así, la OSINFOR se ocuparía de supervisar, por el Estado peruano, los esquemas de pago por servicios ambientales —tales como los esquemas REDD— que se establezcan en función de los recursos forestales o de fauna silvestre, de conformidad con los instrumentos legales contenidos en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

(ii) Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Se trata de un organismo público técnico especializado del Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental que corresponde. Entre sus funciones relevantes a la implementación de esquemas de pago por servicios ambientales, tales como REDD, encontramos:

- Aquellas relacionadas con dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley General del Ambiente.
- Aquellas vinculadas con la potestad sancionadora y de ejecución coactiva por infracciones a la legislación ambiental.
- Aquellas relacionadas con la supervisión que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización establecidas en la legislación vigente.
- La emisión de opiniones técnicas sobre los casos de infracción ambiental que puedan dar inicio a la acción penal por delitos tipificados en el Código Penal.

Será necesario esclarecer las competencias y funciones de ambos organismos para el monitoreo de los servicios ambientales, toda vez que aquellas podrían entenderse como duplicadas y, por tanto, crear un conflicto de intereses.

Por las funciones de la OEFA, resulta interesante la posibilidad de que supervisaran las labores de OSINFOR para que dicho organismo realice sus funciones según lo establecido por su ley de creación y demás normas legales sobre la materia.

²⁰ DS 036-2004-AG, de fecha 3 de octubre de 2004.

Instituciones para la promoción, obtención o manejo de fondos

(i) PROFONANPE

Institución privada sin fines de lucro de interés público, creada en 1992 por el Decreto Ley 26154 con la finalidad de administrar el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado - FONANPE, que constituye un fondo fiduciario intangible destinado a la protección y manejo de áreas naturales protegidas por el Estado, así como los demás recursos que logre captar. Las actividades de PROFONANPE han cubierto 46 áreas protegidas y sus zonas de influencia, de las 63 existentes, entre las que destacan diez parques nacionales, cinco santuarios nacionales, tres santuarios históricos, diez reservas nacionales, un refugio de vida silvestre, una reserva paisajística, seis reservas comunales, cuatro bosques de protección y seis zonas reservadas.

(ii) Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal - FONDEBOSQUE

Institución privada sin fines de lucro, creada por el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre con fuerza de ley a través de la Ley 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y/o Agroforestería. Sus principales actividades se orientan a promover el manejo forestal, la conservación del patrimonio forestal, plantaciones forestales, forestación y reforestación, ecoturismo, agroforestería, industria maderera, econegocios, manejo de fauna, servicios ambientales, recuperación y repoblamiento de especies amenazadas, promoción de la investigación forestal y de fauna silvestre y apoyo a los actores relacionados con la actividad forestal, y en general, con el cumplimiento de los principios y objetivos de gestión forestal sostenible contenidos en la Ley Forestal y su Reglamento.

(iii) Fondo Nacional del Ambiente - FONAM

El FONAM es una institución de derecho privado creada por el Congreso de la República en el año 1997, mediante Ley 26793, con el objeto de promover la inversión pública y privada en el desarrollo de planes, programas, proyectos y actividades orientadas al mejoramiento de la calidad ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de las capacidades para una adecuada gestión ambiental.

Con relación al cambio climático, cabe señalar que ha sido reconocido por el WB CF - Negocio de Carbono del Banco Mundial como el punto focal de sus actividades en el Perú en lo referente a la identificación, calificación y manejo de proyectos que puedan presentarse ante el Mecanismo de Desarrollo Limpio - MDL, con el fin de obtener Certificados de Emisiones Reducidas - CER de gases de efecto invernadero. Entre sus actividades se encuentra el Programa de Forestación y Reforestación para el MDL, que brinda asesoría técnica a proyectos de forestación y reforestación que puedan aplicar al MDL del Protocolo de Kyoto, así como un programa de promoción del desarrollo de esquemas de pagos por servicios ambientales.

(iv) Fondo de las Américas - FONDAM

El FONDAM promueve actividades destinadas a preservar los recursos naturales y biológicos, a través del financiamiento de proyectos en beneficio de la población más necesitada y que son ejecutadas por instituciones sin fines de lucro de la sociedad civil. En el ámbito del manejo de bosques y los proyectos de conservación ha tenido una amplia experiencia en la promoción de proyectos en ecosistemas forestales naturales, principalmente vinculados con áreas naturales protegidas, como por ejemplo los parques nacionales Cordillera Azul, Tingo María y Río Abiseo en la Amazonía peruana.

Otras entidades públicas vinculadas indirectamente

Hay varias instituciones públicas con competencias específicas vinculadas o no con bosques y tierras forestales, pero cuyas competencias influyen en la implementación de una estrategia de reducción de emisiones por deforestación y degradación, como es el caso de:

(i) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Su intervención se canaliza a través del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, organismo público descentralizado que funge de organismo rector máximo encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida el programa de formalización de la propiedad y su mantenimiento dentro de la formalidad en todo el país, centralizando las competencias y toma de decisiones. COFOPRI efectúa el levantamiento, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro predial del país derivado de la formalización.

Cuando el Programa Especial de Titulación de Tierras - PETT se fusionó con COFOPRI —como entidad absorbente—, asumió competencias sobre la titulación de tierras en la Amazonía. Lamentablemente, en muchos casos, dicha titulación pasa por realizar actividades de cambio de uso de tierras (roce y quema) para solicitar el respectivo título de propiedad sobre el área. Estas competencias también tienen que ver con la posibilidad de ejercer un adecuado control sobre las prácticas que propician la deforestación y degradación, como en el caso de algunas entidades regionales que podrían aceptar el avance de predios urbanos o agrícolas en desmedro de bosques naturales.

Mediante el Decreto Legislativo 1089, se ha creado un régimen excepcional de formalización de propiedad rural otorgando a COFOPRI competencias para dichas funciones. Sin embargo, los gobiernos regionales que deseen acreditar dichas competencias en función del proceso de descentralización, podrán hacerlo durante la vigencia de este régimen excepcional. Es decir, los gobiernos regionales podrían potencialmente realizar las acciones de saneamiento físico legal de predios rurales.

(ii) Direcciones regionales agrarias

Las direcciones regionales agrarias fueron concebidas como órganos desconcentrados del Ministerio de Agricultura. Actualmente en el marco del proceso de descentralización que atraviesa el país, se encuentran en un proceso transitorio, en el cual algunas de éstas dependen normativa y técnicamente del Ministerio de Agricultura, pero administrativa y presupuestalmente de los gobiernos regionales.

Entre sus funciones se encuentran las de promover y regular las actividades relacionadas con el desarrollo agrario, constituyéndose en instancia principal de coordinación a escala regional de las actividades del sector público agrario con el sector privado. Asimismo, son la institución encargada de otorgar los títulos de propiedad para adjudicaciones en el caso de comunidades campesinas y nativas.

Por ejemplo, la Dirección Regional Agraria del departamento de San Martín se encarga de promover, regular las actividades relacionadas al desarrollo agrario y constituye la principal instancia de coordinación regional de las actividades del sector público agrario con el sector privado, teniendo como ámbito territorial y funcional el mismo que corresponde al Gobierno Regional de San Martín y tiene como sede la ciudad de Tarapoto.

(iii) Ministerio de Energía y Minas y OSINERGMIN

El Ministerio de Energía y Minas es el organismo central y rector del sector Energía y Minas, y forma parte integrante del Poder Ejecutivo.

Tiene como finalidad formular y evaluar, en armonía con la política general y los planes del gobierno, las políticas de alcance nacional en materia del desarrollo sostenible de las actividades minero - energéticas. Asimismo, es la autoridad competente en los asuntos ambientales referidos a las actividades minero - energéticas.

Si bien el mencionado ministerio promueve las actividades del sector minero, en el caso de la pequeña minería y minería artesanal, según la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley 27867, estas competencias fueron transferidas a los gobiernos regionales con el fin

de fomentar la exploración y explotación de los recursos mineros en las regiones en dichas escalas. Así, de los 10.687 titulares de derechos mineros en el país, 4.153 están calificados como Pequeños Productores Mineros y Productores Mineros Artesanales, que comprenden un total de 11.596 derechos mineros en 3 millones de hectáreas del territorio nacional²¹.

Además de lo referente al sector energético, se viene promoviendo el establecimiento de cultivos tendientes a servir de materia prima para la producción de biocombustibles.

La promoción y fomento de estas actividades pueden de una u otra manera convertirse en amenazas a la promoción de las actividades de conservación o manejo sostenible de ecosistemas boscosos. Por ejemplo, impulsar el otorgamiento de derechos para la extracción minera puede dar lugar al surgimiento de actividades mineras artesanales en áreas en las que estas no se habían realizado con anterioridad, lo que puede afectar la conservación o manejo sostenible de bosques primarios, considerando que el otorgamiento de derechos sobre el suelo forestal no impide el otorgamiento de derechos sobre el subsuelo.

Por ende, la participación del sector energía y minas en la elaboración de documentos de planificación territorial es primordial para que los intereses de dicho sector no entren en franca contradicción con los de aquellos sectores involucrados en la conservación o manejo sostenible de los recursos forestales.

OSINERGMIN: El actual Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería²² se creó como el organismo regulador, supervisor y fiscalizador de las actividades que desarrollan las personas jurídicas de derecho público interno o privado y las personas naturales, en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, siendo integrante del Sistema Supervisor de la Inversión en Energía compuesto por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía.

La misión del OSINERGMIN es regular, supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas relacionadas con las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, así como el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de dichas actividades. Por lo tanto, tiene la misión de velar por el correcto desenvolvimiento de dichas actividades, de tal manera que, entre otros, no perjudiquen los ecosistemas boscosos, y en general para que dichas actividades no causen impactos negativos en el medio ambiente. Cuenta con oficinas regionales en ciudades como Iquitos, Pucallpa y Madre de Dios, entre otras.

OSINERGMIN juega un rol importante en supervisar que las actividades mineras o hidrocarburíferas se realicen según lo establecido por su legislación correspondiente, y en franca armonía con el manejo sostenible, con el fin de no afectar los ecosistemas que las circundan y, por tanto, puede convertirse en un aliado para la implementación de esquemas REDD cuidando que las actividades realizadas en el marco de su competencia no afecten el establecimiento de dichos esquemas.

(iv) Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas - MEF tiene como misión diseñar, proponer, ejecutar y evaluar, con eficiencia y transparencia, la política económica y financiera del país con el fin de alcanzar el crecimiento como condición básica conducente al desarrollo económico sostenido que implique el logro del bienestar general de la población.

En este sentido, los objetivos del MEF son optimizar la actividad económica y financiera del Estado, establecer la actividad macroeconómica, y lograr un crecimiento sostenido de la economía del país.

21 Fuente: Ministerio de Energía y Minas: www.minem.gob.pe

22 Ley 28964, que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras de OSINERG, del 23/01/2007.

El MEF podría incluir como política pública la promoción e incentivo de actividades que eviten la deforestación y degradación, incluso a través del establecimiento de una política fiscal específica para el sector forestal. Asimismo, podría crear un fondo destinado exclusivamente a la conservación y/o manejo sostenible en los ecosistemas boscosos, de tal manera que no solo se cuente con inversión extranjera, sino que el Estado también se vea involucrado en la conservación de sus propios recursos naturales.



Trabajos para la construcción de la Carretera Interoceánica, Puerto Maldonado (Madre de Dios).

Thomas J. Müller / SPDA

(v) Ministerio de Transportes y Comunicaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene como función primordial integrar interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento territorial vinculado con las áreas de recursos, producción, mercados y centros poblados, a través de la regulación, promoción, ejecución y supervisión de la infraestructura de transportes y comunicaciones.

Entre las labores de dicho ministerio está velar por que la construcción de infraestructura mayor (carreteras) no lleve impactos indirectos negativos en perjuicio de los ecosistemas naturales. El caso más importante y con posibilidades destructivas más preocupantes es el de IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), con tres ejes principales en el Perú, los cuales ya constituyen una amenaza a las áreas donde vienen siendo construidos. Por tanto, será necesario coordinar con dicho ministerio la elaboración de sus planes viales con el fin de que estos no amenacen el establecimiento de los esquemas REDD.

(vi) Ministerio de Relaciones Exteriores

La misión del Ministerio de Relaciones Exteriores es representar, proteger, promover y cautelar los intereses del Estado y de los nacionales en el exterior, mediante políticas de gestión diplomática en los ámbitos bilateral, multilateral y consular. En lo relacionado con la Convención de Cambio Climático y las negociaciones relacionadas con nuevos compromisos nacionales referente a esquemas voluntarios para la reducción de emisiones procedente de la deforestación y degradación, jugará un rol clave para la formación y defensa de la posición peruana para maximizar las oportunidades del Perú, en tanto país poseedor de ventajas competitivas en torno a bosques y cambio climático.

Adicionalmente, y también dentro de su misión, el MRREE deberá jugar un rol importante para

coordinar con el conjunto de las instituciones públicas y no gubernamentales la gestión del Estado en el exterior, en particular con respecto a la relación entre las políticas y acciones para evitar la deforestación y degradación, y los distintos co-beneficios que podría traer consigo, como por ejemplo el intento de superación de la pobreza.

Instituciones claves para evitar deforestación y degradación por falta de cumplimiento de las normas o competencias

(vi) Ministerio Público

El Ministerio Público es un organismo constitucionalmente autónomo que está al servicio de la sociedad y de la administración de justicia, defiende la legalidad, los intereses públicos, la independencia de los órganos jurisdiccionales y la recta administración de justicia, fortaleciendo el Estado democrático, social y de derecho²³.

Se entiende que el Ministerio Público tiene injerencia para evitar la deforestación y degradación por falta de cumplimiento de normas, pues puede de actuar de oficio en defensa de la sociedad frente a la comisión de delitos ambientales, estipulados en nuestro actual Código Penal.

Cabe mencionar también que, dentro de la estructura del Ministerio Público, hay Fiscalías Provinciales Especializadas, entre las que se encuentra la recientemente creada Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental.

Estas fiscalías tienen competencia para conocer la investigación de los delitos tipificados en el título XIII del Libro Segundo del Código Penal, Delitos Ambientales²⁴ y otros relacionados en materia ambiental, en cualquiera de sus modalidades.

(vii) Policía Nacional del Perú

La Policía Nacional del Perú tiene la facultad de evitar atentados en contra de la ecología a través de la Dirección de Turismo y Ecología, que es la unidad especializada en lograr la participación de la comunidad en la toma de conciencia sobre la necesidad de preservar y conservar los recursos naturales y del medio ambiente, y también en reprimir los delitos ecológicos²⁵.

La Policía Ecológica es una Unidad de la Policía Nacional del Perú encargada de prevenir e investigar los delitos contra la Ecología; por tal motivo su función está relacionada con la permanente vigilancia del medio ambiente, de las aguas y suelos, y que estas áreas se mantengan limpias y sin contaminación. Esta unidad policial también vela por la conservación y control de las especies de flora y fauna, decomisando especies y productos cuando su comercialización es prohibida. Tiene jurisdicción en todo el país.

Las funciones específicas de la Policía Ecológica son las siguientes:

- Proteger las unidades de conservación (parques nacionales, reservas nacionales e históricas, entre otros).
- Investigar y denunciar los delitos, faltas e infracciones que trasgredan los dispositivos legales.
- Realizar controles sobre la contaminación del mar, ríos y lagos, y las producidas por el parque automotor, parque industrial y el manejo de los residuos sólidos.
- Controlar la extracción y comercialización de los recursos de flora y fauna silvestre.
- Crear una conciencia ambiental en la población mediante el Departamento de Proyección Social.

23 Fuente: Ministerio Público: www.mpf.gov.pe

24 Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley General del Ambiente. Ley N° 29263, del 01/10/2008.

25 Fuente: Policía Nacional del Perú: www.pnp.gov.pe

(viii) Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo creado por la Constitución Política de 1993. Su misión es proteger los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía²⁶.

Asimismo, emite opiniones o manifestaciones de voluntad que no constituyen actos administrativos ni jurisdiccionales con efectos coercitivos. El cumplimiento de sus recomendaciones y sugerencias se basa en la persuasión, con la cual se busca crear conciencia en los poderes públicos respecto de que su actuación debe sujetarse a la legalidad y al respeto de los derechos de los ciudadanos.

La Defensoría del Pueblo tiene dentro de su orden institucional varias Adjuntías, dentro de las cuales se encuentra la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas que se encarga, entre otros, de proteger el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, mediante la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal.

Por lo tanto, la Defensoría del Pueblo tiene competencia para evitar la deforestación y degradación de los bosques, ya que debe supervisar que las instituciones públicas mencionadas anteriormente cumplan con sus funciones de conservación de los recursos naturales, como son los bosques.

4.2. Institucionalidad privada en torno a REDD

Las instituciones privadas y la sociedad civil en general juegan también un papel decisivo para el establecimiento de los esquemas REDD. Desde aquellas personas naturales o jurídicas que ostentan derechos sobre los recursos forestales o el suelo, hasta aquellos interesados en articular este tipo de esquemas como parte de sus objetivos institucionales, como los organismos no gubernamentales. Además, tenemos a los usuarios actuales y potenciales de los bosques, con o sin derechos otorgados para dicho fin.

Dentro de todos los actores que componen la sociedad civil vinculada con los bosques directa o indirectamente se pueden encontrar fortalezas que pueden coadyuvar a ir construyendo el concepto de REDD, así como apoyando en el diseño o implementación desde este tipo de esquemas. Un ejemplo de este aporte que pueden brindar es el de las instituciones de investigación (universidades, organizaciones sin fines de lucro, entre otras), a través de la información que pueden obtener o elaborar sobre la base de su trabajo.

En el Perú, una iniciativa público-privada que articula a actores interesados y/o involucrados en iniciativas REDD es la Grupo REDD, que busca contribuir a la implementación y desarrollo del mecanismo REDD. Lo integran entre otras, organizaciones públicas, ONG, indígenas, de cooperación, de investigación, fondos de promoción y empresas. Este es un importante espacio de diálogo que puede ser de mucha utilidad para unir esfuerzos con el fin de diseminar, aclarar y articular el trabajo tendiente a apoyar el diseño e implementación de las iniciativas REDD.

Asimismo, a través de este u otros espacios, las instituciones públicas con competencias tanto sobre los recursos forestales como sobre los servicios ambientales podrán divulgar las diferentes iniciativas que se estarían encaminando desde el sector público en aras del diseño y/o implementación de los referidos esquemas REDD.

Es muy importante que todos los actores privados relacionados con los bosques se encuentren informados sobre las iniciativas públicas que se vienen realizando, con el fin de establecer que existan mecanismos de diálogo para dar a conocer los comentarios, sugerencias, opiniones de dichos actores.

26 Fuente: Defensoría del Pueblo: www.defensoria.gob.pe

5. Principales herramientas que deberá implementar el Estado en torno a los esquemas REDD

Como hemos explicado a lo largo del informe, para la implementación de esquemas REDD el Estado debe priorizar ciertas acciones específicas, como las que reseñamos a continuación.

Consideramos que estas acciones están ligadas a la necesidad de articular la relación entre las políticas, normas y herramientas de conservación y adecuarlas a la dinámica que trae consigo el cambio climático.

Esto determina la necesidad de adecuar las existentes herramientas de ordenamiento, acceso y gestión de áreas forestales y/o implementar nuevas herramientas. En ambos casos, será necesario pensar en:

- (a) Categorías de ordenamiento de bosques, coherentes con estrategias de conservación, pero también relacionadas con el cambio climático.
- (b) Modalidades de acceso a particulares e instrumentos de manejo/conservación (planes de manejo u otros).
- (c) Articulación en corredores que involucren tanto la conservación como las estrategias climáticas.

5.1. Catastro y ordenamiento

En la segunda sección de este documento, se ha identificado como uno de los mayores retos, para implementar esquemas REDD en el Perú, la necesidad de contar con un ordenamiento forestal completo, con miras a elaborar un catastro forestal.

Un primer paso para ello es la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, que sirve como base para el ordenamiento territorial. La ZEE está orientada a identificar y sugerir los usos más adecuados de los diversos espacios del territorio y de sus recursos naturales. Así, se identifican áreas con vocación agrícola, pecuaria, forestal, pesquera, minero-energética, protección, conservación de la biodiversidad, ecoturismo y urbano industrial. A través de dicho proceso, la ZEE se convierte en la base técnica y científica del proceso de ordenamiento territorial.

En el Perú se ha venido avanzando con la elaboración de la ZEE en algunas regiones a escala meso. La mesozonificación contribuye a la elaboración y aprobación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como a la identificación y promoción de proyectos de desarrollo, principalmente en ámbitos regionales, cuencas hidrográficas o en áreas específicas de interés. La cartografía aplicable corresponde a una escala de trabajo de 1:100.000. Así, ya existe un primer avance en términos de ordenamiento territorial, pero es preciso continuar para poder contar con una herramienta de ordenamiento territorial que apoye en la conservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de la diversidad biológica, así como para la ocupación ordenada del territorio, tal como en el presente caso lo sería la ocupación de los ecosistemas boscosos. Dicho mandato se desprende de la Política Nacional del Ambiente²⁷, recientemente aprobada, que señala que en los procesos de ordenamiento territorial se deberá incorporar análisis del riesgo natural y antrópico, así como medidas de adaptación al cambio climático.

Teniendo la ZEE en sus diferentes niveles como parte del ordenamiento territorial, será primordial para poder diseñar e implementar un catastro forestal. Sin embargo, dicho catastro no deberá limitarse a los usos forestales que se pueden dar en los ecosistemas boscosos, sino que deberá

27 Aprobada mediante Decreto Supremo 012-2009-MINAM publicado el 23 de mayo de 2009.

contener información referente a cualquier potencialidad, actividades o usos que se puedan realizar en dichos ecosistemas, tales como usos forestales, infraestructura, hidrocarburos, minería o producción de energía hidroeléctrica, entre otros.

Este catastro debería ser único, es decir, si bien diversas instituciones podrían aportar a través de la información con la que cuentan o están obligados a tener según mandatos legales (ver sección 4 sobre Institucionalidad), una sola institución debería estar a cargo de sistematizar dicha información, administrarla, y ponerla a disposición de los sectores y personas interesadas, con el fin de que se puedan otorgar derechos sobre dichos ecosistemas teniendo clara la potencialidad del área a ser otorgada, así como si existen poblaciones cercanas, entre otra información relevante.

En tal sentido, dicho catastro se volverá indispensable para todos los sectores públicos que tienen injerencia en el otorgamiento de derechos en los ecosistemas boscosos, debiendo dichas instituciones proveer de información a dicho catastro, así como utilizarlo antes de otorgar derechos sobre las zonas mencionadas.

Para la elaboración urge generar información fidedigna sobre los derechos existentes en los ecosistemas boscosos, así como un saneamiento físico y legal de dichos espacios.

5.2. Registro nacional

Con el fin de que las instituciones públicas y la población en general conozcan sobre las iniciativas de proyectos REDD, será necesario crear un registro administrativo por el cual se inscriban todos aquellos proyectos REDD que se encuentren en implementación.

Es muy importante contar con este tipo de registro administrativo para que no exista la posibilidad de realizar un doble conteo de iniciativas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, lo cual podría hacer inseguro el establecimiento de este tipo de esquemas en el Perú.

El mencionado registro administrativo deberá estar bajo la responsabilidad de la institución encargada de aprobar las mencionadas iniciativas, y debe incluir en el registro, entre otras, la siguiente información:

- Nombre y objetivo del proyecto.
- Actividades específicas que detendrán la deforestación y degradación del bosque a partir de los incentivos específicos que se otorguen.
- Ubicación geográfica: indicar provincia y departamento, coordenadas UTM, así como cualquier otra información necesaria para delimitar la zona, incluyendo un mapa.
- Institución/personas involucradas: señalar nombre/s del titular de los derechos sobre los recursos forestales y servicios ambientales, incluyendo información sobre los títulos habilitantes que otorgaron dichos derechos. Asimismo, incluir información relativa a otras instituciones involucradas en la implementación del proyecto, así como también información del comprador de los servicios ambientales.
- Plazos: incluir información sobre los plazos en los que será implementado el proyecto.
- Beneficiarios: se deberá incluir información relativa a quiénes serán los beneficiarios directos e indirectos del proyecto.

Cabe resaltar que dicho registro deberá ser público, por lo cual cualquier persona interesada en conocer los contenidos del mismo podrá hacerlo a simple solicitud.

Este registro administrativo de proyectos REDD deberá estar vinculado con el registro de reducción de emisiones de GEI, específicamente en la contabilidad referente a reducciones provenientes del sector forestal o cambio de uso de suelo.

Si bien no de la misma naturaleza, es necesario indicar que existe un Registro de Concesiones

Forestales que forma parte del Registro de Concesiones de Servicios Públicos, manejado por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos. Si bien no es menester que dicho registro actúe como registro administrativo de proyectos REDD, podría resultar conveniente que en caso que se implemente uno de estos proyectos en una concesión forestal, pueda inscribirse en el registro correspondiente, probablemente dentro de la sección cargas forestales, con el fin de que exista publicidad registral sobre dicha situación.

5.3. Propuesta de procedimiento para otorgar el derecho a negociar el carbono fijado para un esquema REDD

Es preciso establecer un procedimiento claro, sencillo y transparente a través del cual aquellos titulares de derechos sobre recursos forestales puedan acceder a beneficios que otorguen los servicios ambientales provistos. Claro está, la consecución de beneficios efectivos sobre dichos servicios ambientales estará supeditada a que se demuestre la posibilidad técnica de que esa área puede ingresar a un esquema REDD.

En este punto de análisis, es relevante analizar dos casos ocurridos en el Perú con relación a la vinculación entre las áreas forestales y los derechos sobre los servicios ambientales. En estos casos, el marco normativo aplicable es la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que ha establecido tácitamente un nexo causal entre el manejo y conservación de bosques y la provisión de servicios ambientales:

- Los titulares de las concesiones forestales con fines maderables tienen entre sus derechos el aprovechamiento de otros recursos de flora silvestre, de servicios turísticos y ambientales dentro del área otorgada en concesión, siempre que se incluyan en el plan general de manejo forestal.
- La Concesión para Conservación en la Cuenca del Río Los Amigos, cuyo titular es la Asociación para la Conservación de la Cuenca de Los Amigos - ACCA, suscribió una adenda a su contrato de concesión a través de la cual se le reconoce la posibilidad de acceder a los beneficios que otorgan los servicios ambientales proveídos por los recursos forestales que se encuentran en el área otorgada. Sin embargo, dicha posibilidad está condicionada a que se promulgue la normativa respectiva en torno al otorgamiento de derechos sobre los servicios ambientales. Es decir que, a través de la suscripción de dicha adenda, se estaría reconociendo que las actividades de ciertos titulares de derechos sobre los recursos forestales —tales como las concesiones para conservación— podrían incidir positivamente en la provisión del servicio ambiental por los recursos forestales (en concordancia con la relación causa y efecto).

De estos dos casos, rescatamos dos importantes lineamientos: (i) cualquier actividad que incida sobre el manejo o conservación de los recursos forestales deberá incluirse en el documento de gestión que utilice la modalidad de aprovechamiento o conservación, y (ii) sería conveniente que toda actividad o beneficio otorgado al titular de un derecho sobre los recursos forestales se incluya en el respectivo título habilitante (contrato de concesión o contrato de cesión en uso, entre otros).

Considerando lo señalado, planteamos algunos criterios generales administrativos que debería contener cualquier procedimiento de este tipo, y a continuación, hacemos una propuesta sobre el procedimiento aplicable para que la autoridad competente²⁸ otorgue la autorización para establecer un esquema de PSA ligado a REDD.

²⁸ Considerando que el Ministerio de Ambiente - MINAM cuenta con competencias expresas en lo referente a servicios ambientales, y que también tiene el rol de promover la implementación de esquemas de pago o compensación por estos servicios, entonces se entiende que debería existir un procedimiento para realizar dicha labor. Adicionalmente, hay que considerar que el Ejecutivo, bajo el impulso del MINAM, ha enviado al Congreso de la República un proyecto de ley que contiene justamente esta necesidad de regular el establecimiento de esquemas de pagos por servicios ambientales.

Criterios generales²⁹

En términos generales, deberá tratarse de un procedimiento de evaluación previa enmarcado en la Ley del Procedimiento Administrativo General, así como en los principios específicos de la legislación ambiental, como el principio de sostenibilidad, por el cual el ejercicio y la protección de los derechos relacionados con el ambiente, los recursos naturales y los servicios ambientales se sustenta en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

- *Debido procedimiento.* El procedimiento administrativo deberá estar claramente delimitado en su finalidad y estructura en una norma, que además deberá permitir a quienes accedan a él un amplio rango de medios de prueba respecto de la viabilidad del proyecto como útil para evitar la deforestación y degradación de áreas forestales, así como la obligación de que el órgano competente emita una decisión motivada y fundada en Derecho.
- *Predictibilidad.* La autoridad competente debe brindar información veraz, completa y confiable sobre el trámite a seguir para obtener la autorización de aprovechar los beneficios del esquema REDD. Así, en caso que un privado esté interesado en implementar un esquema, sabrá con certeza y anticipación las características del trámite, como plazos, instancias, ruta y posibles revisiones, entre otros. Con ello, un usuario podrá proyectar con antelación cuál será el resultado de su trámite.
- *Simplicidad y celeridad.* Los trámites establecidos por la autoridad competente deben ser sencillos, y los requisitos exigidos, racionales y proporcionales a los fines de implementar un esquema REDD en el área solicitada. El trámite deberá ser dinámico para que se alcance una decisión en un tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.
- *Uniformidad e imparcialidad.* Salvo en los casos que se requiera hacer diferencia por el tipo de derechos que ostentan los solicitantes (como por ejemplo, un contrato de administración y una concesión o una cesión en uso), el tratamiento procedimental deberá ser homogéneo y no deberá hacer discriminación, ni distinguir por razones de cualquier índole.
- *Internalización de costos.* Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que quiera aplicar algún tipo de esquema de pago por servicio ambiental como REDD, deberá asumir entre los costos de su implementación los riesgos o daños que las actividades relacionadas con la implementación del esquema podrían producir en el ambiente. El proponente de dichos esquemas deberá incluir los costos directos relacionados con las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos que ciertas actividades podrían ocasionar.
- *Unidad de procedimiento.* Debe plantearse la necesidad de establecer una ventanilla única del procedimiento, con el fin de no desalentar por causa de trámites burocráticos innecesarios la implementación de estos esquemas.

Posibilidades de un procedimiento

- Es necesario considerar una adecuación de dichos títulos tomando en cuenta la posibilidad de establecer esquemas de pago por servicios ambientales, suscribiendo una adenda a los títulos habilitantes a través de los cuales se otorgó algún derecho sobre los recursos

forestales y autorizando la posibilidad de que los titulares se beneficien de los servicios ambientales.

- Luego, incluir en los correspondientes instrumentos de gestión del área (planes de manejo o planes maestros) actividades tendentes a evitar la deforestación según los lineamientos técnicos (términos de referencia) que elabore el Ministerio del Ambiente en su calidad de órgano rector de los servicios ambientales, conjuntamente con la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura en su calidad de Autoridad Forestal Nacional.
- En este punto es importante considerar que, en el marco del proceso de descentralización, en las etapas de tramitación y ejecución podrían intervenir los gobiernos regionales, para lo cual se deberían comenzar a generar las capacidades necesarias para una correcta implementación de este procedimiento y para que se ejecuten adecuadamente las funciones derivadas del monitoreo y control de actividades que eviten la deforestación.
- Dichas autoridades deberán evaluar ese instrumento de gestión (plan maestro, plan de manejo o documento similar) en un plazo razonable para determinar la viabilidad del proyecto y la idoneidad de las actividades. Estimamos que un plazo prudencial sería de sesenta días calendarios desde presentada la solicitud.
- La aprobación del instrumento de gestión será considerada la autorización necesaria para que el titular pueda aprovechar los beneficios de los servicios ambientales que proveen los recursos forestales en el área.

Igualmente, es necesario solicitar una zonificación del área de la concesión que estaría bajo el establecimiento del esquema, que también deberá ser incluida en el documento de gestión correspondiente.

En el caso de los derechos nuevos, los títulos habilitantes tendrán la posibilidad de otorgar derechos sobre los beneficios de los servicios ambientales que proveen los recursos forestales. Esto no deberá confundirse con el objetivo del otorgamiento del derecho sobre los recursos forestales: es solo una posibilidad entre los diversos incentivos con los que los derechos sobre los recursos forestales podrán contar. Sin embargo, la autorización efectiva para beneficiarse de los servicios ambientales será otorgada por la autoridad competente a través de la aprobación de dicha posibilidad en el respectivo plan de manejo.

5.4. Financiamiento para REDD

A lo largo de los años han existido diversas fuentes de financiamiento para apoyar la conservación o manejo sostenible de los ecosistemas boscosos, sin embargo, este financiamiento no necesariamente ha sido de largo plazo y no ha podido en la mayoría de los casos dejar bases asentadas para que estas iniciativas se vuelvan autosostenibles.

Es así que, tal como hemos expresado a lo largo del presente documento, el establecimiento de iniciativas y proyectos REDD que apoyen la conservación o manejo sostenible brindaría otra posibilidad de obtención de recursos para dichas actividades. Probablemente, ligar dichas actividades con objetivos como la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, estrictamente ligado al cambio climático, ofrezca una oportunidad de consecución de mayores fondos que podría volver autosostenibles dichas iniciativas.

Los recursos a obtenerse para la implementación de este tipo de proyectos pueden venir de diversas fuentes, tales como fondos voluntarios, mecanismos vinculados con el mercado, y el enfoque por etapas.

Todas estas posibles fuentes de recursos podrán financiar distintas etapas de implementación de los proyectos REDD, dependiendo de su interés.

²⁹ Estos criterios se obtienen de la aplicación al caso en concreto de varios principios generales del Derecho normados en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y en la Ley General del Ambiente, Ley 28611.

Financiamiento de esquemas REDD con fondos públicos

Considerando la importancia de apoyar las actividades de conservación o manejo sostenible de los recursos forestales, se ha barajado también la posibilidad de que el Estado pueda apoyar el financiamiento de esquemas REDD.

Bajo esta figura, se encuentran diversas iniciativas que han venido siendo implementadas por diversos Estados, a través de las cuales se ha dado apoyo a las actividades de conservación o manejo sostenible de los recursos forestales realizadas por personas que tienen contacto directo con dichos recursos (por ejemplo, las que viven en esas áreas).

Un ejemplo de estas iniciativas es el establecimiento de incentivos tales como la reducción de la retribución económica que deben pagar aquellos que tienen derechos sobre los recursos forestales, entre otras.

Por otra parte, también se podría apoyar, a través de los fondos públicos o fondos de cooperación internacional que maneja el Estado, el establecimiento de un fondo que apoye directamente la conservación de los recursos forestales. Algunos fondos ya creados que podrían apoyar en esta labor son FONAM, PROFONANPE o FONDEBOSQUE, entre otros.

La naturaleza de este apoyo no es necesariamente el establecimiento de un esquema REDD, ya que no se estaría otorgando una contraprestación con cargo a la provisión del almacenamiento de carbono, sino que se estaría apoyando la realización de actividades de conservación o manejo forestal.

Un interesante ejemplo de lo señalado es la propuesta sobre la cual ha informado el Ministro del Ambiente, Antonio Brack, en la que señala el interés de diversos países por apoyar en la conservación de 54 millones de hectáreas de bosques tropicales del Perú, entre los que se encuentran áreas naturales protegidas y tierras indígenas³⁰. En este marco de actividades promovidas por el Ministerio del Ambiente, se encuentra la iniciativa de conservación de bosques en comunidades nativas denominada 'Programa Conservando Juntos', a través del cual se ha logrado que fondos públicos sean destinados a apoyar actividades de conservación en bosques bajo el manejo de comunidades nativas.

5.5. Políticas públicas integrales

Para que el Perú pueda afrontar con éxito el problema de la deforestación y degradación de sus bosques, es preciso tomar una serie de decisiones en lo referente a la gestión de los bosques, las tierras forestales y la problemática en torno al cambio climático, pero además es necesario considerar ciertas tendencias y políticas públicas concluyentes que se relacionan con este objetivo y que podrían complicar este tipo de herramientas.

Acceso a la propiedad privada en la Amazonía y a derechos firmes sobre la tierra, los recursos naturales y los correspondientes servicios ambientales

A lo largo de estos últimos años, la aplicación de ciertos mecanismos de promoción de formalización de propiedad en la Amazonía ha generado la creación de incentivos perversos que han dado lugar al incremento de áreas deforestadas y degradadas.

Como ya hemos mencionado, citando a Figallo, en el Perú existe una tendencia normativa de leyes y reglamentos que favorecieron la deforestación, y actualmente hay normas vigentes en el país que sustentan esta forma de mal-utilizar los bosques y tierras amazónicas, como por ejemplo el Decreto Legislativo 667, Ley de Registro de Predios Rurales y el Decreto Legislativo 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, los cuales incentivaron la práctica de otorgar en propiedad bosques de la Amazonía como "recompensa" por haber realizado el cambio de uso ilegal a través del uso inadecuado del llamado "roce y quema". Dicha práctica

estaría continuando, al haber sido considerada en el Decreto Legislativo 1089, Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales.

La deforestación de áreas boscosas en la Amazonía peruana ha implicado la pérdida de valiosos recursos naturales que formaban parte del patrimonio de la Nación. Debemos tener en consideración que la superficie del Perú en hectáreas es de 128'521,560.00 y se encuentra diferenciada según la capacidad de uso del suelo de la siguiente manera³¹:

Capacidad de uso ³²	Área (ha)
Cultivo en limpio	4'902,000.00
Cultivo permanente	2'707,000.00
Pastoreo	17'916,000.00
Producción forestal	48'696,000.00
Protección	54'300,560.00

A través de las normas señaladas, se introdujo el concepto de prescripción administrativa de dominio, permitiendo que aquel que "esté poseyendo y explotando económicamente un predio rural" pueda solicitar la inscripción de su derecho de posesión en el Registro Predial luego de cinco años de estar en posesión de un predio de propiedad de particulares, o un año en áreas de libre disponibilidad del Estado, siempre y cuando realice estas actividades en forma directa, continua, pacífica y pública como propietario. Luego de verificada dicha situación, y de no presentarse oposición alguna en el procedimiento, esta posesión se inscribe como propiedad en los Registros Públicos.

La interpretación del término "explotando económicamente" dio lugar a que dicha situación implicara el establecimiento de las denominadas mejoras sobre el predio, lo que significó adecuar al terreno para realizar actividades agrícolas (roce y quema de recursos forestales con el fin de aclarar el terreno para prepararlo para la siembra de cultivos agrícolas). De esta manera, se habrían promovido prácticas insostenibles en los ecosistemas forestales, que van en contra de la legislación forestal, al haber formalizado propiedad en áreas rurales de la Amazonía.

Sería necesario aclarar que el cambio de uso de tierras forestales a un uso agrícola implicaría la modificación de la capacidad de uso mayor forestal de dichos suelos, por lo que estos suelos, a pesar de tener un uso agrario, no necesariamente habrían perdido su vocación primigenia (es decir, la forestal). Esto resulta fácil de comprobar debido a la pobre producción que estos suelos otorgan al agricultor, lo que a la larga genera su abandono en busca de suelos con mayor productividad, razón para sostener que, a pesar del uso agrícola que se les da, la vocación forestal de dichos suelos no cambiaría; manteniendo así el ciclo de pobreza inducido por actividades no sostenibles.

Si bien no se discute la necesidad de contar con un proceso efectivo de formalización de la propiedad en la Amazonía, es necesario que este incluya herramientas de gestión tales como la Zonificación Ecológica y Económica para un adecuado ordenamiento territorial. Así también, constituye un reto importante la transferencia de funciones y competencias en favor de los gobiernos regionales, a los cuales corresponderá identificar las necesidades de su jurisdicción con el fin de ordenar los procesos migratorios y la fuerte pérdida de recursos que estos generan.

La existencia de incentivos perversos tales como la formalización de propiedad en la Amazonía tal como ha sido implementada durante los últimos años puede constituirse en una amenaza al establecimiento de dichos esquemas. Será necesario determinar los canales de diálogo

31 Fuente: Brack, Antonio. *Ecología del Perú*. Editorial: Bruño/PNUD, Lima 2000

32 Clasificación según el Decreto Supremo 0062/75-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras, pub. 22/01/75.

30 Diario La República, noviembre de 2008.

conducentes a erradicar dichas prácticas insostenibles, especialmente a través de un trabajo conjunto a realizarse entre diversas instituciones, en especial con el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, que forma parte del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Ante este panorama, la aplicación de esquemas REDD o cualquier otro tipo de esquema de compensación por servicio ambiental brinda una importante oportunidad para revalorar los recursos forestales, el bosque en pie y el establecimiento de actividades de conservación o manejo forestal.

Titulación de tierras de comunidades nativas

Debido a su ubicación en el país y los recursos que se encuentran en sus territorios, es importante mencionar la situación de la formalización de la propiedad de las comunidades campesinas y nativas. Según información de COFOPRI, el total de comunidades nativas reconocidas oficialmente a diciembre de 2006 es de 1,497. Su situación es la siguiente:

Comunidades nativas tituladas	1,260
Comunidades nativas pendientes de titulación	237
Total	1,497

Fuente: COFOPRI, 2008.

Debemos mencionar que actualmente se viene tramitando en las Direcciones Regionales Agrarias de la Amazonía el reconocimiento de nuevas comunidades nativas, así como la ampliación de territorios comunales, en función de la necesidad de la población indígena de sedentarizarse o movilizarse a otras áreas por la falta de recursos en los territorios demarcados. Tal situación generaría nuevos procesos de georreferenciación y formalización de territorios comunales, los cuales no han sido considerados en la información presentada por COFOPRI.

En este marco, debemos precisar que los territorios de las comunidades nativas se encuentran constantemente amenazados, sea por invasiones de colonos como consecuencia del fuerte proceso migratorio que se da en nuestro país, o por presentarse superposiciones de estos territorios con concesiones forestales maderables o actividades extractivas. La situación se agrava aun más por la demora de la autoridad competente en culminar los procesos de formalización de estas tierras.

Es primordial identificar los mecanismos necesarios para que se realice la formalización de las tierras de las comunidades nativas, considerándolo incluso como una de las prioridades nacionales, por causas tales como la vulnerabilidad de estos pueblos y por los recursos naturales que se encuentran en las tierras que ocupan.

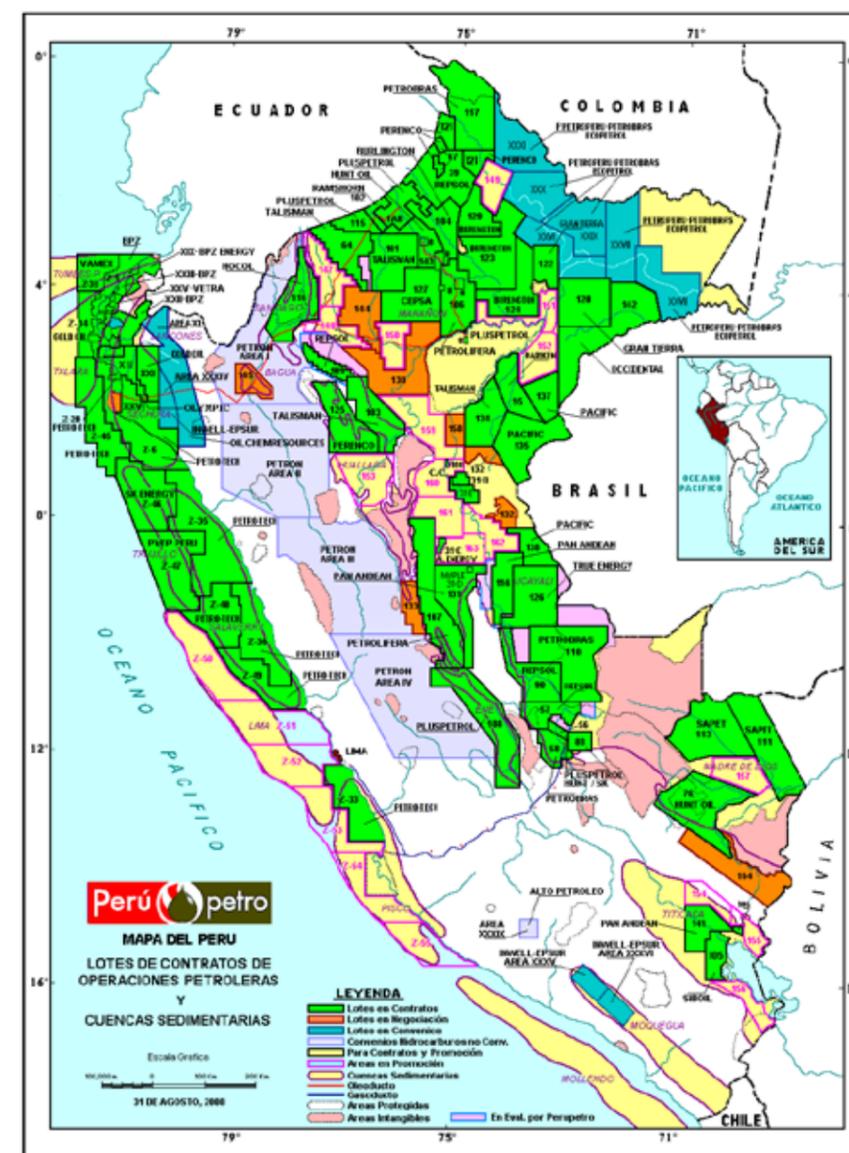
Industrias extractivas

Los elevados precios de los recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minerales) vienen originando una presión sobre la existencia de áreas forestales importantes para la biodiversidad, como las áreas naturales protegidas, concesiones forestales y tierras de comunidades nativas, entre otras.

Así, en todas estas áreas —haya o no un derecho preexistente sobre los recursos forestales o la tierra (incluso en el caso de las áreas naturales protegidas)— existe la posibilidad de que se

otorguen derechos sobre los recursos naturales no renovables existentes. Es decir, habría una superposición de derechos sobre la misma área.

Un ejemplo de estas actividades y la superposición con derechos otorgados sobre los recursos forestales se puede observar en el mapa que se presenta a continuación, que contiene el otorgamiento de lotes petroleros en el Perú.



Cabría entonces la pregunta: ¿es posible que un esquema REDD coexista con actividades tendientes a la extracción de hidrocarburos y minerales, entre otras actividades destinadas a aprovechar recursos naturales no renovables?

Es necesario considerar que el establecimiento de dichas actividades implica, en muchos casos, la deforestación de bosques —a través de un permiso de desbosque—, así como la utilización de otros recursos naturales renovables que también impliquen un uso intensivo de cursos de agua, lo que, si bien puede estar controlado bajo la aplicación estricta de un estudio de impacto ambiental, no guardaría coherencia con los objetivos de un esquema REDD.

Así, más que una posible coexistencia, el diseño de esquemas REDD vería en este tipo de

operaciones una fuerte amenaza y presión sobre los ecosistemas boscosos y, por tanto, sobre el establecimiento de los esquemas.

Más aún, es necesario tener en consideración que la exploración y explotación de recursos hidrocarburíferos está cada vez más cerca de las áreas naturales protegidas y de las zonas donde se realiza actividad de manejo, como es el caso de las concesiones para conservación, ecoturismo y otros productos del bosque. Los conflictos derivados de estas superposiciones se vienen dando en el ámbito amazónico, y en algunos casos son relevantes —o incluso determinantes— para la sostenibilidad del manejo de las concesiones. Podría ocurrir que, con la realización de una operación de hidrocarburos, el espacio protegido o manejado pierda total valor para la conservación o el manejo. Es el caso de la relación con las actividades de ecoturismo.

Como vemos, si bien existe un marco normativo que promueve la coordinación entre las partes interesadas y las entidades competentes en uno y otro sector, las coordinaciones y definición de mecanismos de compatibilidad no se dan en la realidad, lo que genera un grave peligro para la conservación de la Amazonía.

Es necesario formular y aprobar mecanismos para que se efectivice la coordinación interinstitucional entre las autoridades competentes, tanto del otorgamiento de derechos sobre recursos naturales renovables como de los no renovables. Asimismo, sería importante esclarecer las prioridades nacionales en diversas áreas del territorio nacional, así como su repercusión en políticas de desarrollo y en las políticas ambientales que promueven el manejo o conservación de los recursos forestales. Para dicho fin también será preciso coordinar con los gobiernos regionales y locales, así como con la sociedad civil en general, para realizar procesos de consulta, más aún en caso que estas resulten afectadas de una u otra forma por el manejo de ciertos recursos naturales. En este contexto, el uso de herramientas de gestión como la zonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial cobra mayor importancia y deberá tomarse en cuenta para el otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales, sean renovables o no.

Obras de infraestructura y Amazonía

Una de las políticas públicas regionales (de ámbito latinoamericano) que ha venido siendo apoyada a escala regional con gran énfasis por diversas instituciones —tanto públicas como privadas— es el desarrollo de infraestructura mayor (ejes viales) con miras a establecer una mayor integración entre los países de la región.

La realización de estas grandes obras de infraestructura pondrá a disposición de un mayor número de personas áreas hasta hace poco inaccesibles, tales como algunas áreas naturales protegidas, incrementando así su vulnerabilidad.

En el caso de la carretera Interoceánica Sur, algunos autores, como Dourojeani, han pronosticado que se verán cambios radicales en los próximos años debido al aumento de la población y de las actividades económicas consuntivas (por abaratamiento de los costos de producción), como es el caso de la minería aurífera de pequeña escala (en muchos casos informal) y la tala de bosques primarios (donde todavía es apreciable el nivel de tala ilegal).

Entre los impactos que se espera por el asfaltado de esta vía —y que pueden incidir directa o indirectamente en el diseño e implementación de esquemas REDD—, se encuentran la reducción de fuentes hídricas, la deforestación, la disminución en la liberación de oxígeno y fijación de carbono, la reducción del paisaje para realizar actividades turísticas, la intensificación de cultivos ilícitos y las amenazas contra las áreas naturales.

El establecimiento de este tipo de esquemas se considera como un incentivo para ayudar a

mantener los bosques en pie, haciendo que ello resulte una alternativa —que podría ser competitiva— al establecimiento de otro tipo de actividades productivas no sostenibles.

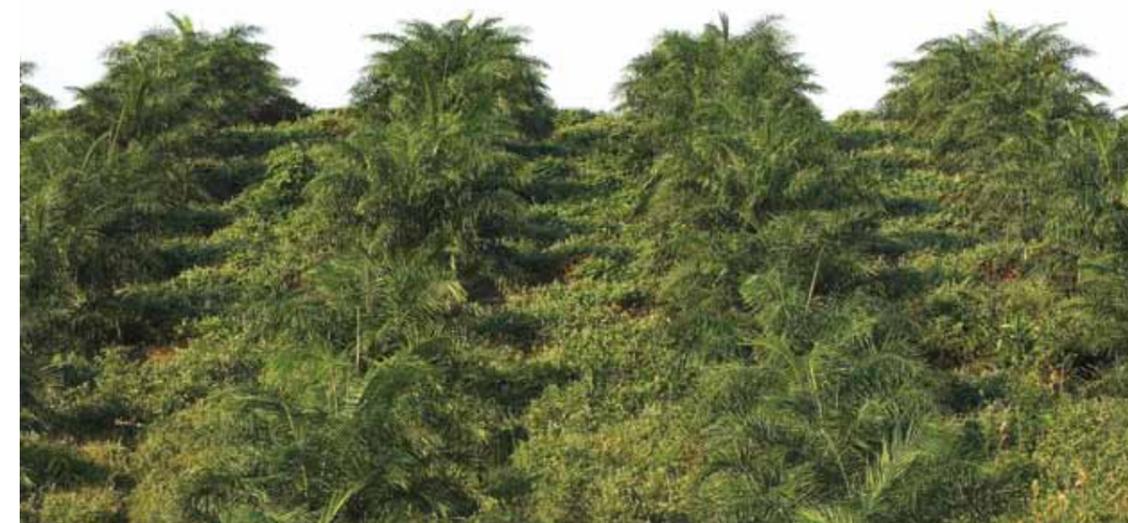
Se deberá entonces coordinar con las instituciones gubernamentales pertinentes con el fin de comunicar el establecimiento y puesta en marcha de estos esquemas, para que dichas iniciativas regionales no resulten en incentivos negativos para el manejo o conservación de los recursos forestales.

Monocultivos, y en especial biocombustibles

Los biocombustibles, también llamados agrocombustibles, se promueven como una alternativa a la industria petrolera. En el año 2007, el gobierno peruano promulgó normativa relacionada con la obligatoriedad de consumo, determinando una mezcla obligatoria de 2% de biodiesel en el diesel para el año 2009, y 5% para el año 2011. Asimismo, se estableció una mezcla obligatoria de 7,8% de etanol en la gasolina a partir del año 2010.

Para cumplir con dicha obligatoriedad de consumo, se hace necesario incrementar las áreas de cultivo de los insumos necesarios para biocombustibles, tales como la palma aceitera, la jatropha o piñón, la canola, la caña de azúcar y la cañabrava. En ese sentido, se crea la necesidad de contar con tierras que ingresen al mercado con el fin de establecer este tipo de cultivos.

Frente a la necesidad de una mayor demanda de tierras y la escasa oferta, yace una amenaza latente ante el cambio de uso de tierras con capacidad de uso mayor forestal a tierras agrícolas. Por eso será preciso establecer las salvaguardas necesarias, así como coordinar las políticas sobre biocombustibles, para evitar que se creen incentivos perversos que podrían convertirse en graves amenazas a la conservación o manejo sostenible de los bosques y a la posible aplicación de esquemas REDD.



Plantación de palma aceitera del Grupo Romero. Yurimaguas, región Loreto.

Thomas J. Müller / SPDA

5.6. Distribución de beneficios

Otro aspecto a esclarecer con el objetivo de favorecer la implementación de proyectos REDD es la forma como estos fondos ingresarán al Perú, considerando que su objetivo primordial es apoyar actividades que contribuyan al manejo o conservación de los recursos forestales en favor de los cuales fueron obtenidos. Sobre este punto aún no existe consenso: por un lado se discute sobre la idoneidad de generar fondos o fideicomisos manejados por el Estado, y por otro se señala que deberá haber libertad en el ingreso de recursos por proyecto. Una posición más

ecléctica plantea una combinación de ambas posibilidades. En tal sentido, es preciso aclarar a través de qué mecanismos y bajo qué reglas ingresarán los recursos obtenidos por la venta de los créditos de carbono procedentes del área que se encuentra bajo un esquema REDD.

Un primer destino para dichos recursos es entregarlos al titular que cuenta con los derechos sobre los beneficios otorgados por los servicios ambientales —por ejemplo el concesionario forestal o el titular de un contrato de administración de un área natural protegida—, para que este pueda financiar sus actividades de manejo en el área y así seguir coadyuvando, a través de actividades incluidas en los documentos de gestión, a la provisión del servicio por parte de los recursos forestales bajo su dominio.

En caso que exista una retribución económica por el aprovechamiento de dichos beneficios, estos podrían pasar a formar parte de un fondo que apoye financieramente a otras áreas que no podrían ingresar a este tipo de esquemas de pago por servicios ambientales, o a apoyar a aquellas instituciones que tendrían dentro de sus obligaciones algunas que inciden en que los esquemas REDD sean efectivos y eficaces.

Otra posibilidad es que el Estado peruano cree un fondo (o utilice algún o algunos fondos existentes) a través del cual o los cuales centralice los recursos provenientes de la venta de servicios ambientales, tales como la captura o almacenamiento de carbono, como en el caso de un esquema REDD. A partir de ahí, el Estado tendría que distribuir los recursos entre los proyectos REDD, así como autorizar aquellos que podrían acceder a nuevos recursos, sobre la base de los costos que irrogaría el evitar la deforestación y degradación de esas áreas en el proyecto.

Ya sea pensando a escala nacional, regional o por proyecto, una de las posibilidades para canalizar los recursos provenientes de REDD sería establecer un fideicomiso³³, y en tal sentido, los recursos sean parte de un patrimonio fideicomitado cuyo objetivo sea el financiamiento de actividades que eviten la deforestación y degradación. Si existieran recursos sobrantes luego de cumplir con los costos de las áreas bajo esquemas REDD, se podrá ayudar económicamente a aquellas zonas que, por distintas consideraciones, no pueden ingresar a este tipo de esquemas, pero cuya importancia en términos de bosques, biodiversidad o desarrollo comunitario es preciso apoyar.

Desde nuestra perspectiva, estas posibilidades no se excluyen, de la misma forma que el enfoque subnacional y nacional pueden coexistir a través del enfoque de canasta, el establecimiento de un fondo y el manejo directo por los titulares de los derechos otorgados sobre los beneficios de los servicios ambientales a partir de la implementación de proyectos REDD.

Hasta el momento nos hemos enfocado en los aspectos relacionados con la mejora del marco político y normativo respecto del diseño y aplicación de esquemas REDD. De ahora en adelante nos gustaría orientarnos a lo que se vincula con la información necesaria para diseñar un esquema REDD en el contexto en el que nos encontramos.

33 Un contrato por el cual una o más personas (fideicomitentes) destinan ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de dicho fin a una institución fiduciaria y creando un patrimonio autónomo en el cual los fideicomitentes no tienen propiedad sobre los bienes que lo componen.

6. Implementando REDD en el Perú

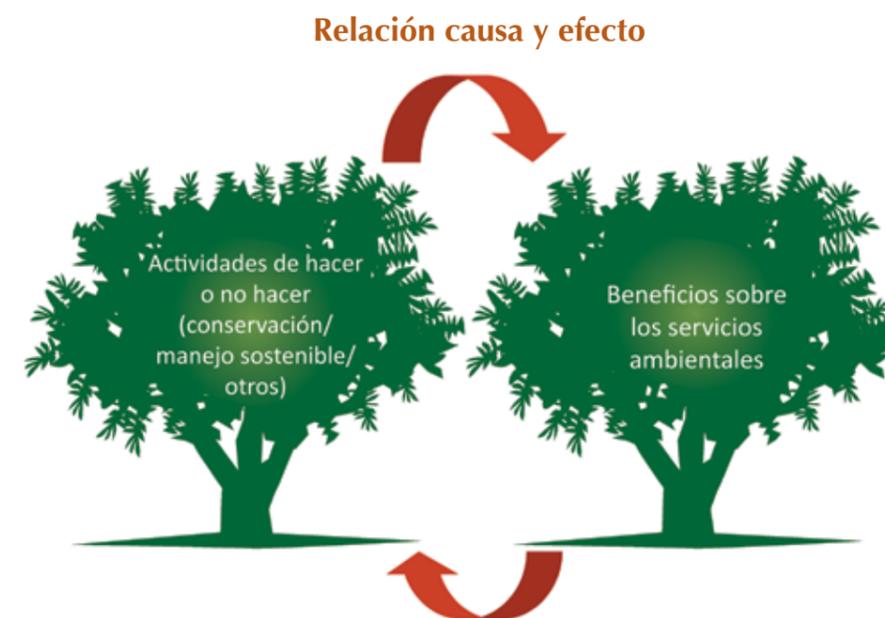
Los servicios ambientales son los beneficios que la sociedad recibe de los ecosistemas. Como menciona la Ley General del Ambiente, estos beneficios se dan actualmente sin que medie retribución alguna.

Es necesario recalcar que dichos servicios tienen como fuente (o son proveídos por) los recursos naturales y los ecosistemas que estos conforman. En el caso del establecimiento de esquemas REDD, el servicio de almacenamiento o fijación de carbono es proveído por recursos forestales, incluyendo el suelo forestal y las fuentes de fijación relacionadas.

Para mantener o mejorar la provisión de estos servicios, se debe reconocer la posibilidad de que el ser humano pueda coadyuvar, a través de la realización de ciertas actividades, a la provisión o almacenamiento de carbono. Un esquema de pago por servicios ambientales implicará incentivar la realización de estas actividades con el fin de asegurar la provisión de dicho servicio.

Esta relación entre los recursos forestales, los servicios ambientales que estos proveen y las actividades que realicen los seres humanos para mantener la provisión de dichos servicios la hemos denominado *relación causa y efecto*.

Esta relación o nexo causal entre las actividades de hacer o no hacer (conservación o manejo sostenible de los recursos forestales) realizadas por ciertas personas y los servicios ambientales que los recursos proveen será necesaria para entender quiénes podrán obtener derechos sobre los servicios ambientales cuya fuente es el bosque.



Es importante destacar que el Código Civil, aprobado mediante Decreto Legislativo 295 en el año 1984, contiene un libro de obligaciones, donde se encuentran incluidas tanto las obligaciones de hacer como las de no hacer. Entre sus características esenciales encontramos que estas deberán tener un fin lícito, ya que, en caso contrario, la prestación devendría en nula. Así, al momento de identificar las actividades tendientes a establecer el esquema REDD, estas deberán ser lícitas y guardar concordancia con los objetivos de conservación o manejo sostenible del área en cuestión.

En términos generales, las actividades y actores que serán beneficiados por estos esquemas deberán ser válidos y legales. Ello implica que:

- No se debería favorecer a alguien para que cometa —o continúe cometiendo— actividades que podrían configurarse en delitos. Por ejemplo, la minería ilegal.
- No se debería favorecer a alguien para que realice actividades ilegales en un ámbito diferente del que establece el esquema REDD. Esto implica la necesidad de hacer un monitoreo constante de las actividades realizadas en el área.
- No se debería favorecer a alguien para que no realice actividad alguna, toda vez que deberán emprenderse ciertas actividades que deberán incluirse dentro de un documento de gestión. Por ejemplo, un plan de manejo.

Un asunto clave a tratar, y que profundizaremos más adelante, será el derecho que deberán ostentar aquellos actores que se quieran beneficiar de un esquema de pago por servicios ambientales. En este caso tendrá que aclararse la relación entre el derecho sobre el recurso forestal y el derecho para beneficiarse del esquema de pago por servicios ambientales.

Por ello la negociación de los derechos sobre los servicios ambientales deberá estar condicionada al efectivo manejo y/o conservación de los espacios forestales. Aun cuando los derechos sobre los recursos forestales estarán materializados en títulos, consideramos necesario incluir en estos la salvedad de que tendrán pleno valor en tanto se mantenga efectivamente controlada la deforestación de una determinada área, sea quien fuese el titular del derecho primigenio sobre los recursos forestales.



Manejo forestal comunitario en una comunidad asháninka. Oxapampa (Pasco).

Thomas J. Müller / SPDA

7. ¿Dónde implementar esquemas REDD en el Perú?

Una forma de identificar las áreas donde establecer esquemas REDD sería por:

- La existencia de ecosistemas forestales que proveen determinados servicios ambientales.
- El hecho de que dichos ecosistemas se encuentran, por lo general, expuestos a determinados agentes de deforestación y degradación.

Estamos conscientes de que, para que se pueda concretar un esquema REDD, se requiere determinar con un estudio de línea de base: (i) los espacios específicos amenazados y las causas de dicha probable deforestación o degradación; (ii) el carbono que podría evitarse emitir por la deforestación de dichos espacios, y (iii) determinar que es preciso implementar ciertas actividades e incentivos en el marco del esquema REDD, para asegurar la conservación de dichos espacios.

A continuación identificamos las áreas donde se podrían implementar dichos esquemas tomando en cuenta los aspectos jurídicos y de gobernabilidad, es decir, aquellos que inciden en la viabilidad, considerando aspectos de titularidad de derechos, herramientas de gestión y obligaciones de los actores, entre otros.

Debemos dejar claro que, como ya se ha señalado, los esquemas deberán contar también con ciertas condiciones técnicas que serán identificadas en una línea de base para determinar la probable deforestación que se produciría en ausencia de un proyecto o esquema REDD.

Nuestra clasificación tiene como premisa básica dividir las áreas identificando a quién ejerce dominio efectivo sobre ellas, o en todo caso quién estaría facultado para realizar actividades ligadas a disminuir la degradación o deforestación de bosques en estas. En otras palabras, estamos identificando quién o quiénes están en mejor posición para establecer un esquema que ataque las causas subyacentes de la deforestación, y genere a su vez desarrollo asociado con el mantenimiento del bosque en pie.

7.1. Criterios generales para el establecimiento de esquemas REDD en las áreas identificadas

En esta sección se pretenden establecer ciertos lineamientos para el otorgamiento de derechos para que particulares (con diferentes características) hagan suyas las compensaciones provenientes de los beneficios que otorgan los servicios ambientales en función del establecimiento de:

- Un incentivo para consolidar estrategias que aseguran que ciertas áreas no sean deforestadas ni degradadas, y por tanto no se emitan los GEI, en otras palabras, seguir realizando buenas prácticas de manejo o conservación de los bosques. Por ejemplo, consolidación de concesiones para conservación, ecoturismo o castaña.
- Un incentivo para modificar patrones de conducta específicos ligados también a disminuir la deforestación y degradación de espacios forestales. Por ejemplo, modificación de patrones de conducta en bosques en predios privados en los que hoy en día solo se realizan prácticas de tala y agricultura, en desmedro de los bosques naturales.

Con la relación de posibilidades que vamos a desarrollar a continuación no pretendemos cubrir todas las posibilidades de actividades y esquemas que se pueden plantear para establecer REDD. En definitiva, creemos que existen muchas oportunidades, tanto en áreas bajo derechos como en el vasto territorio que todavía se encuentra bajo dominio del Estado peruano, con una escasa posibilidad de asegurar la no deforestación de estas zonas.

Para las posibilidades identificadas, el otorgamiento de cualquier posible beneficio sobre los servicios ambientales —específicamente con respecto al carbono proveniente de la deforestación evitada— deberá encontrarse enmarcado dentro de la relación causa y efecto; es decir, que las actividades que realiza o realizará el posible beneficiario tengan un impacto directo en la provisión de los servicios ambientales que ofrecen los recursos forestales.

Establecer un incentivo a aquellos derechos ya otorgados sobre los recursos forestales de conformidad a la Ley de Áreas Naturales Protegidas o la Ley Forestal y de Fauna Silvestre sería un reconocimiento a aquellos particulares (privados) que han venido realizando prácticas sostenibles en sus áreas.

Sin embargo, aún no existe un procedimiento establecido para que aquellos titulares que se encuentran interesados puedan gozar de los beneficios de los servicios ambientales que proveen los recursos forestales otorgados. En otras palabras, no existe una modalidad expresa o concreta de otorgamiento de derechos por el Estado peruano en favor de particulares, por la cual se entregue la posibilidad de negociar y beneficiarse de los servicios ambientales provenientes del patrimonio forestal nacional.

7.2. Áreas bajo el dominio efectivo del Estado

En esta categoría hemos incluido aquellas áreas que se encuentran bajo el dominio efectivo del Estado, partiendo de la premisa de que todas las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal —sea con bosques o sin ellos— son Patrimonio Forestal de la Nación. Lo que diferencia a esta de otras categorías es que aquí el Estado tiene una obligación latente en torno a la conservación de dichas áreas, que en ciertos casos —tales como en los de las áreas naturales protegidas— deviene de un mandato expreso de la Constitución Política del Perú. En esta categoría encontramos, entonces:

Áreas naturales protegidas.

Muchas de las áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SINANPE, así como las complementarias a dicho sistema (regionales, privadas y locales), están conformadas por extensos bosques naturales o bosques primarios, que han sido determinados por el Estado peruano para protegerlos y así conservar su diversidad biológica y valores asociados. Así, encontramos que las áreas naturales protegidas cubren un total de 15'528,018.93 hectáreas³⁴, es decir, aproximadamente 14 por ciento del territorio nacional, de las cuales un porcentaje muy alto se encuentra cubierto de bosques, en su mayoría en la región amazónica, pero también de bosques secos de la costa y bosques altoandinos.

Carbono almacenado en las ANP	
Tipo de bosques	Datos
CO ₂ en bosques tropicales (t/ha) ^a	243.18
Superficie de bosques tropicales en ANP (t/ha) ^b	16'044,322.19
CO ₂ almacenado en ANP (t)	3 901'689,873.48

(a) United Nations Environmental Program - UNEP 2000.

(b) INRENA 2000.

Fuente: León, Fernando. *El aporte de las áreas naturales protegidas a la economía nacional*. Lima: Stampa Gráfica S.A.C., 2007.

Tal como señalamos, si bien el mandato de proteger o conservar dichas áreas deriva de la Constitución Política del Perú, así como de normas especiales, como la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834 y su reglamento, no se podría afirmar que este mandato —y el cumplimiento de las normas en él— resulten absolutamente eficaces para asegurar que no se deforesten o degraden los bosques existentes en su interior.

34 Fuente: SINANPE, enero de 2009.

Resulta claro que hay diversas amenazas sobre dichas áreas, entre las cuales se encuentran la deforestación y el cambio de uso de las tierras que forman parte de un área natural protegida, así como la realización de actividades ilegales —como la tala ilegal selectiva— que podrían devenir en la degradación y en un posterior proceso de deforestación³⁵.

Para lograr la protección o conservación efectiva de las áreas naturales protegidas es crucial contar con un presupuesto idóneo que permita desempeñar diversas actividades tendientes a salvaguardarlas.

Al respecto, como se menciona en el último Informe Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2007)³⁶, pese a una mejora ostensible en la recaudación por ingreso en las áreas protegidas (principalmente por turismo), todavía existe una brecha muy importante en el financiamiento y la sostenibilidad del sistema. La situación se agrava cuando observamos algunas áreas con importantes extensiones de bosques en los que no se cuenta con recursos para las actividades más básicas de protección, como la contratación de guardaparques³⁷.

Entre las herramientas con las que el Estado promueve la participación de la sociedad civil en la responsabilidad de conservación de las áreas, encontramos los contratos de administración para la cogestión de estas. Dicho instrumento se ha convertido en una interesante opción para que el gobierno (SERNANP en el caso de áreas nacionales) se apoye en organizaciones privadas sin fines de lucro para la implementación de los planes maestros, en su totalidad como en parte de ellos, ya sea en toda el área natural protegida o en parte de ella.

Institución	Base legal	Fecha	Área natural protegida	Modalidad de contrato de administración
Centro de Estudios de Promoción y Desarrollo DESCO	Resolución de Intendencia 054-2006- INRENA -IANP	18/12/06	Reserva Nacional Salinas y guada Blanca	Contrato de administración parcial
Mennonite Economic Development Associates — MEDA Subsidiary Peru	Resolución de Intendencia 012-2008- INRENA -IANP	17/03/08	Santuario Nacional Los Manglares de Tumbes	Contrato de administración total
Asociación para la investigación y el Desarrollo Intedral — AIDER	Resolución de Intendencia 053-2008- INRENA -IANP	21/10/08	Reserva Nacional Tambopata y Parque Nacional Bahuaja Sonene	Contrato de administración parcial de operaciones de los componentes de monitoreo biológico e investigación
Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales —CIMA	Resolución de Intendencia 041-2008- INRENA -IANP	24/07/08	Parque Nacional Cordillera Azul	Contrato de administración total
Club de Caza, Pesca y Turismo - Piura	Resolución Directoral 034-2002- INRENA -DGANP	27/12/02	Coto de Caza El Angolo	Contrato de administración parcial bajo la modalidad de ejecución total de las operaciones de manejo y administración del sector Sauce Grande

Fuente: SINANPE, diciembre de 2008.

Elaboración propia.

35 Encontramos ejemplos de esta degradación y deforestación: (i) en regiones de costa, con el deterioro y deforestación del Santuario Histórico Bosque de Pómac, o (ii) en la selva, con la degradación de áreas forestales dentro de reservas nacionales como Pacaya Samiria, o incluso en parques nacionales como el Purús.

36 Informe Nacional - Perú 2007 del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, elaborado para el II Congreso de Áreas Naturales Protegidas Bariloche, Argentina.

37 Por ejemplo, de conformidad con el informe citado (página 77), áreas naturales protegidas con importante cantidad de los bosques amazónicos, como es el caso del Parque Nacional Purús, la Zona Reservada Santiago Comanaina (a esa fecha no categorizada) y el Parque Nacional Bahuaja Sonene, tienen una cantidad de guardaparques completamente inadecuada para una efectiva protección.

En este contexto, los esquemas de pago por servicios ambientales, y en específico los esquemas REDD, se pueden convertir en mecanismos para financiar actividades que apoyen la consecución del mandato constitucional de protección de dichas áreas, con inclusión de actores que tienen ventajas para acceder al financiamiento de diversas fuentes cooperantes.

Por ejemplo, en el caso del Parque Nacional Cordillera Azul³⁸, nos encontramos con una institución como el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas - CIMA, que luego de cooperar con el SINANPE en la administración del parque por más de cinco años por diferentes medios y convenios, en agosto de 2008 obtuvo un contrato de administración total de operaciones por los siguientes veinte años.

En ese marco, una de las principales herramientas para brindar sostenibilidad financiera a la gestión del Parque Nacional Cordillera Azul propuesta por CIMA es la negociación del carbono fijado en el área, a través del establecimiento de un esquema REDD. Es lógica esta estrategia, tratándose de un área sujeta a una serie de amenazas y factores de deforestación y degradación, con una frontera amplia, con zonas con factores de deforestación importantes, como en San Martín (departamento con mayor índice de deforestación del país).

Vale la pena mencionar que, si bien no existe dentro del Parque Nacional Cordillera Azul una importante cantidad de personas, su zona de amortiguamiento cubre aproximadamente 2,6 millones de hectáreas donde viven 225 comunidades y 250 mil personas, aproximadamente.

Según información de CIMA, el esquema REDD que se plantea intentará financiar actividades como:

- Protección: Con una visión participativa por parte de los pobladores locales.
- Zonificación y ordenamiento territorial.
- Extensión y educación ambiental.
- Promoción de desarrollo ecológicamente compatible³⁹.

Así, la sociedad civil, a través de la suscripción de los distintos tipos de contratos de administración posibles, viene gestionando la posibilidad de obtener recursos a través del establecimiento de REDD, considerando el nexo causal ya explicado en la sección precedente.

Creemos que con relación al marco normativo para la aplicación de esquemas REDD para áreas naturales protegidas, tanto en caso de áreas administradas directamente por el Estado como también (y sobre todo) aquellas administradas por privados a través de contratos de administración, se requieren algunas precisiones y complementaciones, especialmente para aclarar la relación causa-efecto que valida el instrumento, como también el direccionamiento de los fondos y la relación con otras áreas del sistema.



Río Tambopata

Thomas J. Müller / SPDA

38 Creado el 21 de mayo de 2001, con una extensión de 1.353.190,85 hectáreas distribuidas en cuatro departamentos: Loreto, Ucayali, San Martín y Huánuco.

39 Información tomada de la presentación realizada por Lucía Ruiz O., directora ejecutiva de CIMA Cordillera Azul, en el Seminario-Taller Regional Andino "Estrategias de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques (REDD)", organizado por la Comunidad Andina de Naciones - CAN entre el 25 y 27 de mayo de 2009.

Contratos de administración

A través de este tipo de contrato, el Estado, a través del SERNANP, encarga a una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro que reúna ciertas características y requisitos —denominada ejecutor— la ejecución de operaciones de manejo y administración de un área natural protegida por un plazo máximo de veinte años.

Modalidades de Contratos de Administración

Contrato de administración total del área natural protegida: El titular lleva a cabo la ejecución integral de las operaciones de manejo y administración del área natural protegida, según el plan maestro aprobado, y de acuerdo con lo establecido en los planes operativos y lineamientos aprobados por la autoridad competente, sobre toda la superficie del área natural protegida. Es decir, en líneas generales el titular del contrato se responsabiliza por toda el área, ejecutando lo estipulado en los documentos de gestión aprobados por la autoridad competente (en este caso, el SERNANP). El titular del contrato será responsable de mantener y conservar los ecosistemas que se encuentran dentro de dicha área, y por tanto, su trabajo estará orientado a coadyuvar a la conservación de los recursos naturales y a la provisión de servicios ambientales, tales como el almacenamiento de carbono relacionado a los recursos forestales de la zona.

Contrato de administración parcial del área natural protegida: El titular se encarga de la ejecución total o parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre una superficie parcial del área natural protegida. El contrato de administración tiene como ámbito una porción específica del área natural protegida. Es decir, el titular del contrato se hace responsable de la ejecución de los documentos de gestión de una porción del área, por lo que coadyuvará en sentido estricto al manejo o conservación de los recursos naturales que se encuentren en dicha zona. En caso sea posible establecer un esquema REDD en el área natural protegida, el titular solo podría obtener beneficios del almacenamiento de carbono que se realice en la porción específica determinada por su contrato de administración parcial.

Contrato de administración parcial de operaciones: A través de este contrato se encarga la ejecución parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en el Plan Maestro, sobre la superficie total del área natural protegida. Bajo esta modalidad, se deberá verificar si las actividades a las cuales se ha comprometido el titular del contrato de administración tienen incidencia directa sobre el manejo o conservación de los recursos naturales de la totalidad del área, con el fin de determinar si dicho titular podría tener derechos sobre los beneficios que otorgan los servicios ambientales que proveen los mencionados recursos.

Contrato de administración parcial de operaciones sobre una superficie parcial del área natural protegida: Con este contrato, se encarga la ejecución parcial de las operaciones que se encuentran en el Plan de Manejo sobre una superficie parcial del área natural protegida. Bajo esta modalidad, también se deberá verificar si las actividades a las cuales se compromete el titular del contrato tienen incidencia directa sobre el manejo o conservación de los recursos naturales en la superficie del área natural protegida donde está circunscrito su contrato, para determinar si dicho titular podría gozar de los beneficios otorgados por los servicios ambientales que proveen determinados recursos naturales.

Para cualquiera de los contratos mencionados en el establecimiento de un esquema REDD como herramienta financiera para el cumplimiento del Plan Maestro del área natural protegida, queda claro que la aplicación de dicho esquema debe cubrir todos los costos de conservación del ANP por un periodo adecuado, con miras a brindar seguridad jurídica a la herramienta implementada. Así, tomando en cuenta las características de esta modalidad de financiamiento, sería lógico establecer fondos que apoyen a largo plazo la gestión del ANP. Cabe precisar que, dado que los contratos de administración no tienen vocación de lucro (de hecho no pueden realizarse actividades que signifiquen un beneficio lucrativo o rentabilidad en favor del ejecutor), deberá identificarse el destino de cualquier excedente de recursos provenientes de estos esquemas, así como de las demás modalidades, si estos llegaran a existir.

En ese sentido, será necesario establecer y esclarecer en qué casos podrían aquellas instituciones encargadas de los contratos de administración de áreas naturales protegidas, acceder a establecer dichos mecanismos, y en qué casos será el propio Estado el que gestione el establecimiento de dichos esquemas.

Reservas comunales

Se trata de una categoría de área protegida de uso directo destinada a la conservación de flora y fauna silvestre en beneficio de las poblaciones locales y comunidades campesinas o nativas.

En estas áreas se podrán realizar actividades de manejo sostenible o conservación de los recursos naturales que se encuentran en las mismas (salvo por los recursos maderables que no pueden usarse de manera comercial o industrial).

A través del régimen especial para la administración de las reservas comunales se pretende regular la administración y el manejo participativo de las reservas comunales entre la autoridad competente, las comunidades campesinas y nativas, y la población local organizada.

Se consideran beneficiarios para la administración de una reserva comunal las comunidades campesinas o nativas o la población local organizada que cumpla con los criterios de vecindad, uso tradicional de los recursos naturales y conservación de la diversidad biológica, por lo que se deberá ser colindante a la reserva comunal o, aun sin serlo, se deberá haber ejercido o ejercer un uso tradicional y sostenible de los recursos naturales.

Se han establecido principios para los procesos de consulta destinados, entre otros, a identificar a los beneficiarios y a designar al ejecutor del contrato de administración.

El ejecutor del contrato de administración será una persona jurídica sin fines de lucro creada por los beneficiarios con la finalidad de administrar la reserva comunal. Cabe resaltar que, entre las obligaciones que asume el ejecutor del contrato, se encuentra la de buscar fuentes de financiamiento para apoyar la gestión de la reserva comunal.

Considerando que ya existe un trabajo previo con los beneficiarios de la reserva comunal, e incluso se ha constituido una persona jurídica específica para la administración de dicha reserva, si se opta por buscar la posibilidad de establecer un esquema REDD en el área se deberá tomar en cuenta quiénes serían los beneficiarios de dicho esquema (beneficiarios de la reserva comunal). Puede considerarse otorgar los potenciales beneficios sobre los servicios ambientales a la persona jurídica constituida como ejecutor del contrato, para que esta, a través de un proceso de consulta, identifique y distribuya entre los beneficiarios de la reserva comunal los beneficios obtenidos por el esquema REDD.

Asimismo, tanto los beneficiarios como la persona jurídica encargada de ejecutar el contrato de administración deberían considerarse responsables solidarios de los compromisos asumidos por el establecimiento del esquema REDD.

Reservas comunales	Base legal	Fecha	Ubicación	Extensión (ha)
Llaneza	RS 0193-88-AG-DGFF	28.04.88	Pasco	34,744.70
El Sira	DS 037-2001-AG	22.06.01	Huánuco, Pasco y Ucayali	616,413.41
Amarakaeri	DS 031-2002-AG	09.05.02	Madre de Dios	402,335.62
Machiguenga	DS 003-2003-AG	14.01.03	Cusco	218,905.63
Ashaninka	DS 003-2003-AG	14.01.03	Junín y Cusco	184,468.38
Purus	DS 040-2004-AG	20.11.04	Ucayali y Madre de Dios	202,033.21
Tuntanain	DS 023-2007-AG	10.08.07	Amazonas	94,967.68
Total				1'753,868.63

Fuente: SERNANP, mayo de 2009.

Áreas de conservación regional.

Cabe también señalar la potencialidad de las áreas de conservación regional y municipal. En el caso de las primeras, si bien no forman parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, son complementarias a él y, a pesar de tener una base legal definida, todavía hay algunos vacíos que deben ser completados. En lo que concierne a las áreas de conservación municipal, estas tienen serios vacíos legales que agudizó el Decreto Supremo 015-2007-AG, que las retiró del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, y del marco jurídico de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Áreas de Conservación Regional	Base legal	Fecha	Ubicación	Extensión (ha)
ACR Cordillera Escalera	DS 045-2005-AG	25.12.05	San Martín	149,870.00
ACR Humedales de Ventanilla	DS 074-2006-AG	20.12.06	Lima	275.45
ACR Albufera de Medio Mundo	DS 006-2007-AG	25.01.07	Lima	687.71
ACR comunal Tamshiyacu Tahuayo	DS 010-2009-MINAM	16.05.09	Loreto	420,080.25
Total				570,913.41

Establecer algún tipo de esquema en estas áreas obliga a esclarecer su marco normativo. Asimismo, aplicar este tipo de esquemas en dichas áreas constituye una interesante posibilidad que implicará la participación activa sea de gobiernos locales o regionales. Vale la pena, por tanto, resaltar la necesidad de mejorar las capacidades de estas instancias del Estado peruano para gestionar las áreas que han venido y seguirán implementando.

Bosques de producción permanente sin concesiones otorgadas.

A partir del año 2000, el Estado peruano, a través de la Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, estableció lineamientos para el ordenamiento de la superficie forestal que forma parte del Patrimonio Forestal Nacional. Así, se determinó una serie de categorías en las que puede ordenarse el patrimonio forestal nacional. Una de ellas —la única aplicada a cabalidad por el Estado— son los bosques de producción permanente.

Los bosques de producción permanente son “áreas de bosques de producción de propiedad del Estado, calificados y delimitados geográficamente como tales mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura, para ser otorgados a particulares para el aprovechamiento preferente de madera. En ellos, se promueve el aprovechamiento integral, incluyendo otros recursos forestales y de fauna silvestre, dentro del marco de la Política Nacional del Ambiente”.

En lo concerniente a los bosques de producción permanente, se han identificado más de 20 millones de hectáreas de bosques de producción permanente en los departamentos de Ayacucho, Cusco, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, Puno, San Martín y Ucayali. De esa

área, identificada a través de resoluciones ministeriales promulgadas por el Ministerio de Agricultura, solo se han otorgado 7'802,660 hectáreas a través de diversas herramientas legales, entre las que destaca la suscripción de 592 contratos de concesión forestal con fines maderables en las regiones de Madre de Dios (85 contratos suscritos a través de dos concursos públicos), Ucayali (166 contratos suscritos a través de dos concursos públicos), San Martín (34 contratos suscritos a través de un concurso público), Huánuco (48 contratos suscritos a través de un concurso público) y Loreto (249 contratos suscritos a través de un concurso público).



Atardecer en área de conservación regional Cordillera Escalera. Región San Martín.

Thomas J. Müller / SPDA

En tal sentido, aún existe un importante número de hectáreas identificadas como bosques de producción permanente que no han sido otorgadas bajo ninguna modalidad de aprovechamiento a terceros según lo que establece la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, específicamente las concesiones forestales.

Dado que en estos bosques de producción permanente hay áreas que tienen problemas de superposición con otros derechos —como por ejemplo los de las comunidades nativas—, así como otras que, si bien son importantes en términos de biodiversidad, no disponen del potencial requerido para ser consideradas como áreas de producción permanente maderable, se requerirá sanear dichas áreas antes de otorgar derechos sobre ellas. Dicho saneamiento es tarea primordial, tomando en cuenta que el país buscará encaminarse hacia estrategias nacionales de reducción de emisiones provenientes de deforestación y degradación.

Actualmente estas áreas, al no encontrarse bajo ningún derecho específico para aprovecharse, están en manos del Estado peruano para que este vigile que no se realicen actividades ilegales, como deforestación o degradación por avance de frontera agrícola y pecuaria o tala ilegal. Sin embargo, la realidad nos dice que la escasa capacidad para llevar a cabo tareas de protección de estos espacios ha llevado a que, a la fecha, se vengán degradando —e incluso deforestando— varias de estas áreas.

Por ello, dos estrategias que el Estado puede implementar en estas zonas son: (i) la promoción del otorgamiento de derechos en favor de particulares para su aprovechamiento o conservación, o (ii) el uso de otras herramientas de gestión o categorización, como reconocer ciertas zonas como bosques de producción en reserva o bosques de protección, y el establecimiento de esquemas efectivos para evitar la deforestación o degradación de dichos espacios.

Así, dichas áreas también podrían considerarse para la aplicación de un esquema REDD para que el propio Estado, o para que los terceros a los cuales se les otorguen derecho sobre dichas áreas puedan obtener el financiamiento necesario para que dichas áreas se encuentren bajo un efectivo esquema de manejo o conservación de sus recursos forestales.

Otros espacios del patrimonio forestal nacional sin derechos otorgados y sin ninguna categorización.

A diferencia de los bosques de producción permanente, existen otras categorías, como los bosques de producción en reserva, los bosques de protección o los bosques para aprovechamiento futuro,

entre otros, que no han sido identificadas ni delimitadas por la autoridad competente. Así, se desconoce el número de hectáreas que abarcan y no están determinadas por instrumento jurídico alguno, como los bosques de producción permanente, que fueron delimitados por resoluciones ministeriales promulgadas por el Ministerio de Agricultura.

Pese a la falta de categorización de dichas áreas, se han otorgado y constituido derechos de aprovechamiento sostenible o conservación de los recursos forestales, tales como concesiones no maderables, concesiones para conservación y concesiones para ecoturismo. En varias de estas categorías se han establecido derechos a partir de la información proporcionada por estudios técnicos 'de parte', donde se determinó el valor de ciertos bosques para aprovechar el recurso paisajístico o realizar tareas de conservación de la diversidad biológica.

Sin embargo, una importante área de bosques naturales no se ha otorgado bajo ningún tipo de derecho en favor de terceros, y por tanto, ante la escasa posibilidad del Estado para protegerlos efectivamente, estos son objeto de actividades ilícitas que menoscaban su potencial y posibilidades de brindar servicios ambientales.

Hasta su otorgamiento a terceros, el Estado tiene responsabilidad directa sobre dichas áreas. También tiene la obligación de salvaguardarlas con el fin de mantener su potencial. Sin embargo, la posibilidad del Estado de realizar efectivamente esta función es escasa, en la medida en que no cuenta con los recursos y capacidades para hacerlo.

Una herramienta como REDD podría usarse en proyectos propuestos por la propia autoridad forestal (nacional o regional), con el objetivo de que estas áreas no se degraden o deforesten por falta de control y fiscalización. Por otra parte, el Estado podrá también otorgar derechos sobre los recursos forestales existentes en el área a terceros, promoviendo así su conservación o manejo sostenible.

En la elaboración de cualquier esquema ligado a estas áreas, la autoridad nacional o regional deberá considerar el principio de supletoriedad de la función del Estado en el desarrollo de actividades económicas, buscando implementar dichos mecanismos con la promoción de actividad por privados.

Es importante considerar que si dichas áreas tienen ya pobladores asentados se deberá considerar a los mismos para el establecimiento de este tipo de esquemas: sea que se otorguen a estos derechos sobre los recursos forestales (según lo establecido por la legislación vigente - Ley Forestal y de Fauna Silvestre), o que el Estado los incluya dentro de su esquema como uno de sus beneficiarios directos.

7.3. Áreas con derechos otorgados en favor de particulares

Como ya se ha señalado en este documento, los recursos forestales son otorgados en favor de particulares a través de diferentes modalidades contenidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, entre otras normas.

Así, las autoridades forestales competentes no solo tienen el mandato de promover el otorgamiento de dichos recursos en favor de terceros para su efectivo aprovechamiento sostenible o conservación, sino que también se encargan de su gestión, supervisión o fiscalización.

La presente sección pretende identificar las diferentes modalidades en que pueden otorgarse los recursos forestales, así como sus posibilidades de ser incluidas como áreas donde se podrían establecer esquemas REDD.

Bosques en tierras de comunidades nativas y campesinas.

Según información proporcionada por COFOPRI, existen 1,265 comunidades nativas tituladas a partir del año 1975, las cuales manejan una extensión de 10'787,211.8403 millones de hectáreas (entre áreas adjudicadas en propiedad —tierras con aptitud agraria— y aquellas cedidas en uso —tierras de aptitud forestal).

Cabe resaltar que, siempre según COFOPRI, a la fecha faltaría titular alrededor de 237 comunidades; sin embargo, esta información no incluye a las comunidades en proceso de reconocimiento de personería jurídica ni las solicitudes de ampliación de territorios comunales.

N°	Departamento	Comunidades nativas inscritas		Comunidades nativas tituladas		Comunidades pendientes de titular
		N° comunidades	N° familias	N° comunidades	Superficie total (ha)	
1	AMAZONAS	176		170	1'422,951.3077	6
2	AYACUCHO	2		0	0	2
3	CAJAMARCA	2		2	2'211,936.8200	0
4	CUSCO	62		58	854,738.7265	4
5	HUANUCO	16		8	76,033.5826	8
6	JUNÍN	176		158	697,193.75625	18
7	LORETO	642		491	4'474,260.6635	151
8	MADRE DE DIOS	26		23	376,931.0135	3
9	PASCO	118		98	439,791.9105	20
10	SAN MARTÍN	30		29	221,730.8188	1
11	UCAYALI	247		223	2'105,643.2410	24
Total nacional		1,497		1,260	10'787,211.8403	237

(*) Incluye áreas de protección

Tal como se puede apreciar en el cuadro que aparece a continuación, la mayor parte de las tierras demarcadas en favor de dichas comunidades está constituida por tierras de aptitud agrícola (que son otorgadas en propiedad), seguido por bosques otorgados en contratos de cesión en uso. Sin embargo, es preciso comprender que el territorio comunal es uno solo para efecto de la vida y del desarrollo de las actividades comunales, y que la diferencia solo concierne a lo referente a la vocación del suelo para efectos del otorgamiento del derecho de propiedad.

Comunidades nativas tituladas	Áreas tituladas * propiedad	Cedidas en uso	Fiscal	Reservada	Total
1,265	6'386,788.2340	3'179,436.4888	177,782.0777	219,882.0320	10'503,888.8325

Fuente: COFOPRI, 2008.

Las tierras de aptitud forestal y los bosques no se otorgan en propiedad, pues forman parte del Patrimonio Forestal Nacional merced a lo establecido en la Constitución Política del Perú, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Por tal motivo, en el caso de las comunidades nativas, los suelos con capacidad forestal se otorgan en cesión en uso, tal como se puede apreciar en el cuadro precedente. Por su parte, las tierras de aptitud agrícola sí pueden otorgarse en propiedad, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política del Perú⁴⁰. Es decir, tienen un tratamiento distinto que las tierras de aptitud forestal.

Las tierras que se encuentran dentro de un territorio demarcado en favor de la comunidad nativa, ya sean forestales o agrícolas, forman parte de dicho territorio y, por ende, están bajo el dominio de la respectiva comunidad. Cabe resaltar que, para aprovechar los recursos naturales que se encuentren en la tierra de aptitud forestal, la comunidad nativa deberá solicitar un permiso a la autoridad forestal competente, por ejemplo en el caso de aprovechamiento forestal maderable.

40 De conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política del Perú, las tierras de aptitud agraria y pecuaria pueden ser otorgadas por el Estado en propiedad privada. Esta es la única excepción que hace el ordenamiento jurídico peruano sobre un recurso natural con este tratamiento.

Para inscribir el territorio de las comunidades nativas es preciso contar con la adjudicación en propiedad de la tierra con aptitud agrícola y con la suscripción de los contratos de cesión en uso otorgados por la autoridad forestal competente.

Si bien es cierto que en algunos casos se terminaron los procedimientos de titulación de tierras de aptitud agrícola y se suscribieron los contratos de cesión en uso respectivos, no se ha culminado con la inscripción registral correspondiente, lo cual genera problemas de oponibilidad ante terceros.

En lo que respecta a las comunidades campesinas, según información proporcionada por COFOPRI, en el país estas son:

Comunidades nativas reconocidas	Comunidades campesinas tituladas	Comunidades campesinas pendientes de titulación	Área (ha)
6,066	5,039	1,027	23'153,744.0110

Fuente: COFOPRI, 2008.

De estas, noventa han sido reconocidas en el área amazónica y 45 tienen títulos de propiedad. Cabe precisar que en la Amazonía peruana se presenta el caso de comunidades ribereñas con costumbres andinas que son reconocidas por nuestra legislación como comunidades campesinas de selva.

En el caso específico de estas, cabe señalar que las tierras de aptitud forestal son otorgadas bajo contratos de cesión en uso, es decir, para este caso en específico tienen el mismo tratamiento que las comunidades nativas.

Así, el actual ordenamiento jurídico no establece un derecho expreso que vincule los servicios ambientales que tengan su fuente en los bosques bajo dominio de las comunidades nativas o campesinas.

Igualmente, considerando que los contratos de cesión de uso en favor de comunidades nativas o campesinas de selva, no consideran expresamente provisión alguna respecto de los servicios ambientales que se puedan originar, creemos prioritario establecer en dichos contratos cláusulas expresas que salvaguarden los derechos de estas comunidades para que se favorezcan directamente de los posibles beneficios otorgados por los servicios ambientales.



Recolector nativo majuna (Loreto).

Thomas J. Müller / SPDA

Contratos de cesión en uso

A través de estos contratos se otorgan derechos de uso y disfrute sobre las tierras de aptitud forestal (de producción o protección) que se encuentre dentro de un territorio reconocido en favor de las comunidades nativas y comunidades campesinas en selva.

Con el fin de promover el manejo sostenible o la conservación de los recursos naturales que se encuentran en estas zonas entre las comunidades nativas o campesinas, será necesario incluir los siguientes aspectos en el contrato a suscribirse entre estas y el Estado, representado por la autoridad forestal competente:

- Obligación de zonificar el área según el uso de su territorio (plan de vida).
- Derecho a realizar aprovechamiento consuntivo o comercial de los recursos forestales maderables y no maderables que se encuentren en el área otorgada, en función de la presentación y aprobación de planes de manejo. En este punto se deberá aclarar que también podrán tener derechos sobre los beneficios que podrían otorgar los servicios ambientales provistos por los recursos naturales hallados en la zona.
- Derecho a realizar otras actividades, tales como la conservación de las áreas con alta biodiversidad o el ecoturismo.
- Derecho de consulta a la comunidad sobre el aprovechamiento de recursos del suelo o subsuelo que podría otorgar el Estado en favor de terceros.

Además de la inclusión de cláusulas en el contrato de cesión en uso, la posibilidad de establecer esquemas REDD deberá estar sujeta a otros requisitos, como por ejemplo la inserción de actividades específicas en sus planes de manejo de recursos forestales (en caso contara con un permiso forestal), así como, de ser posible, en los planes de vida de las comunidades, en caso se hubieran planteado y formalizado, en ejercicio de sus derechos comunales.

Los bosques comunales pueden acceder a esquemas como el de REDD. Para ello, es preciso considerar:

- Premiar las actividades de manejo o conservación de los recursos forestales que han venido realizando, los que a su vez coadyuvan a la provisión de servicios ambientales.
- Modificar los patrones de conducta de dichas comunidades nativas en un porcentaje determinado de las áreas bajo su dominio, con el fin de que, por ejemplo, ya no realicen o tercericen actividades de extracción forestal, o que estas tengan menor impacto, estableciendo así obligaciones de hacer y no hacer para coadyuvar activamente a la provisión de los servicios ambientales que otorgan los recursos forestales bajo su dominio.

Reservas territoriales

Mediante la Ley 28736, Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, de mayo de 2006, y su reglamento, Decreto Supremo 008-2007-MIMDES de octubre de 2007, se estableció el régimen especial transectorial (comprende los sectores salud, agricultura e interior) de protección de los derechos de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana que se encuentren en situación de aislamiento voluntario o en situación de contacto inicial, garantizando sus derechos a la vida, salud e integridad. Para ello, define el concepto de pueblos indígenas como aquellos que se auto reconocen como tales, mantienen una cultura propia y, poseen un área de tierra.

Debemos precisar que antes de la emisión de la Ley 28736 se establecieron las siguientes reservas, las cuales cuentan con extensión total de 2.812,000 ha:

1. Reserva Territorial del Estado en favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial, tales como Kugapakori, Nahua, Nanti y otros; establecida por Resolución Ministerial 0046-90-AG/DGRAAR; cuyo estatus legal fue ampliado mediante Decreto Supremo 028-2003-AG.
2. Reserva Territorial Murunahua, ubicada en el departamento de Ucayali, reconocida mediante Resolución Directoral Regional 00453-99-CTAR-UCAAYALI-DRSA.
3. Reserva Territorial Mashco-Piro, ubicada en el departamento de Ucayali, reconocida mediante Resolución Directoral Regional 000190-97-CTARU.
4. Reserva Territorial Isonahua ubicada en el departamento de Ucayali, reconocida mediante Resolución Directoral Regional 00201-98-CTARU/DRA-OAJ-T.
5. Reserva del Estado área ocupada por pueblos indígenas en aislamiento voluntario, ubicada en el departamento de Madre de Dios reconocida mediante Resolución Ministerial 0427-2002-AG.

La referida norma establece un procedimiento para adecuar estas reservas territoriales según los requisitos que se establecen con el fin de dotar a las mismas de mayor seguridad jurídica al elevar su rango de aprobación a una por decreto supremo, sin embargo se interpreta que el Plan de protección deberá ser aplicado a pesar de no haber sido adecuado.

Cabe resaltar que el ente rector encargado del régimen especial transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana es el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES, a través del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano - INDEPA. Sin embargo, existe ausencia de una clara política estatal de protección para dichos pueblos, a pesar del marco normativo e institucional anteriormente señalado. Más aún, existen graves amenazas a su territorio causadas por actividades ilegales realizadas en sus zonas, como la tala, minería; o el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos en dichos territorios.

Si bien el diseño y establecimiento de proyectos REDD en estas zonas implica un desafío por la situación especial de dichos territorios así como de sus ocupantes, cabe resaltar que tal como se encuentra el marco legal actual, el INDEPA tendría un rol importante, considerando algunas de sus competencias, como:

- Proteger la vida y la salud de dichos pueblos, desarrollando acciones y políticas preventivas frente a enfermedades transmisibles.
- Evaluar, planificar y supervisar las medidas y acciones destinadas a la protección de los pueblos en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, coordinando para ello con los diversos Sectores del Ejecutivo, en especial con los Sectores Salud, Agricultura e Interior, y con la sociedad civil.
- Mantener actualizados los registros de pueblos en aislamiento y contacto inicial y de reservas indígenas, los cuales contendrán información técnica que permita adoptar medidas necesarias para su protección.
- Coordinar de manera permanente a nivel multisectorial en favor de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos con el fin de concertar y articular las acciones de apoyo, fomento, consulta, capacitación, asistencia técnica, y otros a cargo de las entidades públicas y privadas.
- Promover e impulsar la obtención de los recursos financieros para ser canalizados por dicha institución, con la finalidad de desarrollar los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

Es así que el Estado peruano podría buscar también dirigir esfuerzos en el establecimiento de esquemas de conservación de bosques, ligados al carbono, en tanto que los potenciales recursos obtenidos sean utilizados esencialmente con el fin de proteger dichos territorios y así proteger las poblaciones que se encuentran en dichas zonas (por ejemplo, estableciendo puestos de control, entre otros).

Concesiones forestales y de fauna silvestre.

Mediante una concesión forestal, el Estado otorga a un particular el derecho de aprovechar o conservar una determinada área de patrimonio forestal nacional en áreas bajo el dominio público o eminential del Estado. A cambio, el particular se compromete a manejar y conservar dicho espacio y a realizar ciertas actividades, como por ejemplo aprovechamiento maderable, aprovechamiento de recurso paisaje o conservación, entre otras.

En el Perú se han otorgado, de conformidad con las cifras expresadas por la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre del INRENA —hoy Dirección Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura— un total de 7'802,660.00 hectáreas bajo la figura de concesiones forestales. Hay diversas modalidades de concesiones forestales; aquellas destinadas al aprovechamiento permanente de madera son las que cubren una mayor parte del territorio, en contraposición a las no maderables destinadas a actividades no consuntivas. A continuación se detalla la información referente a dichas concesiones:

Tipo de concesión	Número de hectáreas ⁴¹
Concesiones forestales con fines maderables	
- Por concurso público	7'117,997.00
- Por adecuación	343,886.44
Concesiones forestales con fines no maderables:	
- Concesiones para otros productos del bosque	
a) Castaña	863,778.11
b) Shiringa (caucho)	16,021.39
Concesiones para para conservación	648,211.74
Concesiones para para ecoturismo	59,774.10
Concesiones para fauna silvestre	3,861.46
Concesiones para reforestación	135,143.00
TOTAL	9'188,673.24

Fuente: Dirección Forestal y de Fauna Silvestre, mayo de 2009.

Si bien estas áreas han sido otorgadas a terceros para su efectivo manejo o conservación sostenible, es necesario resaltar que en su mayoría sus titulares tienen graves problemas para mantenerlas alejadas de las amenazas de tala ilegal u otras actividades productivas que acarrearán posibles impactos negativos en sus áreas, tales como la minería ilegal o la agricultura migratoria, entre otras.

Lamentablemente —en algunos casos—, los titulares de estos derechos (en particular las concesiones con fines maderables) están expuestos a determinados estímulos para permitir actividades ilícitas que perjudican la sostenibilidad del espacio⁴².

41 A través de estos números se pretende resaltar el potencial para otorgamiento de concesiones forestales y de fauna silvestre en el Perú. Se han incluido todas las áreas otorgadas en concesión a lo largo de los últimos años, y no se han excluido aquellos derechos de concesión que han caducado.

42 La tala ilegal dentro de concesiones forestales maderables se da principalmente cuando un titular de concesión permite que entren terceros para aprovechar ilegalmente dentro de la concesión, sea fuera o dentro de la parcela de corta anual. Asimismo, se han dado casos verificados por OSINFOR donde los planes de manejo no correspondían a la realidad encontrada en el bosque, es decir, eran planes falsos elaborados en gabinete. Asimismo, se han dado algunos casos en los que los titulares de derechos se prestan para la venta de guías forestales legalizando madera extraída de forma ilegal, haciéndola pasar como proveniente de su concesión.

Uno de los problemas claves, el trasfondo de las amenazas y estímulos negativos que favorecen la degradación y deforestación del bosque, se encuentra ligado al modelo de financiamiento y sostenibilidad de las áreas, donde no se prioriza ni define el modelo por la sostenibilidad en el manejo del recurso, sino únicamente en la extracción de ciertos recursos maderables valiosos y en la rentabilidad inmediata de su comercio. Este modelo no es coherente respecto de la herramienta que establece la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, donde el desarrollo de las actividades dentro de una concesión debe planearse a largo plazo y bajo criterios ambientales y sociales.

Contar con una fuente de financiamiento estable para la implementación de planes de manejo, que vincule la entrega de recursos con la verificación del mantenimiento de un bosque que conserva los procesos ecológicos necesarios para proveer servicios ambientales, podría ser un factor determinante para que estas concesiones manejen sostenible e integralmente el bosque. Dicho financiamiento no se usará necesariamente para realizar actividades dentro del área de concesión, sino para financiar actividades en sus alrededores con el fin de otorgar oportunidades competitivas a aquellos pobladores que ahora constituyen una amenaza, pero que más adelante podrían convertirse en aliados de la conservación y manejo sostenible en favor del área de la concesión y de la cuenca.

Como ya señalamos, el hecho de asociar una herramienta de financiamiento como REDD con una fuente adicional de recursos para ciertas áreas en donde ya se realizan actividades que brindan oportunidades de sostenibilidad al bosque —como las áreas concesionadas para ecoturismo o productos forestales diferentes de la madera— podría ser una buena estrategia de conservación, en vista de que la permanencia del bosque y la fijación del carbono estarán vinculadas con diversas fuentes de sostenibilidad y no dependerán de una sola fuente de recursos⁴³.

Predios Privados

Si bien el criterio general, según lo establecido por la Constitución Política del Perú, es que los bosques (incluyendo las tierras con aptitud forestal con cobertura arbórea o sin ella) no pueden otorgar en propiedad al ser recursos naturales y por tanto Patrimonio de la Nación, existe un porcentaje (mínimo comparado con el total del patrimonio forestal nacional) de bosques naturales en los que el Estado ha otorgado derechos de propiedad, en su mayoría debido a procedimientos de otorgamiento de derechos sobre tierras que no se ajustaron a las normas aplicables a los bosques, tanto por ambigüedad de la norma como por falta de capacidad, transparencia o idoneidad de quienes estaban encargados de aplicarlas.

A pesar de ser propietarios de la tierra, no tienen un derecho inmediato sobre los recursos forestales y de fauna silvestre (por ejemplo, para cortar los árboles con fines comerciales) que se encuentran en sus predios, toda vez que dichos recursos naturales forman parte del Patrimonio de la Nación. En tal sentido, para aprovechar esos recursos deberán solicitar el permiso de la autoridad forestal competente⁴⁴. Cualquier aprovechamiento de recursos forestales está supeditado a la elaboración y aprobación de un plan de manejo forestal.

Bajo esa misma interpretación, los servicios ambientales que produzcan los recursos forestales que se encuentran en dichas áreas tampoco deberían ser inmediatamente reputados como propiedad del titular del predio. En este caso, de conformidad con la normativa de creación de la autoridad ambiental, el Ministerio del Ambiente es la autoridad a la que se deberá solicitar el derecho para beneficiarse de los servicios ambientales correspondientes.

43 Las lecciones aprendidas de los proyectos de conservación en los cuales el financiamiento proveniente de un donante se agota —lo que convierte en inviable la continuación de la actividad— debería llevarnos a pensar que la diversificación de fuentes y la búsqueda de sostenibilidad financiera tienen que ser prioritarias en cualquier proyecto que busque mantener el bosque en pie.

44 De acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y el proceso de transferencia de funciones en materia agraria en favor de los gobiernos regionales, estos asumirán dichas competencias al momento en que se efectivice el mencionado proceso.

Así, en estas áreas se pretende que los titulares de estos predios modifiquen sus patrones de conducta o de uso de los recursos del bosque, dejando de practicar actividades meramente extractivas o de deforestación, y pasando a realizar actividades de conservación.

Es decir, conservar el bosque en pie realizando actividades de manejo o conservación que mantengan los servicios ambientales que dicho bosque brinda. Esto, claro está, debe considerar las extensiones requeridas para el establecimiento de este tipo de esquemas, más aún en el caso de propietarios de predios privados. Con tal fin se podría buscar acuerdos para la aglomeración de dichos predios a través de la asociación de sus propietarios.

También es preciso revisar el marco jurídico de titulación de tierras en selva y ceja de selva para determinar que aquellas actividades vinculadas con la protección y conservación de los bosques (en caso se hayan titulado áreas boscosas) podrían ser reputadas como actividades ligadas al ejercicio del derecho de propiedad por el titular del predio, con el fin de que no se condicione dicho título a realizar actividades de deforestación que contribuyan a la emisión de GEI.

Pobladores del bosque

Más allá de pensar en amenazas globales, como los monocultivos a gran escala, la minería ilegal o el crecimiento urbano desproporcionado, la deforestación de bosques causada por el avance atomizado de la agricultura migratoria se ha convertido en una de las principales amenazas a enfrentar, pero al mismo tiempo en una oportunidad que aprovechar, con el fin de incluir el cambio de conductas de las poblaciones que generan esta amenaza en oportunidades para la implementación de esquemas REDD.

Si bien no forman parte de la clasificación realizada, es importante destacar el papel de aquellos colonos o pobladores del bosque que no tienen derechos de propiedad ni uso o posesión sobre la tierra que utilizan con fines agropecuarios, así como tampoco de las áreas forestales donde realizan sus actividades de aprovechamiento.

Para reducir el impacto que esta amenaza puede causar a los bosques, es preciso identificar ante qué poblaciones estamos: ¿migración altoandina? ¿colonos ribereños? Esta identificación no solo incluirá el tipo de poblador que realiza ciertas actividades sino también el lugar donde se encuentra asentado, cuál es la categoría del bosque (según el ordenamiento forestal o las categorías de uso), qué actividades realiza, cómo influyen en la mejora de su calidad de vida, y si estas actividades toman en cuenta el manejo o la conservación de los recursos que utiliza.

Con esa información se podría, entonces, empezar a considerar el rol que las poblaciones señaladas cumplirían en un esquema de pago por servicios ambientales como REDD. Dichas poblaciones podrían ser consideradas como proveedoras de un servicio ambiental —al modificar sus patrones de conducta y coadyuvar a la provisión de dichos servicios— o como beneficiarios de un esquema REDD que podría ser implementado por un tercero o un colindante con derechos sobre los recursos forestales o la tierra.

En ambos casos, para insertar a dichos pobladores en la legalidad se deberá adecuar ciertos instrumentos legales para formalizar su trabajo en el bosque. Una posibilidad interesante es el establecimiento de bosques locales, figura legal contenida en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre que hasta la fecha no ha tenido mayor implementación. Es necesario incluir a estos pobladores dentro de un esquema legal que podría implicar el pago por servicios ambientales como el esquema REDD, o en todo caso que formen parte de los beneficiarios.

Uno de los objetivos que se busca con este tipo de esquemas es conseguir que las actividades de estos pobladores se enmarquen en la legalidad y se realicen bajo lineamientos de manejo sostenible de los recursos naturales. Cabe señalar que este no será el objetivo del esquema REDD, sino un paso anterior para lograr el establecimiento de este tipo de esquemas.

Por último, merece resaltarse el caso de las dos áreas de conservación municipal: Mishquiyacu-Rumiyacu y Almwndra, ambas localizadas en la cuenca alta del río Mayo. Con el apoyo de diversas instituciones públicas y privadas se quiere implementar un esquema de pago por servicios ambientales hídricos en esas áreas. Uno de los aspectos relevantes es que los probables “vendedores” del servicio ambiental —que al fin y al cabo están asentados en las dos áreas de conservación municipal que se dedican, entre otros, al cultivo del café— no tienen derechos sobre la tierra donde realizaban dichas actividades, ni sobre los recursos naturales que puedan amparar su presencia legítima.

Constituye un reto diseñar una herramienta legal para incluir a esos posibles “vendedores” en el esquema de PSA. Dicha herramienta no debería configurarse como un incentivo perverso para que se sigan deforestando áreas ni trabajando con prácticas insostenibles (o para acceder a un derecho sobre la tierra), ni contravenir la legislación referente al otorgamiento de tierras en propiedad, a la legislación forestal o al otorgamiento de un incentivo basándose en un ilícito penal tal como el cambio de uso de tierras.

En conclusión, para el establecimiento de esquemas REDD se puede plantear, entre otras, las siguientes posibilidades:

- Otorgar un incentivo para aquellos que realizan buenas prácticas de manejo o conservación de los bosques, pero en cuyas áreas no se generan suficientes recursos para su mantenimiento. Es el caso de los predios rurales en los que se ha solicitado el reconocimiento de un área de conservación privada o el establecimiento de una servidumbre ecológica.
- Promover la creación de un incentivo que fomente el cambio de ciertos patrones de conducta o uso de los recursos forestales (cambio de uso, tala indiscriminada u otros) sustituyéndolos por herramientas de gestión y manejo que prioricen actividades sostenibles. También sería conveniente establecer incentivos directos en favor de poblaciones con capacidad de cambiar patrones de deforestación o degradación.

8. Retribución económica en un esquema REDD

La Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales, Ley 26821, establece que todo aprovechamiento de recursos naturales por particulares da lugar a una retribución económica determinada a través de criterios económicos, sociales y ambientales. Entendiendo que los servicios ambientales tienen como fuente dichos recursos naturales (patrimonio forestal nacional para el caso de REDD), estarían sujetos también a un derecho de aprovechamiento en favor del Estado⁴⁵.

Sin embargo, tal como señala el estudio tributario encargado al Estudio Miranda y Amado, no existe a la fecha legislación en materia tributaria o ambiental que permita establecer con claridad el monto específico que tendría que pagarse como derecho para la explotación económica de los servicios ambientales prestados por el bosque. Por tanto, se podrá considerar que un referente para establecer dicho valor podría ser el valor económico atribuible —luego de la realización del estudio técnico correspondiente— a los servicios ambientales prestados por el bosque en la concesión de conservación.

Así, para opinar correctamente sobre el tratamiento de la retribución económica se debe distinguir las especificidades de las áreas en las que se realice el esquema REDD, es decir, será distinto el tratamiento de un área natural protegida que el de una concesión donde haya un derecho de aprovechamiento y se obtenga un beneficio económico por la gestión del área. A continuación hacemos un examen breve de qué tipo de consideraciones se deben tomar en cuenta en algunos casos.

8.1. Áreas naturales protegidas

En caso que el esquema REDD sea establecido por un tercero diferente del Estado —por ejemplo, el titular de un contrato de administración—, se debe tener en cuenta que el referido titular: (i) se encuentra ejecutando de manera colaborativa con el Estado la implementación de un documento de gestión (plan maestro) de un área pública, y (ii) el titular accede a esta herramienta para apoyar al Estado en la cogestión del área y no para obtener un beneficio económico ligado, por ejemplo, a un fin industrial o a la comercialización de cierto producto que se encuentre en el área. Así se encuentra detallado en las normas complementarias a la Ley de Áreas Naturales Protegidas referentes a contratos de administración. Asimismo, es preciso considerar que los recursos, obtenidos por un esquema REDD en un área natural protegida, vayan directamente a la implementación de su plan maestro en un plazo que asegure la sostenibilidad de la herramienta. Bajo estas premisas, consideramos que, para el caso de este tipo de esquemas, no tendría lógica contemplar el pago de una retribución económica por el titular de un contrato de administración en favor del Estado, pero sí —de ser el caso— la redistribución de los excedentes en favor de otras áreas del SINANPE que requieran fondos (solo después de cubiertos los gastos de administración del área en un plazo adecuado, por ejemplo veinte años, que es el plazo máximo de vigencia para un contrato de administración).

8.2. Contratos de concesión forestal y de fauna silvestre

Los contratos de concesión forestal y de fauna silvestre contemplados en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre son otorgados para el aprovechamiento de recursos forestales con fines industriales o comerciales, y por tanto, están sujetos al pago de una retribución económica sobre la base de los siguientes criterios: (i) volumen aprovechable y valor de los productos forestales al estado natural; (ii) ubicación y accesibilidad del área; (iii) recursos ambientales y paisajísticos, y (iv) servicios públicos y otros factores relevantes.

⁴⁵ Las actividades de reforestación de bosques, que también podrían formar parte de las actividades REDD, están exentas de pago de derecho de aprovechamiento en la medida en que no se trata de bosques naturales. Así, los servicios ambientales que estas plantaciones brindan podrían estar también exentos de pagos por este concepto.

En tal sentido, las concesiones forestales con fines maderables, las no maderables, las de otros productos del bosque, las de ecoturismo y las de fauna silvestre estarían sujetas al pago de una retribución económica por el aprovechamiento o beneficio de los servicios ambientales.

Respecto de este punto, en el caso de las concesiones forestales con fines maderables será necesario esclarecer si el pago a realizarse por concepto de los beneficios obtenidos por la negociación de los servicios ambientales implicará un incremento en el pago del derecho de aprovechamiento que estas concesiones abonan y que constituye un pago por el manejo integral del área. Observamos esto dado que el marco normativo actual dispone que el derecho de aprovechamiento por hectárea/año que pagan las concesiones maderables cubriría todos los posibles aprovechamientos del titular de la concesión, bajo una óptica de promover la integralidad en el manejo del bosque (es decir, que no solo se piense en madera sino también en otros recursos y servicios del bosque).

Las concesiones para conservación, por su parte, según lo estipulado por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento, no están sujetas al pago de retribución económica alguna, en la medida en que constituyen una contribución voluntaria para la conservación de estas áreas. Sin embargo, considerando los probables beneficios a obtenerse por la negociación de los servicios ambientales, podría asimilarse el tratamiento de este aspecto al aprovechamiento con fines comerciales de un recurso forestal, y por ende el titular de un contrato de concesión para conservación debería estar sujeto al pago de una retribución económica.

8.3. Predios privados y bosques en comunidades

Tal como ya señalamos, las áreas boscosas que se encuentren en predios privados o bosques comunales —sea en tierras de comunidades nativas o campesinas— forman parte del patrimonio nacional forestal, y por ende, su uso y conservación están supeditados al ejercicio de derechos como la cesión en uso, y en algunos casos, incluso derechos de propiedad.

Al igual que en el caso de las concesiones forestales, si los beneficiarios de dichas áreas —propietarios individuales, comunidades nativas o campesinas— aprovechan los recursos forestales o de fauna silvestre con fines comerciales o industriales, deberán abonar un pago a la autoridad forestal competente.

En ese mismo orden de ideas, en caso que se aprovechen los beneficios derivados de la negociación de los servicios ambientales proveídos por los recursos forestales que se encuentran en estas zonas, sería necesario abonar un pago por concepto de aprovechamiento comercial de dicho recurso natural. Así, el aprovechamiento de los beneficios que otorgan los servicios ambientales estará sujeto a una retribución económica en favor del Estado, dependiendo del lugar donde se aplique el esquema REDD.

Será necesario, entonces, cuantificar el valor de dicha retribución económica. Para determinarlo se deberá tener como principal lineamiento que este no reduzca el monto total recaudado por las transacciones de los servicios ambientales a tal punto que este no baste para cumplir con su objetivo de apoyar a la ejecución del documento de gestión.

Dicho monto también podría establecerse a través de un porcentaje en función de los ingresos fluctuantes que se obtengan por la comercialización de dichos servicios, con lo cual se estaría asegurando un ingreso en favor del Estado a partir del monto en que se negocien los certificados, sea cual fuese el mercado utilizado.

9. Régimen contractual

Ya hemos explicado cómo se regularían los aspectos referidos a la relación jurídica material entre los particulares interesados en implementar esquemas REDD, y el Estado como regulador de los servicios ambientales y sus fuentes. En esta sección abordaremos los aspectos vinculados con la relación jurídica material que se constituiría entre estos y los posibles adquirentes de los certificados o bonos que se emitirían en torno al servicio ambiental de almacenaje de carbono.

Una de las principales razones por las cuales es preciso contar con un marco contractual para el establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales, tales como los esquemas REDD, se encuentra ligada al hecho de que conservar bosques en el Perú implica incluir aspectos sociales, ambientales y aquellos vinculados con las poblaciones tradicionales, que deberán considerarse al momento de elaborar los arreglos contractuales necesarios.

El establecimiento de un esquema REDD implica la suscripción de un contrato que desarrolle los parámetros que regirán la relación entre las partes contratantes. Como en todo negocio jurídico complejo, las características del contrato serán específicas, dependiendo de:

- Los actores que formarán parte del esquema.
- La titularidad de los actores respecto de los servicios ambientales.
- Los bosques comprometidos en el esquema, así como las características de la cuenca en la que se encuentran (riesgo, permanencia, adicionalidad, fugas).
- Las actividades que buscarán evitar la deforestación y degradación, y su relación con herramientas legales existentes o que sea preciso implementar.

Estos arreglos contractuales son requeridos para establecer el marco legal y, por ende, las actividades u obligaciones de hacer o no hacer que deberán considerarse en la relación establecida entre el uso de los suelos y la reducción de emisiones. No se debe perder de vista que, aun cuando los recursos provenientes de los esquemas REDD podrán cubrir un porcentaje del total necesario para asegurar que las áreas no se deforesten, es necesario valorizar el costo de oportunidad de dichas obligaciones, con el objeto de complementar los esquemas REDD (por carbono) con otras herramientas financieras, como el aprovechamiento sostenible de recursos no maderables o el recurso paisaje, por ejemplo.

Si bien no es posible establecer un contrato único para este tipo de esquemas, toda vez que estos deberán tener en cuenta las particularidades de cada esquema, este tipo de contratos deberá consignar al menos los aspectos que señalamos a continuación.

9.1. Objeto del contrato

El objeto principal de estos contratos es mantener la provisión de los servicios ambientales (que en el caso de un esquema REDD consiste en el almacenamiento de carbono). Dicho objetivo se alcanza asegurando la continuidad y permanencia de determinados espacios forestales, así como de las actividades involucradas para la implementación de esquemas REDD.

Como ya mencionamos, existe la probabilidad de que se requiera regular más de una relación jurídica contractual en el marco del establecimiento del un esquema REDD. Por ello, debemos aclarar que aquí nos orientaremos a desarrollar las relaciones vinculadas con las actividades propias del proyecto, es decir, aquellas que serán determinantes en la disminución de los agentes de deforestación y degradación.

Para aclarar el objeto del contrato, ayudará también plantearse preguntas como: ¿El esquema se enfocará únicamente en el carbono? ¿Será posible incluir otro tipo de servicios ambientales como el de biodiversidad (dentro del marco del Convenio de Biodiversidad) u otros objetivos (como la lucha contra la desertificación)? ¿Es posible sumar dentro de los objetivos específicos algunas

disposiciones relacionadas con enfrentar cuestiones vinculadas con pobreza y desarrollo?

Probablemente sería muy difícil enfocarnos en incluir o sumar objetivos diferentes del almacenamiento de carbono (lo que no implica que no se podría estar asegurando colateralmente al establecimiento de estos esquemas).

9.2. Identificación correcta de las partes contratantes

Para determinar quiénes formarán parte de la relación contractual, es preciso tener claro quiénes podrían considerarse proveedores de los servicios, es decir, quiénes realizan o dejan de realizar actividades que coadyuvan a que una zona se mantenga sin deforestación o degradación, y por tanto, están en posición de negociar el esquema de pago por servicios ambientales que se configura.

Identificar al proveedor del servicio es fundamental, y esta identificación estará ligada con aquellas personas que tienen derechos sobre los recursos naturales que proveen o son fuente de dichos servicios ambientales.

Si bien el Estado no estaría considerado expresamente como una de las partes de la relación contractual, este deberá expresar con antelación al establecimiento de estos esquemas y su aprobación. Así, como premisa fundamental para la suscripción de un contrato de esta naturaleza, deberá existir una autorización o permiso mediante el cual el Estado estipule que otorga derechos de negociación al vendedor de estos servicios, tal como se ha expresado en la sección 8 del presente documento.

En lo que concierne al comprador de estos servicios, este podrá ser cualquier persona natural o jurídica que tenga interés en adquirir dichos beneficios. En el caso de un futuro mercado regulado, nos encontraremos con negociaciones multi o bilaterales en el ámbito del Convenio Marco de Cambio Climático, con el posible instrumento de regulación que se establezca para el caso de REDD.

Para el caso del mercado voluntario, encontraremos intermediarios que buscan estructurar posibles esquemas para consolidarlos como negocios que ligan carbono y bosques. Aquí los mercados voluntarios también jugarán un papel importante, determinando los estándares y requisitos necesarios para que los proyectos accedan a financiamiento.

También es posible recurrir directamente a una fuente, como puede ser una corporación, una fundación o un fondo con interés en invertir.

9.3. Derechos y obligaciones de las partes

La identificación de los derechos y obligaciones de las partes contratantes será fundamental para lograr el objeto del contrato y disminuir la posibilidad de riesgo en la aplicación del esquema.

Como ya hemos visto, entre las obligaciones de los proveedores encontramos actividades tendientes a la provisión del servicio contratado. Muchas de estas actividades serán consideradas obligatorias, tales como combatir las talas indiscriminadas o el cambio de uso de tierra forestal a agrícola. Entre las actividades que pueden hacerse destacan las silviculturales en el área objeto del contrato —en caso sea permitido realizar aprovechamiento forestal maderable de bajo impacto—, y el recojo de productos forestales no maderables.

Sean cuales fuesen las obligaciones del proveedor de los servicios, este deberá comprometerse a que dichas actividades sean incluidas en el plan de manejo que se presente a la autoridad competente, para que pueda gozar de derechos sobre los beneficios que otorgan los servicios ambientales.

Las obligaciones de los compradores del servicio estarán mucho más ligadas a la contraprestación efectiva, lo cual a su vez será un derecho otorgado al proveedor: gozar de una contraprestación por la provisión.

El proveedor también debe comunicar al comprador cualquier problema que ocurra durante la vigencia del contrato que pueda poner en peligro el objeto de aquel.

9.4. Monitoreo del proyecto y del cumplimiento de la fijación de carbono por REDD

El monitoreo de las actividades que deberán realizar los proveedores es uno de los principales aspectos que se deberá considerar a lo largo de la vigencia de la relación contractual. El concepto de permanencia es uno de los asuntos de mayor polémica, y una de las formas más directas para atacarlo es establecer buenos sistemas de monitoreo, con privilegio de esquemas tercerizados, para que los inversionistas aseguren que las reducciones de GEI se mantendrán durante la vigencia de los instrumentos.

Este monitoreo tiene como premisa que el esquema REDD contiene aspectos que son cumplidos por el ejecutor del esquema, ya sea que cumplan con algún estándar particular para la fase de validación (como por ejemplo el Estándar CCB) o con las consideraciones nacionales para establecer los esquemas.

En cualquier caso, es importante distinguir y manejar adecuadamente el monitoreo del proyecto y de las actividades que se derivan, donde están involucrados los organismos relacionados con la unidad de gestión. Por ejemplo: OSINFOR, SERNANP o incluso OEFA. Por otro lado, se espera el monitoreo de las reducciones de emisiones provenientes de REDD.

Este monitoreo podrá ser realizado directamente por el comprador de los servicios (muy poco probable), o por algún tercero que este contrate para tal fin, o que forme parte del propio esquema en el que se negocian los derechos (por ejemplo, mercado regulado o mercados voluntarios). En la mayoría de los casos, el ámbito en donde se negocien dichos servicios ambientales (carbono) contará con una modalidad de monitoreo y modelos para verificar la existencia (permanencia) de las condiciones pactadas y del carbono almacenado, como por ejemplo, los estándares voluntarios de carbono -VCS.

Sin embargo, al encontrarnos en un esquema donde el Estado otorga derechos sobre dichos servicios, y al estar las actividades tendientes a su mantenimiento enmarcadas en un documento de gestión, la autoridad competente tiene la potestad de supervisar las actividades. Por tanto, el comprador podrá monitorear las actividades realizadas por el proveedor a su propia cuenta o dejar que la autoridad competente que el Estado designe para tal fin las monitoree.

9.5. Mecanismos de resolución de conflictos

Es necesario establecer algún mecanismo procedimental de negociación y resolución de conflictos para evitar que estos pongan en peligro la relación contractual, o por lo menos para manejar los impactos negativos de problemas en la implementación del esquema.

Ante la eventual existencia de un conflicto respecto del cumplimiento de los acuerdos contractuales, este mecanismo de resolución deberá ser ágil y flexible, procurando la continuación de las actividades que sustentan el esquema. Probablemente la alerta temprana, a través de una comunicación fluida entre las partes, sea un importante instrumento para evitar la configuración de cualquier conflicto que cree un riesgo insalvable.

En caso que estos mecanismos no basten para evitar algún conflicto durante la vigencia del contrato, sería importante incluir a un tercero designado por ambas partes que pueda dirimir. Sea cual fuese su dictamen, ambas partes deberán acordar que respetarán su criterio.

Otra posibilidad —aunque no muy recomendada— es que, en caso de suscitarse un conflicto, diriman las instancias judiciales competentes, que podrían ser peruanas o extranjeras, dependiendo de lo que estipulen las partes.

Sin embargo, si bien la relación contractual es independiente de la que el proveedor de los servicios tiene con el Estado (al tener derechos sobre los recursos naturales), se deberá tener especial cuidado en caso que el resultado de la sentencia expedida por la autoridad judicial competente (nacional o extranjera) tenga relación directa con la gestión o manejo de los recursos forestales. Estos contratos deberán consignar que en ningún caso se podrá encontrar responsabilidad estatal por obligaciones pactadas en el marco de este acuerdo.

Cabe señalar que las penalidades establecidas por las partes en caso de incumplimiento de sus obligaciones son independientes en caso se configuren infracciones o delitos a los recursos forestales, que deberán ser sancionados sea por autoridad forestal competente o por las instancias judiciales.



Reunión de pobladores de una comunidad nativa asháninka cerca del río Tambo, Satipo (Junín).

Thomas J. Müller / SPDA

9.6. Uso de los recursos y beneficios

Hemos señalado que una de las causas principales para establecer los esquemas de pago por servicios ambientales —en este caso de esquemas REDD— es obtener recursos para ayudar a cubrir los costos en que se incurrirá por la implementación del esquema (actividades de hacer y de no hacer). En tal sentido, será necesario aclarar en el contrato que los recursos obtenidos por la implementación de dichos esquemas tienen un fin determinado y deberán usarse para dicho fin; si ello no ocurre o los problemas detectados no se resuelven en los plazos establecidos, se podría incurrir en causal de resolución del contrato según las comunicaciones que se curse entre las partes.

En caso que los recursos provenientes del establecimiento del esquema REDD cubran la implementación de los documentos de gestión, y además haya recursos sobrantes, estos deben usarse según lo establecido por las regulaciones expedidas por la autoridad competente. Por lo general —y tal como se propone en la sección referida a retribución económica—, deberían destinarse a apoyar en actividades de manejo o conservación de áreas cercanas al proyecto donde se realicen actividades de deforestación o degradación de bosques.

En esa misma lógica, estos recursos también pueden invertirse en apoyar la labor de las autoridades que lidian día a día en el control o supervisión de actividades relacionadas con la degradación o deforestación de las áreas boscosas, como por ejemplo los gobiernos regionales en cuyas jurisdicciones se estén aplicando dichos esquemas. Pueden servir, por ejemplo, en operativos para la lucha contra la tala o la minería ilegal.

Por último, cabe señalar que resulta imposible que los recursos obtenidos por la aplicación de esquemas REDD cubran los costos necesarios para enfrentar todas las causas de deforestación o degradación de bosques. En tal sentido, y para priorizar dichos recursos, se recomienda usarlos para establecer mecanismos que incluyan, por ejemplo, aquellas poblaciones que podrían convertirse en amenazas para la aplicación del esquema REDD.

En cualquier relación jurídica hay riesgos que deben ser anticipados por las partes y, por tanto, deberán considerarse dentro del contrato para prever las consecuencias que generen. El establecimiento de esquemas REDD tampoco es ajeno a esos riesgos; muy por el contrario, al ser un esquema innovador, la relación jurídica material que se cree será una actividad relativamente riesgosa.

El primer tipo de estos riesgos está asociado al mismo proyecto o esquema a aplicarse y se encuentra fuera de la esfera de control de aquel que hemos denominado ‘vendedor de los servicios ambientales’. Esos riesgos son eventos de fuerza mayor y deben ser extraordinarios, imprevisibles e irresistibles. Podrían atribuirse a causas humanas (como la presencia de una invasión de migrantes en la zona) o a causas de la naturaleza (como un incendio forestal o una sequía, entre otros). Al ser inimputables al vendedor de los servicios ambientales, será preciso establecer en el contrato qué medidas se necesitará para cumplir con el objeto (por ejemplo, actividades de reforestación).

Otro tipo de riesgo que no sería imputable al proveedor del servicio ambiental se relaciona con políticas de desarrollo promovidas por el Estado que se ven reflejadas en el otorgamiento de derechos de otros recursos naturales (por ejemplo, recursos naturales no renovables) en el área donde se aplique el esquema REDD. Así, para la implementación efectiva de estos otros derechos otorgados por el Estado —minería, hidrocarburos, proyectos de infraestructura— será necesario deforestar ciertas áreas. Para ello, se necesitará elaborar un estudio de impacto ambiental que deberá considerar cómo se remediarán los daños que la ejecución de dichas actividades cause a los ecosistemas donde se aplican.

Actualmente, un problema que empeora esta situación es la falta de mecanismos de compatibilidad aprobados que relacionen el documento de gestión de un área boscosa (por ejemplo, un plan de manejo forestal de una concesión forestal maderable) con la implementación de un estudio de impacto ambiental elaborado para una operación de hidrocarburos. La aprobación de un mecanismo de este tipo podría significar una considerable mejora en la viabilidad para ejecutar ambos proyectos en una misma área.

Sea como fuese, será necesario incluir en el contrato ciertos aspectos relacionados con las posibilidades señaladas, con el fin de ver las posibilidades de que, en la medida de lo posible, estas no afecten la implementación del esquema REDD, aunque pueden incluir actividades que resulten necesarias para cumplir con los objetivos trazados —y que se encontrarían contenidas en el respectivo contrato—, en caso que se presente este tipo de riesgos o amenazas.

Si bien no existe una receta idónea a incluir en los contratos a elaborarse para enfrentar este tipo de amenazas, definitivamente la suscripción de un contrato entre las partes de un esquema REDD otorgará una mayor seguridad jurídica. Los contratos deben considerar lineamientos básicos que permitan otorgar seguridad jurídica a este tipo de arreglos.

Por último, tal como se señaló al inicio de esta sección, no es posible establecer un contrato único para la implementación de estos esquemas; muy por el contrario, todos los esquemas a elaborarse deben considerar sus particularidades para reflejarse en los contratos respectivos.

Conclusiones y recomendaciones

Como ya se señaló, los bosques son los más importantes depósitos terrestres de carbono y pueden jugar un importante rol en el control del cambio climático. El Perú es un país con grandes ventajas competitivas para aprovechar tanto esta posibilidad como la oportunidad que ofrece el diseño de dicha posibilidad, especialmente en lo referido a la mejora del marco normativo e institucional, así como de su cumplimiento y las opciones de desarrollo a partir de sus bosques, con especial énfasis en los bosques amazónicos.

En el Perú, hay otros factores importantes que vuelven atractivas las estrategias REDD, o en todo caso que pueden resultar en co-beneficios de impulsarlas, como el ataque frontal a la extrema pobreza —característica que comparte una gran cantidad de los actores vinculados con la degradación y deforestación de bosques—, la conservación de la diversidad biológica y la implementación de políticas inclusivas de desarrollo. Todo esto en el marco de generar una verdadera gobernanza para los bosques del Perú.

Es clave también enfocarnos en la gobernabilidad de los bosques, sobre la base de un marco institucional público y privado que sea el soporte de medidas de largo plazo para evitar la deforestación y degradación de los bosques en el Perú. Nos referimos aquí al establecimiento de elementos de gestión participativa de bosques, como son los intentos por formar Comités de Gestión de ANP y Comités de Gestión de Bosques (por cuencas hidrográficas), entre otros, donde se agrupe a aquellos actores directa o indirectamente interesados en el mantenimiento del bosque y de los servicios ambientales que estos prestan. Los elementos de gobernanza y de inclusión a los pobladores de los bosques (enfaticando a las poblaciones originarias) es una parte clave del desarrollo de esta herramienta.

Para ello, el Perú debe afrontar una serie de retos, como hemos planteado a lo largo del presente documento, que podemos resumir como sigue:

- Ordenamiento del patrimonio forestal y catastro.
- Titularidad sobre el derecho para aprovechar el esquema de servicios ambientales.
- Marco institucional adecuado.
- Políticas públicas con visión integral para evitar la deforestación y degradación de bosques.
- Herramientas de contabilidad de gases de efecto invernadero provenientes de REDD.
- Adecuado sistema de reparto de beneficios que asegure que los incentivos lleguen a los actores adecuados en la cantidad necesaria para revertir ciertas tendencias.

Cómo estamos en la región

En el ámbito regional sudamericano, el informe sobre la situación de REDD en Colombia, Ecuador y Bolivia de ECOVERSA indica que todos los países cuentan con constituciones políticas nacionales que establecen la propiedad (o derechos similares) de la Nación sobre los recursos naturales y los servicios ambientales que de estos se generan.

Asimismo, menciona que existen posibilidades para diseñar alternativas en las cuales los particulares son partícipes de esquemas de conservación, y que hay normas y políticas públicas que permiten la concreción de herramientas de compensación o pago por los servicios ambientales.

También es de resaltar que se identifica la necesidad de armonizar las normas existentes, precisar los roles institucionales, el tipo de instrumentos que aplican a las diferentes particularidades y los mecanismos de vinculación entre el sector público y el privado.

Si bien hay algunas diferencias respecto de las legislaciones de los países objeto de estudio, así

como de sus posiciones internacionales, sería interesante establecer los puntos de coincidencia con respecto al establecimiento de esquemas REDD para que dichos puntos se lleven conjuntamente a las negociaciones internacionales y, así, otorgarles mayor fuerza.

Mirando cómo avanza REDD en el Perú

Con relación a las experiencias peruanas en las que se ha iniciado la aplicación de herramientas o esquemas REDD, es preciso señalar que:

Con el *enfoque anidado o nested approach*, es evidente que los proyectos basados en experiencias específicas sobre REDD se van a dar en el Perú. También es importante que aquellos proyectos se encaminen de manera adecuada para que contribuyan con una estrategia común, una estrategia nacional de reducción de emisiones provenientes de la deforestación y degradación, ligada a una política forestal.

Actualmente se encuentran bajo diseño algunos proyectos para el establecimiento de esquemas REDD. Estos serán importantes precedentes para el diseño de otros esquemas por proyecto, así como para la posibilidad futura de establecer un enfoque nacional (línea de base nacional).

Un punto central a enfrentar es el esquema de derechos que se pondrá en marcha para otorgar a particulares el derecho o titularidad sobre el carbono. Este elemento es muy importante y, según creemos, debería ser asumido sobre la base de un rol regulador y promotor del Estado. En otras palabras, aclarar el marco jurídico normativo con el cual el Estado implementará el precepto constitucional de promover que particulares aprovechen los recursos naturales y los valores asociados.

Hay una serie de tendencias y procesos que hoy en día se vienen aplicando en el mundo y que pueden afectar, en el caso particular del Perú, el desarrollo de actividades como REDD. Tal es el caso de las plantaciones para biocombustibles o la construcción de vías de infraestructura, entre otras.

Visto de otra forma, hay diversas amenazas que podrían socavar la aplicación de esquemas REDD. Probablemente una de las más resaltantes es la existencia de políticas gubernamentales que promueven el desarrollo a través de la creación de incentivos perversos que conducen a la deforestación o degradación de tierras con aptitud forestal.

Caminando hacia un modelo de REDD

El Perú está buscando un modelo de REDD que posibilite los proyectos subnacionales o particulares, pero que busque también avanzar hacia una estrategia nacional. Utilizando muchos de los conceptos aparecidos, como el denominado enfoque anidado o *nested approach*, el Perú busca cubrir los vacíos de gobernabilidad, instrumentos jurídicos y cumplimiento de las normas a través de un esquema flexible que le permita implementar y aprender en el camino hacia una aplicación más comprensiva de esta herramienta.

Creemos que el criterio general debería ser reconocer la posibilidad de que el ser humano puede coadyuvar, a través de la realización de ciertas actividades, a la provisión o almacenamiento de carbono. Un esquema de pago por servicios ambientales implicará incentivar la realización de actividades que busquen asegurar la provisión de dicho servicio. Esta relación o nexo causal entre las actividades de hacer o no hacer (conservación o manejo sostenible de los recursos forestales) realizadas por ciertas personas y los servicios ambientales que los recursos proveen será necesaria para entender quiénes podrán obtener derechos sobre los servicios ambientales que tienen como fuente el bosque.

El Perú también se ha planteado la posibilidad de establecer un nuevo marco normativo sobre los servicios ambientales, para lo cual debería tener en cuenta que es necesario considerar los esquemas de pago por los servicios ambientales que se podría establecer, el rol que juegan los

pobladores del bosque para la aplicación de dichos esquemas y el rol que deberá jugar el Estado como promotor y regulador de aquellos.

La institucionalidad pública necesaria

Respecto de la institucionalidad, será preciso que el MINAM y el MINAG trabajen conjuntamente en el establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales —tales como el esquema REDD—, toda vez que algunos de estos proyectos se podrían diseñar y aplicar en áreas bajo la jurisdicción del MINAG. Por ello es necesario unir esfuerzos para apoyar, promover, gestionar o supervisar dichos esquemas, trabajando en la obtención de información técnica relevante para el diseño de este mecanismo, así como coordinar estrechamente en los criterios y lineamientos indispensables para aplicarlos.

En este contexto, es indispensable incluir a los gobiernos regionales, apoyándolos en el fortalecimiento de sus capacidades e incluyéndolos en el proceso de toma de decisiones, así como de gestión de sus recursos forestales. La misma coordinación y articulación deberá realizarse entre las dos instituciones competentes respecto de la supervisión o fiscalización de los servicios ambientales y los esquemas de pago que se les aplique.

También será necesario articular a todas las instituciones, públicas o privadas, nacionales o internacionales, que tengan la posibilidad de levantar o elaborar información técnica que apoye el establecimiento de los esquemas de pago por servicios ambientales tales como REDD. Dicha información deberá ser difundida y puesta a la mano de todos los que la consideren necesaria, muy en especial de los tomadores de decisión.

Perspectivas de dónde implementar REDD en el Perú

Es importante definir las áreas donde sería posible aplicar los esquemas REDD. Para ello, además de haber tomado en cuenta las tendencias y casos actuales en el Perú, hemos determinado algunas oportunidades en las cuales, según creemos, podría invertirse en desplegar este tipo de herramientas. Establecer esquemas REDD implicará, entonces, determinar un incentivo que puede tener dos caras o formas:

- (i) Un incentivo para consolidar estrategias que aseguren que ciertas áreas no sean deforestadas ni degradadas, y por tanto no emitan los GEI; en otras palabras, seguir realizando buenas prácticas de manejo o conservación de los bosques. Por ejemplo, consolidación de concesiones para conservación, ecoturismo o castaña.
- (ii) Un incentivo para modificar patrones de conducta ligados a disminuir la deforestación y degradación de espacios forestales. Por ejemplo, la modificación de patrones de conducta en predios privados en los cuales hoy en día solo se realizan prácticas de tala y agricultura, en desmedro de los bosques naturales.

Si bien REDD puede convertirse en una herramienta para financiar la conservación o manejo sostenible de los bosques al evitar la emisión de gases de efecto invernadero, hay otros mecanismos que se vienen aplicando en la región, como el programa Socio Bosque en el Ecuador, interesante iniciativa promovida por el propio Estado.

En este informe se han detallado, en beneficio de posibles desarrolladores de proyectos o tomadores de decisión, aquellos aspectos particulares que debe incluir cada proyecto de esquemas REDD, dependiendo del área en donde se desarrolle. Con ello no se pretende incluir todos los aspectos y áreas posibles, pero creemos que los alcances servirán para implementar de mejor forma los esquemas en el futuro. Por ejemplo, hemos determinado cómo sería viable aplicar estos esquemas en:

- Concesiones forestales.
- Áreas naturales protegidas.
- Bosques en tierras de comunidades nativas y campesinas, entre otros.

Mención particular merece la implementación de esquemas en las zonas ‘libres’, o las zonas en donde el Estado no ha otorgado ningún derecho firme a un particular y han quedado todavía en dominio público, y su relación con nuevas posibilidades de estrategias públicas y privadas.

Encontramos también que hay muchos pobladores del bosque que, a pesar de no tener derechos sobre los recursos forestales o la tierra donde habitan, realizan actividades que pueden ser sostenibles —o no— con el ecosistema. Ellos se convierten en retos para el establecimiento de esquemas REDD. Se tendrá que optar:

- Por incluirlos como parte del esquema como beneficiarios.
- Por incluirlos como titulares de los derechos sobre los servicios ambientales proveídos por los recursos forestales del área donde se encuentran, para lo cual se les deberá otorgar derechos sobre los recursos forestales según las herramientas legales contenidas en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

El reto implica evitar crear incentivos perversos que promuevan la migración de poblaciones a dichas zonas para poder conseguir derechos o beneficios sobre los servicios o recursos forestales.

El diseño de estos esquemas en las zonas mencionadas deberá partir de una correcta identificación de derechos sobre el bosque y sobre la tierra, que debe ir acompañada por el conjunto de obligaciones hacia el usuario del bosque, es decir, las obligaciones de hacer y no hacer a las que se comprometerá para recibir algún beneficio.

Puntos para aclarar y propuestas: procedimiento administrativo, régimen tributario, régimen contractual y aspectos distributivos

Tal como señalamos, si los peruanos hemos decidido diseñar y aplicar esquemas REDD a escala subnacional (por proyectos), es necesario aclarar cómo podrían otorgarse derechos sobre los servicios ambientales para que estos sean negociados. En este documento se esboza una propuesta de procedimiento que contiene lineamientos generales basados en la Ley de Procedimiento Administrativo General, así como en la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y en los contratos de concesión forestal, entre otros documentos que durante los últimos años han venido estableciendo criterios para la gestión de los recursos forestales.

En lo referente al régimen contractual, este documento ha detallado los aspectos más importantes que debería contener un contrato interno de proyecto a suscribirse entre aquel que tiene derechos sobre los servicios ambientales y aquel que los adquirirá, donde se identifiquen al menos el objeto, las partes y las responsabilidades en el esquema, así como las obligaciones de hacer y no hacer que se determinen, la distribución de beneficios y el tratamiento del riesgo. No se pretende establecer un formato único de contrato para la transacción respecto de los servicios ambientales, sino aspectos generales que los posibles estructuradores de dichos esquemas deberán considerar.

Por lo demás, gracias al apoyo del estudio Miranda y Amado, contamos con una explicación detallada del tratamiento tributario propuesto para un ejemplo de proyecto de esquema REDD. Es el caso de un esquema a partir de una concesión para conservación. Sobre el particular, vale la pena resaltar la necesidad de establecer un conjunto de incentivos tributarios y exenciones para promover el establecimiento de estos esquemas por particulares. Así, el Estado deberá fomentar las actividades ligadas a esquemas REDD sobre la base de normas promotoras, tal como ha hecho con otras actividades económicas de interés nacional.

También resalta la necesidad de promover una política fiscal respecto del manejo sostenible y conservación de los recursos forestales, con el fin de fomentar incentivos eficientes y efectivos, tal como ha sucedido en otros sectores económicos.

Visión de REDD y servicios ambientales

El establecimiento de esquemas de pago por servicios ambientales como REDD es una herramienta que puede coadyuvar a mantener y dar valor a los bosques. En el ámbito legal, aplicar dichos esquemas implicará vencer retos desde diferentes aspectos del Derecho, tales como el derecho ambiental (forestal), civil, contractual, tributario e internacional. También implicará la modificación de paradigmas y cambios de conducta. Probablemente lo más importante es que, durante el diseño e implementación de dichos esquemas, se cuente con una participación activa de la población que se encontrará en el ámbito de dichos proyectos para evitar cualquier posibilidad de conflicto que pueda surgir por desinformación. En tal sentido, juega un rol preponderante la difusión de información de lo que implican dichos esquemas.

La SPDA espera continuar contribuyendo con los actores públicos y privados con el objetivo de hacer realidad la implementación de esta herramienta, así como de todas aquellas que contribuyan al uso adecuado de los recursos naturales y el mantenimiento de la provisión de servicios ambientales.

Bibliografía

- ACTO. Strategic Plan of the Amazon Cooperation Treaty Organization (2004–2012).
- DOC/XII ACC-ACTO/04. Brasilia, Brasil. Available at: www.otca.info/PDF/Strategic_Plan.pdf, 2004.
- Andaluz, Antonio. La compensación por servicios ecosistémicos. Un enfoque desde el Derecho Civil (inédito).
- Angelsen, A. (ed.). Moving ahead with REDD: Issues, options and implications. Bogor Barat CIFOR, 2008.
- Dammert, Juan Luis y Elisa Canziani. Cuestión de perspectiva 2: Biocombustibles en el Perú: Elementos en juego. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2009.
- Dourojeanni, Marc J. Crónica forestal del Perú. Lima: Editorial San Marcos, 2009.
- Estrategia Forestal Regional de San Martín aprobada mediante Ordenanza Regional 008-2008-GRSM/CR, de fecha 14 de marzo de 2008.
- Estrategia Nacional Forestal aprobada mediante Decreto Supremo 031-2004-AG.
- Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal aprobada mediante Decreto Supremo 019-2004-AG.
- FAO. Global Forest Resources Assesment 2000. Main Report. FAO Forestry paper 140, 2001.
- Figallo, Guillermo. Derecho Agrario Peruano. Lima: Editorial San Marcos, 2006.
- Fisher, Brendan; R. Ferry Turner y Paul Morling. "Defining and Classifying ecosystem services for decision making". Ecological Economics 68, pp. 643-653. Elsevier, UK, 2009.
- INRENA y otros. Informe Nacional - Perú, 2007 Del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado Peruano - SINANPE.
- Intergovernmental Panel on Climate Change - IPCC. The AR4 Synthesis Report, 2007.
- Killeen, Timothy J. Una tormenta perfecta en la Amazonía: Desarrollo y conservación en el contexto de la IIRSA, 2007.
- León, Fernando: El Aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la Economía Nacional. Lima: Stampa Gráfica S.A.C., 2007.
- Pulgar Vidal, Manuel y José Luis Capella. Opinión legal de la Sociedad Peruana de Derechos Ambiental en relación al proyecto de ley 00840/2006-PE el mismo que propone modificar la Ley 28852 "Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería". SPDA. Serie de Política y Derecho Ambiental N°18. Junio 2007.
- PROCLIM - CONAM. Informe del Proyecto PROCLIM - CONAM - INRENA, 2005.
- SPDA. Manual de lucha contra la tala ilegal. Lima: SPDA, 2005.
- Stern, Nicholas. Key elements of a global deal on climate change. The London School of Economics and Political Science. Londres, abril de 2008.
- Streck, Charlote; Lucio Pedroni; Manuel Estrada Porrua y Michael Dutschke. "Creating Incentives for avoiding Further Deforestation: The Nested Approach". En: Climate change & Forests.
- Waxman and Bill Markey. US Congress Bill on Cap & Trade, House of Representatives.

