

Presentation given at the PES and REDD workshop

## **Course: Payments for Ecosystem Services and REDD for Community Leaders**

***(Curso: Pago por Servicios Ambientales y REDD para Líderes Comunitarios)***

May 24-27, 2010

Puerto Maldonado, Madre de Dios, Perú

*Organized by*

Forest Trends, Initiative for the Conservation of the Andean Amazon (ICAA), Institute for Amazonian Environmental Research (IPAM), Association for the Conservation of the Amazonian Basin (ACCA), Peruvian Society for Environmental Law (SPDA) and the Organization for Tropical Studies (OTS);

*In collaboration with*

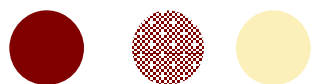
the World Agroforestry Center (ICRAF) and the National Service for Protected Areas (SERNAP);

*With support from*

the Moore Foundation, the United States Agency for International Development (USAID), the United Nations Development Program (UNDP), the Global Environmental Facility (GEF) and the Norwegian Agency for Development Co-Operation (NORAD).



This workshop was made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development (USAID), under the terms of the TransLinks Cooperative Agreement No.EPP-A-00-06-00014-00 to the Wildlife Conservation Society (WCS). TransLinks is a partnership of WCS, The Earth Institute, Enterprise Works/VITA, Forest Trends and the Land Tenure Center. The contents are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of USAID or the United States government.



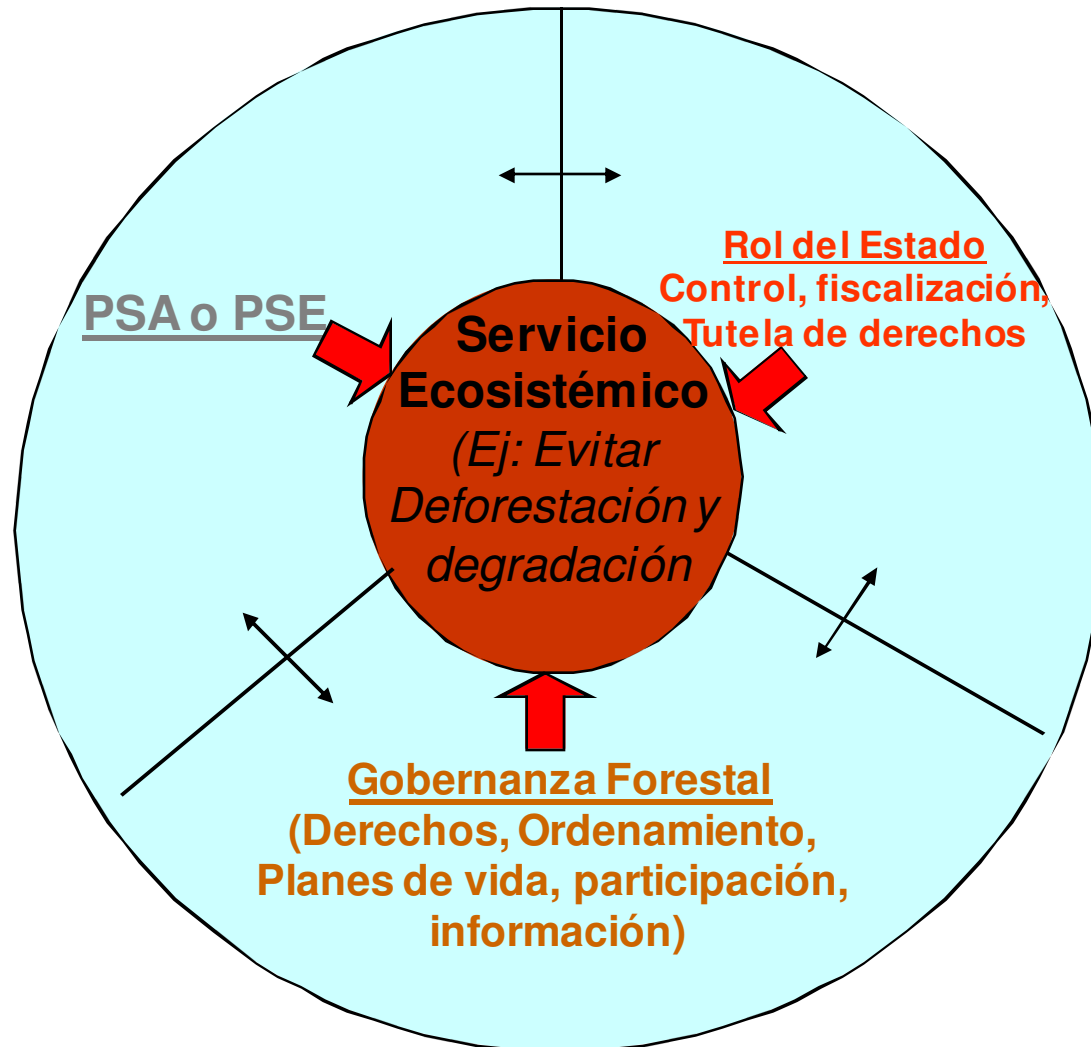
## Pago por servicios ambientales y REDD+ en la legislación peruana



Programa Forestal  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental  
Puerto Maldonado, 27 de Mayo de 2010



## Pago por servicios ambientales ¡No es lo único!





# Bosques y cambio climático

## Oportunidades RED, REDD y REDD+



- La oportunidad es para darle UN valor más al bosque, no es un fin en sí mismo sino una herramienta.
  - Bosque provee bienes y servicios
  - Bosque
- Es muy probable que no cubra todo lo que implica proteger un bosque – todo el costo de oportunidad.
- Está basado en los derechos y en la posibilidad de evitar REALMENTE la deforestación y degradación de áreas.



# Bosques en el Perú

## Comenzar a responder bien estas preguntas... DERECHOS Y RESPONSABILIDADES



- ¿Cuántos son y en qué estado de conservación?
- ¿Quién los usa?
- ¿Quién los administra?
- ¿Quién tiene derechos?
- ¿Cuánta información real tenemos sobre ellos?
- ¿Quién los deforesta o degrada?
- ¿Cuáles son las consecuencias de D & D?



# Procesos normativos (Proyecto de Ley SSAA)



- Proyecto de Ley de provisión de Servicios Ambientales (Dictamen 2009):
  - “4. **Proveedores de servicios ambientales:** Son quienes contribuyen o coadyuvan a la conservación de los ecosistemas que suministran dichos servicios, y que deben recibir la compensación que realizan los beneficiarios:
    - a) Las personas naturales o jurídicas de derecho privado respecto a las tierras de su propiedad en las que se encuentran fuentes de servicios ambientales establecidas por la intervención humana.
    - b) El Estado, a través de sus instituciones y de los Gobiernos Regionales y Locales, respecto del patrimonio natural de su dominio.
    - c) **Las comunidades campesinas y nativas.”**





# Procesos normativos en Perú (Proyecto de ley SSAA)



- Proyecto de Ley de provisión de Servicios Ambientales (Dictamen 2009):

**“6. Compensación por servicios ambientales:** Es un **mecanismo flexible** donde los proveedores de los servicios ambientales, reciben una compensación por parte de los beneficiarios de los mismos.

La compensación por servicios ambientales coadyuva al uso sostenible y conservación del patrimonio natural.

Puede hacerse efectiva de manera directa entre proveedores y beneficiarios de los servicios ambientales o mediante la intermediación financiera, destinándose estos recursos a la conservación de la fuente de los servicios ambientales.

**Cuando la fuente del servicio ambiental sea un bien de dominio público o el predio en la que ésta se ubica sea de propiedad o usufructo del Estado, el beneficio de la compensación por los señalados servicios corresponde al Estado, pudiendo éste cederlo o trasladarlo en todo o en parte a particulares que colaboren en la conservación del patrimonio natural.”**







## Procesos normativos en Perú (Ley de Consulta previa)



- Reglamenta al Convenio 169 de la OIT
- Resguarda los derechos de las poblaciones originarias en torno a las normas, proyectos y actividades que pueden afectarlos (positiva y negativamente).
- Define procedimiento específico para consulta previa.
- Aprobado por el Congreso, pendiente promulgación?







## Procesos normativo en Perú (Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre)



- Lógica de ecosistema y no solo de recurso foresta
- Titulares de títulos habilitantes tienen derecho a todos los bienes y servicios de los ecosistemas.
- Sujeto al cumplimiento del plan de manejo correspondiente del área.
- No queda claro todavía cómo se mantiene la relación del título con la “venta del carbono”, cómo se mantiene la condicionalidad.
- Aspectos institucionales por definir. GOREs, OSINFOR, otros...



## Las tendencias sobre un mecanismo que incluya los bosques naturales – Mecanismos REDD (1)



- Todavía nada está COMPLETAMENTE DEFINIDO sobre este mecanismo: No se sabe qué tipo de herramientas se establecerán finalmente.
- Es un momento de incertidumbre y especulación.
- Debería aprovecharse para prepararse y entender lo que implica la deforestación evitada.
- Podría servir para mejorar o completar:
  - Ordenamiento forestal y catastro. Inventarios.
  - Derechos claros sobre tierra, bosque y carbono. Herramientas de gestión de ecosistemas que sirvan.
  - Rol del Estado.
  - Mecanismos de monitoreo, registro y verificación.



## Las tendencias sobre un mecanismo que incluya los bosques naturales – Mecanismos REDD (1)



- Se habla de REDD+ que incluye ahora no solo evitar la deforestación y degradación en áreas MUY amenazadas, sino también conservación y manejo bajo ciertas premisas.
- REDD+ es todo lo que ayuda a evitar la deforestación y degradación, no son solo proyectos de individuos, ONGs, comunidades u otros.
- Se debe tener en cuenta que el carbono procedente de REDD+ no es TAN fácil de tener, sino que es complejo de demostrar y en la mayoría de los casos más difícil de obtener, sin embargo, es deseable por los co-beneficios que produce.
- Se debe entender esta tendencia en el marco de otras vinculadas como: agrocombustibles o expansión de ganadería y/o agricultura, actividades extractivas, otros.





# Amenazas de deforestación y degradación – Analizando el caso de Madre de Dios



- Agricultura sin control y planificación.
- Infraestructura vial.
- Ganadería.
- Nuevos asentamientos poblacionales.
- Monocultivos y plantaciones para agrocombustibles y otros.
- Minería ilegal.
- Tala ilegal
- Actividades extractivas intensivas (hidrocarburos).
- Megaproyectos de energía (represas).





# Amenazas de deforestación y degradación







# Amenazas de deforestación y degradación

*Incendios forestales  
(Foto: Thomas Muller)*





# Amenazas de deforestación y degradación



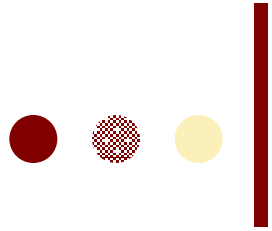
Monocultivos  
Cambio de uso a gran escala



Inducido  
por carreteras  
*“espina de pescado” u otros.*







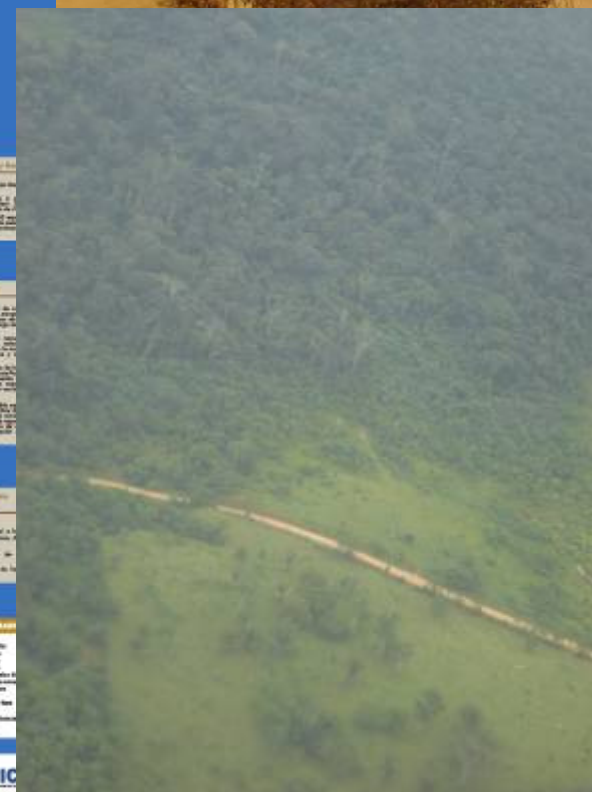
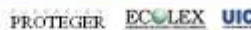
# Amenazas de deforestación y degradación



*Minería ilegal  
(Fotos: José Luis Capella y  
Enrique Ortiz))*



## ¿Iniciativa para la integración?



# ¿Qué retos concretos se enfrentan?



- Ordenamiento del patrimonio forestal y catastro.
- Marco **institucional** completo y descentralizado funcionando.
- Políticas públicas con **visión integral**, en lo nacional y lo regional.
- **Contabilidad** de GEI provenientes del cambio de uso y el sector forestal.
- **Procedimientos** claros y predecibles para titularidad sobre el **derecho** para aprovechar los servicios ambientales.
- Ingreso de **beneficios** y **distribución** de los mismos.
- *Iniciativas piloto* que demuestren que REDD+ es una herramienta viable.





# 1. Titularidad o “propiedad” sobre el carbono o los beneficios por los esquemas



- Relacionar los derechos sobre el manejo o conservación del bosque con los derechos sobre el carbono en un proyecto REDD+. Ej: Cesión en uso a CCNN/Concesiones Forestales/Otros.
- Definición de proveedor de servicios ambientales en un marco de recursos naturales principalmente en manos públicas, del Estado peruano.
- Áreas grises:
  - Otorgamiento de derechos. Mejora de los instrumentos actuales. Procedimientos, aceptación por el Estado peruano.
  - Régimen contractual con el Estado. A partir del plan de manejo/cláusulas complementarias/otros. Ventanilla única, promoción y seguridad jurídica.
  - Pago de retribución al Estado.
  - Impuestos.
  - Superposición con derechos sobre subsuelo.

# Derechos otorgados sobre la tierra y los bosques en el Perú (1)



Tipo de actor	Tipo de derecho otorgado	Aptitud de tierra o sobre qué tipo de áreas se otorgan estos derechos	Extensión mínima y máxima
Comunidades Nativas	Propiedad	Cultivo en limpio y cultivo permanente Para pastoreo	No aplica. Depende de la extensión de su zona de cultivo y pastoreo.
	Cesión en uso, con posibilidad de acceder a permisos forestales (mediante planes de manejo sobre el bosque comunal)	Aptitud Forestal	No aplica.
	Permiso Forestal en tierras de comunidades nativas	Aptitud forestal o de protección.	No aplica. Depende del espacio donde pretende realizar la actividad forestal la comunidad nativa.
Comunidades Campesinas (Costa y Sierra)	Propiedad	Sobre toda la tierra donde están asentadas y realizan sus actividades (agricultura, ganadería, otros)	No aplica.
Comunidades Campesinas (Selva)	Propiedad	Sobre una porción donde están asentadas (cultivo y pastoreo)	No aplica.
	Cesión en uso, con posibilidad de acceder a permisos forestales	Aptitud forestal	No aplica.





# Derechos otorgados sobre la tierra y los bosques en el Perú (2)



Persona natural o jurídica en general.	Propiedad. Solo sobre tierras con aptitud agrícola.	Cultivo en limpio y permanente	Dependiendo de la magnitud de la actividad.
	Concesión forestal con fines maderables	Bosques de producción permanente creados mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura.	Hasta 40,000 ha por concesión otorgada por concurso público. Hasta 100,000 ha en concesión otorgada mediante subasta pública (todavía ninguna otorgada).
	Concesión para otros productos del bosque	Bosques de producción permanente	Hasta 10,000 ha
	Concesión para ecoturismo y para conservación.	Prioritariamente en Bosques en tierras de protección.	No aplica. Dependen del objetivo de conservación o el tipo de actividad turística que se implementa
	Concesión forestal con fines de reforestación o forestación	Tierra forestal sin cobertura boscosa o eriaza.	Hasta 10,000 ha
	Permisos y autorizaciones	Bosques de producción en reserva Bosques locales Bosques de propiedad privada Otras formaciones vegetales	Bosques de propiedad privada: depende del tamaño del predio. Bosques Locales: Hasta 500 ha



## 2. Gestión real del espacio donde se realiza el proyecto.



- Verdadero control sobre el territorio en donde se pretende realizar el proyecto, para asegurar la reducción de D & D.
- Esquema de gobernabilidad efectivos para el espacio definido. Ver problemas en lo público y en la organización de sociedad civil.
- Posibilidad de implementar cambios en la realidad a partir de los incentivos. **Distribución de incentivos.**
  - Definición de mecanismos eficientes de reparto de beneficios.
- Balancear: Incentivos & Comando y control & Sanción. *Ej: Caso JUMA en Brasil.*





### 3. Relación con otras políticas y normas que afectan el desarrollo del proyecto



- Identificar problemas normativos, políticas y normas que pueden afectar el proyecto. Ej: Sectorialización / Centralismo vs. Descentralización.
- Ejercicio y defensa efectiva de los derechos de propiedad y uso entregados.
- Existen políticas públicas, explícitas o implícitas que pueden convertirse en antagónicas con la visión de REDD:
  - Promoción de agricultura migratoria y “conquista” de espacios con bosques.
  - Avance de actividades extractivas de recursos no renovables. Ej. Minería ilegal.
  - Cambio de uso para biocombustibles en predios privados por “roce y quema”.
  - Tala ilegal, otros...



### 3. Relación con otras políticas o normas...



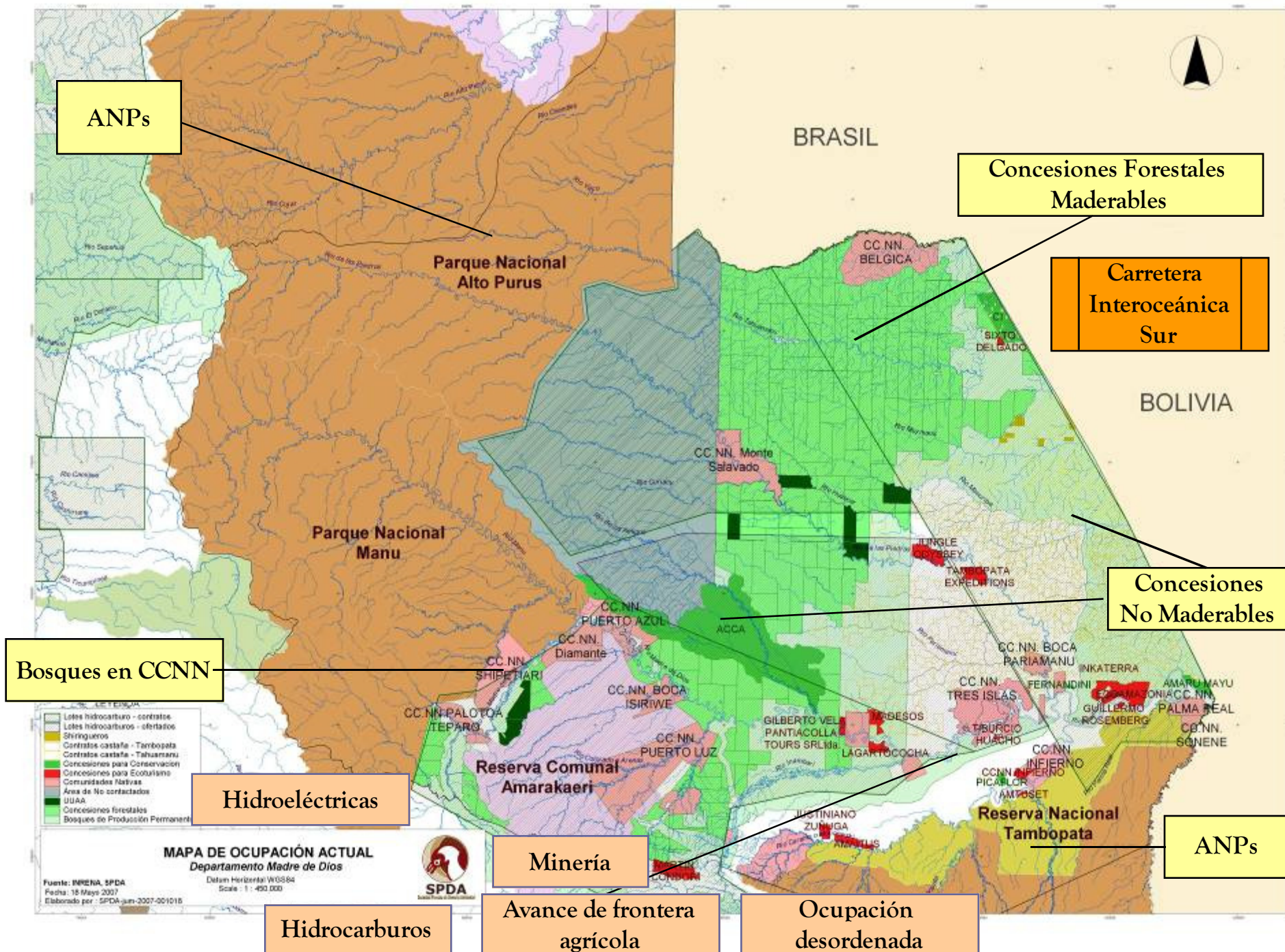
- En predios privados, la relación privada sobre el territorio para el uso de RRNN (Ej: Incluso en áreas declaradas como de conservación, *el caso de Chaparri y la minería*).
  - Incluso con derechos claros y
  - Con instrumentos de planificación y
  - Con declaración de voluntad
  - ¡Se pueden presentar problemas!





Dando una mirada al reto ...







## Institucionalidad vinculada a REDD





# Ministerio del Ambiente



- Formula la política, planes y normas de carácter nacional para la gestión del cambio climático.
- Elabora, actualiza y coordina la estrategia nacional frente al cambio climático con las entidades que conforman la Comisión Nacional de Cambio Climático.
- Competencias directas (REDD):
  - Contabilidad de GEI y registro de proyectos.
  - Promoción de instrumentos económicos vinculados a los servicios ambientales (ej: Programas sobre bosques y cambio climático).
  - Autoridad designada en caso de procedimientos vinculados a cambio climático.
  - SERNANP, respecto de bosques dentro de ANPs.







## Sector Agricultura y otras instituciones alrededor de la legislación forestal



- Autoridad forestal nacional. Ejecuta la política forestal (todavía no aprobada formalmente).
- Encargada de vigilar el cumplimiento del marco político y normativo forestal en todo el país.
- Plan nacional contra la deforestación y plan de lucha contra la tala ilegal.
- Competencias directas:
  - Gestiona buena parte del Ordenamiento Forestal a través de: Bosques de producción permanente, concesiones, permisos, autorizaciones. Otorga derechos y los administra.
  - Políticas públicas vinculadas a bosques y cambio de uso.
  - Otros.





# Gobiernos Regionales

(Y vinculación con los ámbitos locales de gestión)



- Ordenamiento territorial y zonificación ecológica y económica.
- Gestión de bosques. Proceso de descentralización y entrega de competencias.
- Rol en torno al cumplimiento de la Ley y desarrollo sostenible.
- Funciones específicas en servicios ambientales: Programas de servicios ambientales.
- Rol supletorio respecto de actividades a favor del bosque en pie: Como Gobierno más cercano a la población y a la relación desarrollo/bosques.





## Otras instituciones relevantes (1)



- Competencias en control de la deforestación y degradación, así como supervisión:
  - Además de la DGFFS y el MINAM como directamente responsables...
  - Ministerio Público.
  - Policía Nacional del Perú
  - Poder Judicial.
  - Defensoría del Pueblo.
  - Organismo Supervisor de Recursos Forestales - OSINFOR
  - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.





## Otras instituciones relevantes (2)



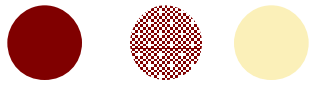
- Competencias científicas y técnicas de la relación bosques y cambio climático:
  - Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (MINAM).
  - Instituto Geofísico Nacional (MINAM)
  - Instituto Geográfico Nacional (Defensa)
  - Instituto de Meteorología e Hidrología del Perú.
- FONDOS: Profonampe, FONAM, FONDAM, Fondebosque, otros.

## Otras instituciones relevantes (3)



- Sectores específicos con competencias respecto de los impulsores de deforestación y degradación.
  - Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
  - Ministerio de Energía y Minas y OSINERGMIN.
  - Ministerio de Economía y Finanzas.
  - Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
  - Ministerio de Relaciones Exteriores.
  - Gobiernos Locales.
  - Otros.
- Además: No se puede soslayar el papel de la sociedad civil y la participación de actores privados y comunales en las soluciones.





## Régimen contractual

Un ejercicio de revisión de criterios generales







# Régimen Contractual

## Aspectos Generales



- Necesidad de un contrato para establecer esquemas REDD+ - SI
  - Debe partir de derechos y responsabilidades claros y definidos para las partes.
  - El riesgo y la incertidumbre a la larga siempre son asumidos por alguien.
  - No pensar en los contratos solo bajo la lógica de “proyectos” – también se requieren en otro tipo de esquemas. Ej: Socio bosque (Ecuador) o Conservemos juntos (Perú).





# Régimen Contractual

## Aspectos Generales



- Las partes en el contrato: Proveedor/Comprador/Otros.
  - ¿Quiénes agregan valor a un esquema REDD y de qué modo?
- Las obligaciones de hacer y no hacer que deberán ser consideradas y colocadas en el contrato.





# Régimen Contractual

## Aspectos Generales

---



- Arquitectura del proyecto y medios para cumplirlo. No solo medios económicos – gobernanza del área.
- El proyecto debe alcanzar el objetivo final y ser permanente.





# Régimen Contractual

## Aspectos Generales

---



- Mecanismos para lidiar con los riesgos internos y externos.



# Régimen Contractual

## Aspectos Generales

---



- Distribución de beneficios.
- Retribución económica al Estado (en los casos de bosques del Estado).
- Tributos.

# GRACIAS

Programa Forestal  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental  
[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)  
Telf. +51 1 4222720

