



Contexto de REDD+ en Perú

Motores, actores e instituciones

Hugo Che Piu

Mary Menton



Contexto de REDD+ en Perú

Motores, actores e instituciones

Hugo Che Piu

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Mary Menton

Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

Documentos Ocasiales 90

© 2013 Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

Los contenidos de esta publicación están bajo Licencia Creative Commons de Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 3.0 Unported. Ver información detallada sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.es>

ISBN 978-602-1504-08-6

Che Piu H y Menton M. 2013. *Contexto de REDD+ en Perú: Motores, actores e instituciones*. Documentos Ocasiales 90. Bogor, Indonesia: CIFOR.

Fotografías: Marco Simola/CIFOR

Caminando en el bosque. El bosque de la UNAMAD, Puerto Maldonado, Madre de Dios, Perú.

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

cifor.org

Cualquier opinión vertida en este documento es de los autores. No refleja necesariamente las opiniones de CIFOR, de las instituciones para las que los autores trabajan o de los financiadores.

Índice

Acrónimos	v
Reconocimientos	viii
Resumen ejecutivo	ix
1 Introducción	1
2 Análisis de los motores de la deforestación y degradación	4
2.1 La cobertura forestal	4
2.2 La deforestación	6
2.3 Los principales motores de los cambios en la cobertura forestal	9
2.4 El potencial de mitigación	18
3 Entorno institucional y aspectos distributivos	21
3.1 Gobernanza en los márgenes del bosque	21
3.2 Descentralización y distribución de beneficios	26
3.3 Derechos indígenas, derechos al bosque y carbón	29
3.4 Gobernanza forestal en Perú	33
4 Contexto político-económico de las causas de la deforestación y degradación	35
4.1 La deforestación y las políticas de desarrollo	35
4.2 La deforestación y la falta de dirección política	39
4.3 La deforestación y los factores externos	41
5 Entorno político de REDD+: actores, eventos y procesos políticos	43
5.1 Las políticas frente al cambio climático	43
5.2 Los procesos, eventos y actores de REDD+	44
5.3 La participación y los grupos REDD	51
5.4 El financiamiento de REDD+	53
5.5 Hacia un sistema nacional de MRV	54
5.6 Las opciones políticas y los futuros procesos de REDD+	55
6 Implicancias para las 3E	58
6.1 Las 3E, las políticas nacionales y las opciones políticas	58
6.2 Evaluación de las 3E de los principales aspectos de REDD	63
7 Conclusiones	67
8 Referencias	68
Entrevistas	75

Lista de cuadros, figuras y tablas

Cuadros

1	Proyectos propuestos para ser desarrollados en la Amazonía peruana entre 2009 y 2021	12
2	Principales tratados ambientales suscritos por Perú	21
3	Funciones forestales transferidas a los Gobiernos regionales	28
4	Extracto del artículo de opinión “El síndrome del perro del hortelano” del presidente Alan García	31
5	Ausencias que contribuyen a la deforestación	39
6	Principales acuerdos entre el MINAM y AIDSESEP sobre el R-PP	50
7	El Baguazo y la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre	64

Figuras

1	Mapa del patrimonio forestal nacional 2010	4
2	Exportaciones de productos forestales (maderables y no maderables)	6
3a	Mapa de deforestación en 2009	7
3b	Deforestación en la Amazonía peruana hasta 2011	7
4	Subíndice de deforestación por distritos	9
5	Producción de madera en rollo en los departamentos amazónicos 2000-2011	16
6	Subíndice de degradación forestal	16
7	Evolución de los focos de calor en Perú, años 2001 y 2012	17
8	Porcentaje de emisiones nacionales de GEI por categoría - Año 2000	20
9	Emisiones proyectadas para la categoría UTCUTS	20
10	Exportaciones de Perú por sectores al año 2005	36
11	Principales acontecimientos referidos a REDD	45
12	Sistema MRV Nacional de Carbono	56
13	Propuesta de arreglos institucionales del R-PP de Perú	57

Tablas

1	Superficie forestal por tipos de bosque	5
2	Concesiones forestales en el Perú en 2011	5
3	Superficie de bosques naturales o tropicales al año 2000, por uso actual de tierras deforestadas al año 2000 y reforestada acumulada al año 2010 por departamentos	8
4	Tasas de deforestación en la Amazonía peruana de 2009-2011 por departamento	8
5	Factores importantes en los motores subyacentes de la deforestación y degradación en el Perú	10
6	Inmigración y emigración, sierra-selva	11
7	Cultivos principales en la Amazonía	13
8	Estimación del carbono almacenado en la vegetación forestal y los suelos	19
9	Avance en la implementación de las convenciones de cambio climático, diversidad biológica y desertificación y sequía	22
10	Tipos de derechos otorgados según actor, uso y entidad otorgante	30
11	Principales acontecimientos referidos a REDD	46
12	Diversas fuentes de financiamiento para REDD en Perú (en millones de dólares)	54

Acrónimos

AIDER	Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana
AMPA	Amazónicos por la Amazonía
APC	Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos
APECO	Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
ATFFS	Administraciones Forestales y de Fauna Silvestre
BIC	Centro de Información Bancaria
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
BPP	Bosque de producción permanente
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAF/INRENA	Programa para la Gestión Ambiental y Social para la Mitigación de Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – Tramos 2, 3 y 4
CAO	Carnegie Airborne Observatory
CCBA	Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad
CDI	Carbon Decisions International
CEDIA	Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico
CELCTI	Comisión Especial de Lucha contra la Tala Ilegal
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CER's	Certificados de Reducción de Emisiones de GEI
CHIRAPAQ	Centro de Culturas Indígenas del Perú
CI	Conservación Internacional
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CIF	Fondo de Inversión Climático
CIFOR	Centro para la Investigación Forestal Internacional
CIMA	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CLPI	Consulta libre, previa e informada
CMLTI	Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático
COATCI	Comisión de Apoyo a las Acciones de Lucha contra la Tala y Comercio Ilegal de Maderas
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
CONADIB	Comisión Nacional sobre Diversidad Biológica
COP	Conferencia de las Partes de la CMNUCC
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CPAAAAE	Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CSA	Centro para la Sostenibilidad Ambiental
CTCOT	Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
DIE	Instituto Alemán de Desarrollo
DRIS	Desarrollo Rural Sustentable
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EDF	Fondo de Defensa del Medio Ambiente
EIA	Agencia de Investigación del Medio Ambiente
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENMDL	Estrategia Nacional para el Mecanismo de Desarrollo Limpio
ENMLTI	Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCPF	Mecanismo Cooperativo para el Carbono Forestal
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FIP	Programa de Inversión Forestal
FPP	Programa para los Pueblos de los Bosques
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FONDAM	Fondo de las Américas
FONDEBOSQUE	Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal
GCS-REDD+	Estudio Comparativo Global sobre REDD+
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Cooperación Alemana al Desarrollo
GORES	Gobiernos Regionales
GTREDD	Grupo Técnico de REDD de la Comisión Nacional de Cambio Climático
GTS Verde	Grupo Temático Sectorial Verde
IBC	Instituto del Bien Común
ICAA	Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina
ICRAF	Centro Mundial de Agroforestería
IIADA	Instituto de Investigación Andino y de Derecho Ambiental
IIAP	Instituto de Investigaciones sobre la Amazonía Peruana
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de Sudamérica
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Información
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agraria
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
INPE	Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales de Brasil
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazonia
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
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
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NAMA	Medidas Nacionales Adecuadas de Mitigación, denominadas

NCI	Naturaleza y Conservación Internacional
NORAD	Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo
OCBR	Oficina de Coordinación de Bosques y de REDD
OEFA	Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONU-REDD	Programa de Naciones Unidas para REDD
OIMT	Organización Internacional de Maderas Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OET	Organización para Estudios Tropicales
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAEC	Plan de Acción Estratégico para la Implementación del Apéndice II de la CITES para la Caoba en el Perú
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PIB	Producto Interno Bruto
PLANAA	Plan Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático
PLAAMCC	Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONAMIS	Programas Nacionales de Mitigación,
PRONATURALEZA	Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
PROFONANPE	Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú
R-PIN	Nota de Idea de Propuesta para Preparación (<i>Readiness</i>)
R-PP	Propuesta de Preparación para “Readiness”
SCNCMNUCC	Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
SCRL	Sustainable Carbon Resources Limited
Se Perú	Servicios Ecosistémicos Perú
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SESA	Evaluación Estratégica Socio Ambiental
SNIGEI	Sistema Nacional de Generación de Datos para el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SZF	Sociedad Zoológica de Frankfort
TNC	The Nature Conservancy
UGP	Unidad de Gestión de Proyecto
UNODC	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTCUTS	Usos de la Tierra, Cambio de Usos de la Tierra y Silvicultura
USFS	Servicio Forestal de los Estados Unidos
WCS	Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre
WWF	Fondo Mundial para la Vida Silvestre
ZEE	Zonificación Ecológica y Económica

Reconocimientos

Este trabajo forma parte del componente político del Estudio Comparativo Global (GCS por las siglas en inglés) [p://www.forestsclimatechange.org/global-comparative-study-on-REDD+.html](http://www.forestsclimatechange.org/global-comparative-study-on-REDD+.html), liderado por Maria Brockhaus. Los autores utilizaron guías y métodos desarrollados por Maria Brockhaus, Monica Di Gregorio y Sheila Wertz-Kanounnikoff: les agradecemos mucho por su apoyo intelectual y práctico. Las investigaciones para este informe fueron conducidas por un equipo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) principalmente durante el 2011, con revisiones finales y actualizaciones en 2012 y 2013. REDD+ está cambiando rápidamente en el Perú, y por eso se complica un análisis comprensivo y actualizado. El documento debe ser visto como una imagen instantánea en el tiempo y no una evaluación definitiva.

Innumerables personas contribuyeron al estudio con sus conocimientos y perspectivas. En particular agradecemos a Tania García, Claudia Enrique y Javier Martínez por su colaboración en la

recolección inicial de la información y sus aportes a los primeros textos de trabajo. Agradecemos a los que participaron en entrevistas formales e informales como parte de la investigación al igual que a los que participaron en el taller de revisión del documento final en mayo de 2013. Muchas personas nos ayudaron con actualizaciones de temas emergentes, y/o informaciones nuevas y clarificaciones sobre sus investigaciones propias.

Agradecemos a los revisores internos y externos que nos ayudaron con sus sugerencias para mejorar el texto: Maria Brockhaus, Monica Di Gregorio, Peter Cronkleton, Markku Kanninen, Kaisa Korhonen-Kurki, Miguel Pinedo-Vasquez, Anne Larson, Sheila Wertz-Kanounnikoff, Dennis del Castillo Torres, Frank Hajek y Juergen Blaser. Agradecemos a los financiadores del proyecto: la agencia noruega de cooperación al desarrollo (NORAD), la agencia australiana de desarrollo internacional (AUSAID) y el Departamento para Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID-UK) y la Comisión Europea (CE).

Resumen ejecutivo

El Perú cuenta con una superficie total de bosques de aproximadamente 73 millones de hectáreas, o casi el 60 % del territorio nacional. En los últimos años, el Gobierno ha citado tasas de deforestación de 150 000 ha por año. En junio de 2013, el Ministerio del Ambiente (MINAM) publicó un análisis de la deforestación entre 2009 y 2011 que indica que se bajó a 106 000 ha por año. El Gobierno ha manifestado que tiene como meta reducir a cero la tasa de deforestación en 54 millones de hectáreas de bosques primarios para el 2021, y ha iniciado el proceso de preparación para REDD+ (Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación Forestal Plus) al nivel nacional y subnacional.

Siendo un país con grandes bosques, el sector forestal contribuye solo el 1,1 % del PIB (Producto Interno Bruto). Así, mientras que la degradación por la tala de madera es un factor importante en ciertas regiones, los sectores con mayor poder económico y que son mayores motores de la deforestación son la agricultura, la minería y energía (hidrocarburos e hidroeléctricas). En la última década, la economía peruana ha tenido índices positivos de desempeño macroeconómico, sustentado en las actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos y en la agroindustria de exportación. Para facilitar el transporte de estos productos y el acceso a nuevas regiones, el Gobierno ha invertido en infraestructura, ampliando la red de transporte en zonas rurales y generando así el actual ritmo de deforestación en la Amazonía. Asimismo, se ve impulsada la migración de población andina hacia esta zona en busca de tierras nuevas para cultivos y actividades agropecuarias.

Al mismo tiempo que las tasas de deforestación se bajaron en los últimos años, hay presión por algunos sectores de seguir con la deforestación en la Amazonía. Los escenarios habituales o *business as usual* estiman unas 7,3 millones de hectáreas adicionales de deforestación para el 2050, mientras que los escenarios de gobernanza estiman unos 5,3 millones de hectáreas en ese año. Sin embargo, la acción combinada de carreteras, agricultura, ganadería, minería, hidroeléctricas, hidrocarburos y expansión urbana proyectada podrían generar la deforestación de 19,6 millones de hectáreas nuevas.

Al mismo tiempo, el país viene avanzando con la preparación para REDD+, con 41 proyectos piloto en elaboración hasta julio de 2012. Mientras que los proyectos piloto ya están en marcha, con financiamiento internacional y nacional, y hasta certificación por los estándares internacionales, el Gobierno nacional sigue en el proceso de construcción de las estrategias para REDD+ y MRV bajo el liderazgo del MINAM.

El éxito de la implementación de REDD requiere la resolución de los desafíos legales y claridad en el ordenamiento territorial y derechos de tenencia. Aunque la aprobación de la ley de consulta representa un avance para la protección de derechos de pueblos indígenas y la equidad, todavía falta una consolidación de la implementación de FPIC en el país. AIDSESEP sigue demandando la protección del derecho de consulta y de tenencia como un prerrequisito para REDD. El ordenamiento territorial y forestal incompleto y la ausencia de un catastro provocan situaciones de conflicto, particularmente cuando se otorgan títulos de diversa naturaleza sobre un mismo recurso natural o cuando se otorgan títulos sobre distintos recursos naturales que se encuentran ubicados en un mismo entorno. Los procesos de reforma de la legislación forestal y de preparación para REDD+ desde el 2008 han desencadenado los procesos más participativos de la historia del sector forestal. Se espera que la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2011 y el proyecto de Ley de Retribución por Servicios Ecosistémicos reduzcan la incertidumbre sobre la titularidad del derecho al carbono. Sin embargo, la falta de un ordenamiento y un catastro de derechos forestales pueden ser dificultades significativas para promover proyectos REDD.

Asimismo, aunque REDD cuente con un sólido apoyo dentro de algunos sectores del Gobierno y la sociedad civil, enfrentará grandes desafíos durante la fase de implementación si no hay claridad legal e integración y coordinación intersectorial. Si bien hay una propuesta para coordinación intersectorial en la preparación de la estrategia REDD nacional, hay una brecha entre las metas de cooperación y colaboración y la realidad actual. La falta de apoyo intersectorial para un desarrollo socioeconómico

que incentive la conservación y frene la deforestación y degradación se ve como uno de los mayores desafíos para REDD en el Perú. Las proyecciones futuras indican un aumento de la deforestación nacional debido al crecimiento de los sectores extractivistas y agrícolas. Al ser un país con grandes áreas de bosques pero tasas relativamente bajas de deforestación, el potencial de REDD+ para el Perú se concentra en la tendencia actual

de apoyo institucional y legal para el desarrollo de la Amazonía que se concentra en la expansión de actividades que promueven la extracción de recursos (minería, hidrocarburos, etc.) sin preocuparse de la huella ecológica. La búsqueda de un equilibrio entre la demanda de crecimiento y la conservación forestal será central en cualquier estrategia para REDD.

1 Introducción

En un contexto de urgente necesidad para mitigar el calentamiento global se considera necesario reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) provenientes de la deforestación y la degradación (IPCC 2007, Cordero 2008, De la Torre *et al.* 2009, Parker *et al.* 2009). Estas reducciones, además de necesarias, también son consideradas altamente “costo efectivas” (Stern 2006). Es por ello que durante el último quinquenio se han dado diversas iniciativas globales que promueven la compensación de los países que colaboren reduciendo las emisiones de GEI de la deforestación y la degradación de bosques. Si bien la idea básica de REDD (reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo) parece simple, involucra un conjunto amplio de enfoques, actividades y acciones necesarias para reducir, medir y compensar dichas emisiones.

Existen diferentes iniciativas encaminadas a apoyar una futura implementación de mecanismos de REDD+, es decir, a apoyar los enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en esos países. Estas iniciativas incluyen los cambios institucionales necesarios para asegurar su efectividad y son promovidos tanto a nivel de proyecto como a nivel subnacional, nacional, bilateral y multilateral.

La superficie forestal peruana asciende a 73 millones de hectáreas (MINAM 2013) lo que representa casi el 60 % del territorio del país. Es por ello que, a pesar de tener una tasa de deforestación anual relativamente baja (0,2 %),

la deforestación es la fuente del mayor porcentaje de emisiones de GEI de Perú (MINAM 2011a). Esto se debe a las altas reservas de carbono en los bosques peruanos junto a tasas relativamente bajas de emisiones de los sectores energía e industrial. Por este motivo, el Perú ha optado por incorporarse a varias de las iniciativas REDD+. De esta manera, Perú forma parte del Mecanismo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF), el Programa de Inversión Forestal (FIP) y recientemente se ha unido como observador al Programa de Naciones Unidas sobre REDD+ (ONU-REDD).

El presente informe forma parte del Estudio Global Comparativo sobre REDD+ (GCS-REDD+ por sus siglas en inglés), que el Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) viene liderando con el objetivo de proporcionar información estratégica sobre REDD+ a través de uno de los primeros estudios comparativos en el mundo sobre la implementación de REDD+. El Componente 1 (políticas y actores) del GCS REDD+ busca presentar los contextos nacionales en el que emergen las políticas y los procesos REDD+ (Brockhaus *et al.* 2012, Brockhaus y Di Gregorio 2012). Estos estudios de políticas se están llevando a cabo en 13 países: Bolivia, Brasil, Camerún, República Democrática del Congo, Indonesia, Nepal, Perú, Tanzania y Vietnam y, de manera parcial, en Burkina Faso, Mozambique, Papúa Nueva Guinea y Laos. El objetivo del perfil de REDD+ en el Perú es informar a los tomadores de decisiones, profesionales y donantes de las oportunidades y los desafíos en la implementación de un mecanismo REDD+, con el fin de apoyar la toma de decisiones basadas en la evidencia. Este puede ser un aporte sustancial para países como el Perú que se ha puesto objetivos sumamente ambiciosos frente a la deforestación. El ministro del Ambiente de Perú anunció durante la decimocuarta Conferencia de las Partes (COP 14)

que el Perú conservaría 54 millones de hectáreas de bosque, cifra que fue ampliada el año siguiente durante la COP 15, al señalarse que Perú reduciría a cero la tasa de deforestación neta para bosques tropicales para el 2021, lo que representaría el 47,5 % de las emisiones de GEI de Perú respecto al año 2000. Alcanzar esta meta demanda comprender las implicancias de la implementación de políticas públicas orientadas a detener la deforestación y la degradación de los bosques en un país que se encuentra en una etapa de crecimiento y desarrollo económico basado en la explotación de sus recursos naturales.

El presente documento consta de cinco secciones

En la primera se realiza un análisis de los motores de la deforestación y degradación, contrastando los datos sobre cobertura forestal frente a la tendencia creciente de la deforestación en Perú. En esta sección también se identifican como principales motores indirectos de la deforestación a las políticas de colonización, la emigración andina, el crecimiento de la economía y el aumento de la demanda de recursos. Asimismo, se identifica entre las causas directas de la deforestación a la construcción de carreteras, la agricultura, los cultivos ilícitos, la minería, la extracción de hidrocarburos y las hidroeléctricas. Finalmente, también se identifican las causas de la degradación (tala ilegal, leña, incendios, etc.) y se evalúa el potencial de mitigación de Perú.

En la siguiente sección sobre el entorno institucional y los aspectos distributivos se analiza la gobernanza forestal, en especial en aquellas zonas de incremento de la deforestación. En ese sentido, se analizan tanto la implementación y los impactos de los convenios ambientales multilaterales y los recientes tratados de libre comercio, como los impactos de la economía del crimen y la corrupción en el sector forestal peruano. En esta sección también se revisa la situación actual de la descentralización, la participación y la asignación de derechos sobre el bosque.

Después, se aborda el contexto político-económico de las causas de la deforestación y degradación haciendo énfasis en las tensiones de REDD+ con las políticas de desarrollo y en el rol de los factores externos. En esta sección se describen las principales políticas de desarrollo que han afectado

los bosques, así como el impacto que ha tenido la falta de políticas de desarrollo sostenible o de conservación de bosques. Se muestra cómo los actores y factores internacionales han contribuido a la situación actual de los bosques en el Perú.

La sección del entorno político de REDD+ analiza los actores, las políticas y los procesos de REDD+ en el Perú, analizando también los aspectos de participación, financiamiento y las opciones de política que se están considerando. Se pasa revista a las políticas nacionales sobre cambio climático, así como a los principales eventos de la implementación de REDD+ en el Perú. Asimismo se describen los avances nacionales hacia un sistema de monitoreo, reporte y verificación para REDD+.

La última sección aborda las implicancias de este contexto en Perú para las 3E (efectividad, eficiencia y equidad). Además, se evalúa su repercusión sobre la gobernanza y el contexto institucional en Perú, los derechos sobre los bosques, el financiamiento de la implementación de REDD+, así como otros aspectos de coordinación vertical y horizontal entre las instituciones públicas.

Se busca describir el contexto en el que emerge REDD+ en el Perú mediante el examen de los procesos actuales y relevantes, tales como la discusión o la falta de debate sobre los mecanismos de financiación, el costo y los beneficios, las reservas de carbono, el sistema de monitoreo reporte y verificación (MRV), la coordinación de las políticas y acciones, las reformas políticas, entre otros. Este informe también pretende evaluar las condiciones del contexto en relación con el potencial del mecanismo REDD+ mediante los criterios de las 3E, que son desarrollados en el último capítulo.

En este estudio se siguió la Guía para Perfiles Nacionales (Brockhaus *et al.* 2012). La recopilación de información se realizó principalmente recurriendo a literatura especializada y documentos oficiales, aunque también se llevaron a cabo entrevistas con expertos en temas de REDD así como en temas forestales en general. Una fuente de información también ha sido la experiencia de los integrantes del equipo de investigación en la Mesa Nacional de REDD que desde el año 2008 es el principal espacio de diálogo de REDD+ en el Perú y en el proceso de elaboración del Propuesta de Preparación para “Readiness” (R-PP)

en el marco del Mecanismo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF) que ha sido el principal proceso que el Gobierno ha conducido en torno a la preparación para REDD+. La recopilación, ordenamiento y análisis de la información se hizo siguiendo los temas planteados en la Guía del Componente 1, los mismos que fueron desagregados en aproximadamente 360 preguntas específicas.

Consideramos que el presente estudio es de gran importancia para determinar el futuro de las iniciativas REDD+ en el Perú. El estudio fue iniciado luego de que el FCPF decidiera asignar 3,6 millones de dólares al Perú en la 8ª reunión del Comité de Participantes desarrollada en Da Lat (Vietnam) en marzo del 2011 con la finalidad de contribuir al inicio de la fase de preparación para REDD+. Pero, recién a inicios del 2013 el Perú inició la revisión y actualización de su Propuesta de Plan de Preparación (RPP por sus siglas en inglés) con la finalidad de concretar dicho apoyo. Asimismo, durante el transcurso de la elaboración del estudio, el FIP aprobó en mayo del 2011 una donación de preparación para el desarrollo del Plan de Inversiones por el cual se le proporcionaría a

Perú hasta 50 millones de dólares para la fase de implementación de REDD+. El Perú empezó a utilizar dicha dotación durante el primer semestre del 2012 y espera culminar dicho plan en octubre del 2013. Perú también se asoció como observador ONU-REDD en junio del 2011.

Asimismo, durante la elaboración del estudio se produjo un cambio de Gobierno. Mientras el gobierno saliente aprobó una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el Gobierno entrante aprobaba en septiembre del 2011 una Ley del Derecho a la Consulta Libre Previa e Informada de los Pueblos Indígenas, intentando marcar un contraste en lo que respecta a temas ambientales y sociales frente al Gobierno anterior. Sin embargo, el nuevo Gobierno ha continuado con las políticas económicas y de desarrollo de sus predecesores, por lo que las tendencias de deforestación se mantendrán. En este contexto, en que el nuevo Gobierno busca reorientar el proceso REDD+ hacia sus nuevas prioridades, se configura una oportunidad para que el perfil nacional pueda constituirse en una contribución para los tomadores de decisiones.

2 Análisis de los motores de la deforestación y degradación

2.1 La cobertura forestal



Figura 1. Mapa del patrimonio forestal nacional 2010

Fuente: MINAM 2010

Existe mucha variación entre los datos que brindan las diferentes publicaciones o documentos sobre cobertura forestal en el Perú. A los extremos, MINAG (2011) señaló 78,8 millones de hectáreas de bosques mientras que la evaluación de recursos forestales globales (FRA) de la FAO cita 67 992 millones de hectáreas al 2010 (FAO 2010a). El informe nacional (FAO 2010b) que proveyó los datos para la FRA reportó que se estimó la cobertura forestal en 2010 basándose en el mapa forestal de 2000 (MINAG 2000 – LANDSAT,

escala 1/250 000) reducido por la estimación de las tasas anuales de deforestación (150 000 ha). Al mismo tiempo, la estimativa de 78,8 proviene de los resultados de un proyecto de la FAO en 2003 de apoyo a la estrategia nacional forestal en el Perú y sigue siendo citado en varias publicaciones de MINAG y otras instituciones pero no ha sido posible encontrar documentación de la metodología usada. La cifra oficial más reciente es la proporcionada de manera conjunta por los Ministerios del Ambiente y Agricultura que señalan que al 2011 el Perú tiene una superficie total de bosques de 73 294 958 ha. que representa el 57 % del territorio nacional, sin considerar 7,9 millones de hectáreas de bosque primario amazónico perdido por la deforestación (MINAM, 2011a). Esta estimativa proviene del Mapa del Patrimonio Forestal Nacional (Grafico 1), lo cual utilizó imágenes Landsat de 2009, escala 1/100 000 y una área mínima de mapeo de 25 ha.

Siguiendo esta misma fuente, los bosques de selva alta y baja (bosques amazónicos) representan el 94 % de la superficie forestal de bosques (véanse tabla 1 y figura 2). El 6 % restante corresponde a los bosques montañosos occidentales del norte, andinos, secos del norte y del Maraón, en las zonas andinas y costeras del país. Dentro de estas clasificaciones, están incluidos bosques de humedales (tanto aguajales cuanto pantanos) que cubren 6 millones de hectáreas (MINAM 2010), y los bosques de manglares que se concentran en aproximadamente 28 000 hectáreas en la costa norte (INRENA 2007). Los bosques peruanos son principalmente bosques húmedos subtropicales y tropicales, lo que se traduce en bosques muy complejos con una diversidad de especies muy grande (FAO 2010) y con un gran porcentaje (81 %) con cubierta de copa superior al 60 % (Blaser y otros, 2011). El Informe Nacional Perú para la Evaluación de los recursos forestales mundiales (FAO 2010) indica que para el 2010 el país contaba con 60 178 000 ha de bosque primario, 6 821 000 ha de bosques regenerados de manera natural y 993 000 ha de bosque plantados.

Tabla 1. Superficie forestal por tipos de bosque

N°	Tipo de Bosque	Superficie (ha)	%
1	Bosques de selva baja	53 432 618	73,41 %
2	Bosques de selva alta	15 736 030	20,96 %
3	Bosques montaños occidentales del norte	133 378	0,18 %
4	Bosques andinos	385 005	0,53 %
5	Bosques secos del Marañón	372 915	0,51 %
6	Bosques secos del norte	3235 012	4,41 %
Total		73 294 958	100 %

Fuente: MINAM 2011a

Dos tercios de esta superficie cuentan con ordenamiento forestal (MINAM 2011a): los bosques de producción permanente (otorgados y en reserva) suman aproximadamente 20 millones de hectáreas (24,5 %); las áreas protegidas aproximadamente 16,3 millones de hectáreas (22,2 %), las tierras tituladas a comunidades nativas en la selva, aproximadamente 10,9 millones de hectáreas (14,5 %) y más de 6 millones de hectáreas de superficie forestal en otras categorías (8,2 %). Casi un tercio de los bosques (30,4 %) no están categorizados, y más de 22 millones de hectáreas se encuentran sin asignación alguna categoría de uso forestal. Los bosques sin clasificación de uso se ubican mayormente en las zonas más aisladas del país, particularmente en el departamento de Loreto (Malleux 2009). Hay una falta de información sobre el uso *de facto* de esos bosques. Los bosques aluviales, que cubren más que 15 millones de hectáreas (FAO 2010) son importantes para las poblaciones rurales en la Amazonía pero muchas veces se encuentran fuera del ordenamiento (Nebel y Baluarte 2001).

Respecto al acceso a la tierra, Dourojeanni en su libro “Amazonía Peruana en 2021”, señala que existen traslapes de los derechos originales (principalmente de los indígenas, luego coloniales o de inicios de la República) con otros adquiridos legalmente (por ejemplo, a través de títulos en los proyectos de colonización) e ilegalmente (invasiones antiguas y recientes), así como con otros tipos de ocupación y derechos (Dourojeanni *et al.* 2010). El acceso a los bosques no ha sido menos conflictivo, la ocupación de los bosques se ha visto dificultada por políticas coyunturales condicionadas por presiones sociales y la carencia de la planificación necesaria. Ello ha producido una competencia entre los sectores por ocupar los territorios y aprovechar los recursos naturales; en dicha competencia, el sector forestal ha tenido un peso político y económico muy inferior a sectores como el minero, el petrolero y el agropecuario (Malleux 2009).

Tabla 2. Concesiones forestales en el Perú en 2011

Uso	Número de concesiones	Área total (hectáreas)
Madera	588	7 553 649
No maderables	1352	1 747 932
Castaña	983	863 778
Conservación	22	135 143
Reforestación	293	61 981
Ecoturismo	28	16 155
Caucho	24	16 155
Manejo de fauna	2	4590
Total	1940	9 301 581

Fuente: MINAG 2011

El aprovechamiento de los recursos forestales en tierras públicas se autoriza a través de concesiones. Se han otorgado 588 contratos de concesión para la explotación de madera, que suman un total de 7,55 millones de ha (MINAG 2011). Para los productos diferentes a la madera, se han otorgado 1352 concesiones y 1 747 932 hectáreas de bosques para fines de aprovechamiento de productos no maderables como la castaña (*Bertholletia excelsa*), el ecoturismo, conservación y reforestación (Tabla 2, MINAG 2011). Si bien la contribución del sector forestal al producto interno bruto (PIB) se ha ido incrementando, pasando de 940 millones de dólares, 1,1 % del PIB, del 2006 a 1,700 millones de dólares, 1,1 % del PIB, del 2010, sigue siendo inferior a lo registrado en Chile (2,6 % del PIB), Bolivia (2,7 %) y Ecuador (2,3 %) (MINAM 2013). Asimismo, el sector forestal contribuye con 31 000 empleos directos, es decir, el 0,3 % del total nacional (FAO 2011). Pero, en estos datos no se consideran los millares de personas que viven en la zona rural que dependen de los bosques para su día a día. Mientras que hay datos sobre la población rural del país (según el censo de 2007, 29 % a nivel nacional, 44 % en la región de Amazonía), no se sabe el grado de dependencia de estas poblaciones de los recursos forestales.

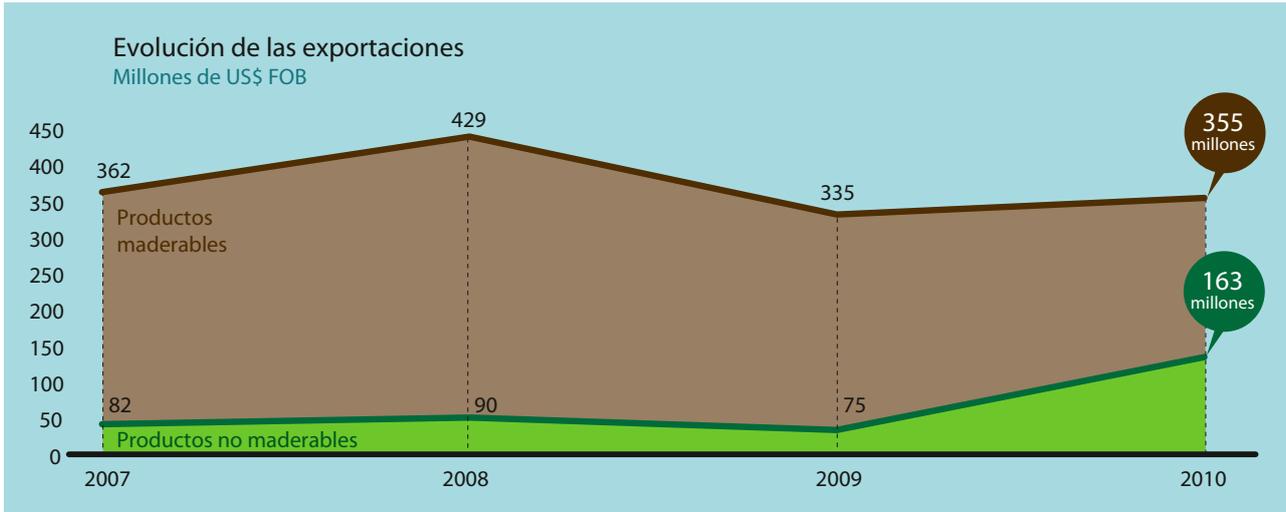


Figura 2. Exportaciones de productos forestales (maderables y no maderables)

Fuente: MINAM 2011a

En 2010, las exportaciones del sector forestal de productos maderables y no maderables fueron de 518 millones de dólares (MINAG 2011). La administración de este aprovechamiento es competencia del Ministerio de Agricultura y de los Gobiernos regionales, excepto en las áreas naturales protegidas, donde las competencias corresponden al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas adscrito al Ministerio del Ambiente. El 16,9 % del territorio nacional se encuentra bajo algún tipo de área natural protegida, es decir, 22 134 485,32 hectáreas. Existen 74 áreas naturales protegidas de administración nacional (19 559 626,46 ha), 15 áreas de conservación regional (2 405 558,82 ha) y 42 áreas de conservación privada (194 308,42 ha).

2.2 La deforestación

Los datos de la deforestación no son menos inciertos y los resultados dependen de la metodología y tecnología utilizada para medirla. El Mapa Forestal del Perú (INRENA 1995) fue elaborado con imágenes Landsat MSS a escala 1/1 000 000 e indica que la superficie deforestada del Perú ocupó un área aproximada de 6 948 237 ha (5,4 % del territorio nacional) y estimó la tasa o ritmo anual de deforestación en 261 158 ha/año (MINAM 2009). Por su parte, el Programa de Fortalecimiento de Capacidades

Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire, elaborado por el INRENA y el CONAM, desarrolló el Mapa de la deforestación de la Amazonía peruana para el año 2000 con imágenes Landsat TM y ETM+ a escala 1/100 000. El estudio determinó que la superficie deforestada en la Amazonía peruana para ese año alcanzó un área de 7 172 553 ha, estableciendo la tasa de deforestación anual entre los años 1990 y 2000, en 149 631 ha/año (Armas *et al.* 2009). A finales del 2012, la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM elaboró un Mapa de la Deforestación al 2009 indicando que a esa fecha la deforestación alcanzó 8 033 216 ha, que entre el 2000 y el 2005 la tasa de deforestación fue de 91 100 ha/año y entre el 2005 y el 2009 la tasa de deforestación se había incrementado a 163 300 ha/año (MINAM 2013), lo que da una tasa de 123 000 ha/año para el periodo 2000 - 2009. En fechas más recientes, el MINAM publicó un análisis de la deforestación en la Amazonía hasta 2011 con imágenes Landsat 5 y Landsat 7 con una resolución de 30m x 30m (figura 3b, MINAM 2012). Los resultados del análisis indican una tasa de deforestación de 108 571 ha de 2009-2010 y de 103 380 ha de 2010-2011. Existen pocos estudios sobre la deforestación y las potencialidades para REDD+ de los ecosistemas forestales andinos y los bosques secos de la costa.

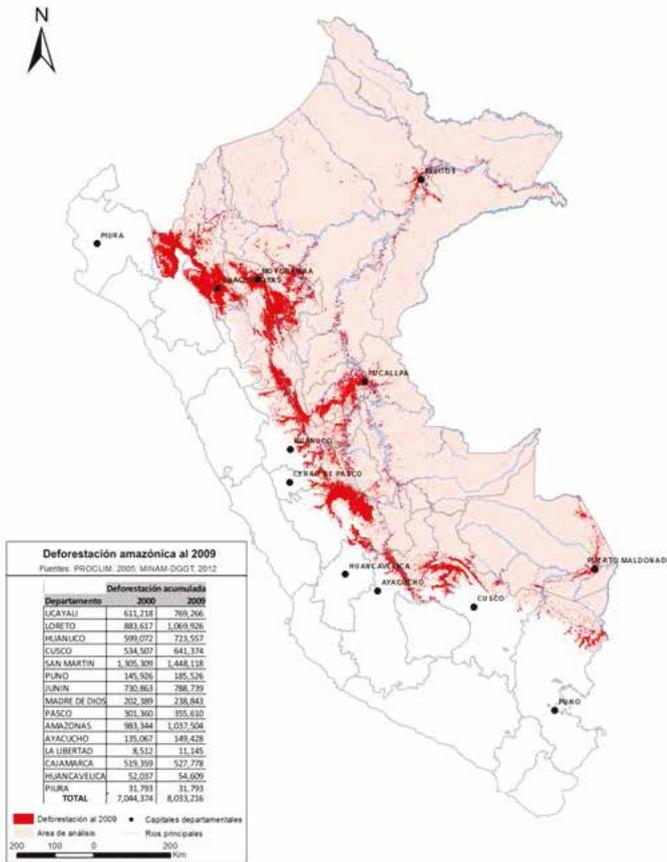


Figura 3a. Mapa de deforestación en 2009

Fuente: MINAM 2013

A pesar que no existen mapas a escala que permitan delimitar con precisión las áreas disponibles para reforestar (INRENA 2007), se afirma que existen 10 millones de hectáreas de bosques deforestados con potencial para la reforestación (MINAM 2010a). Sin embargo, no es cierto que en la actualidad esos 10 millones de hectáreas se encuentren sin cobertura forestal, puesto que el porcentaje de abandono de tierras es muy alto (Gómez *et al.* 2008). La mayor parte de las tierras deforestadas hasta el 2000, se encuentran hoy cubiertas por bosques secundarios (véase tabla 3). El 73 % (5 236 492 ha) de las

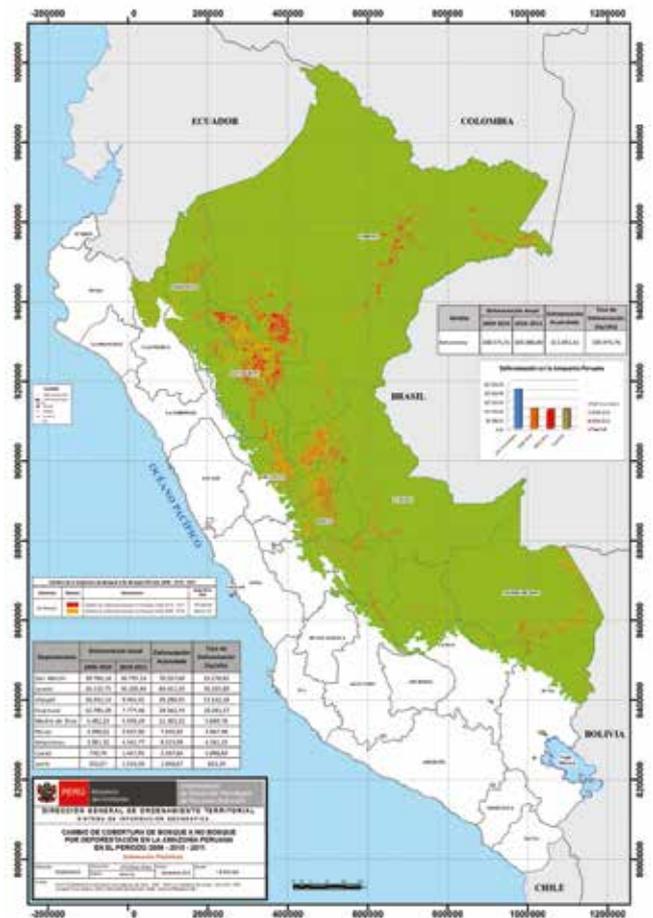


Figura 3b. Deforestación en la Amazonía peruana hasta 2011

Fuente: MINAM 2012

tierras que fueron deforestadas se encuentran cubiertas hoy por bosques secundarios y, de ellas, 3 168 727 ha combinan el bosque secundario con actividades de agricultura. Solamente el 27 % de tierras deforestadas se encuentra sin cobertura forestal, bajo usos actuales de agricultura (690 515 ha), pastos (1 179 982 ha) y sin vegetación (65 565 ha). Esto se debe principalmente a que estos no son suelos adecuados para la agricultura y existe una baja tecnificación agropecuaria. Ello resulta en la degradación por erosión de los suelos en la Amazonía, que representa el 60 % del total de la superficie erosionada en el país (Gómez *et al.* 2008).

Tabla 3. Superficie de bosques naturales o tropicales al año 2000, por uso actual de tierras deforestadas al año 2000 y reforestada acumulada al año 2010 por departamentos

Departamentos	Superficie de bosques naturales o tropicales al año 2000 (1)	Superficie por uso actual de tierras deforestadas al año 2000 (2)					Totales al 2000	Superficie reforestada acumulada al 2010 (3)
		Agricultura	Pastos	Bosque secundario	Bosque secundario / agricultura	Áreas sin vegetación		
San Martín	3 206 763	136 927	73 695	390 384	718 522	8141	1 327 669	18 177,65
Amazonas	2 721 999	172 471	364 750	192 009	246 142	26 095	1 001 467	17 277,10
Loreto	34 896 163	130 634	25 298	355 898	420 223	13 538	945 591	23 479,87
Junín	1 718 361	24 589	59 688	116 825	531 658	1514	734 273	71 255,42
Ucayali	9 160 726	25 356	117 811	213 223	265 194	5480	627 064	31 889,99
Huánuco	1 564 407	69 458	78 095	184 029	267 860	1178	600 620	45 860,82
Cusco	3 170 025	13 938	161 713	246 736	114 620	594	537 601	122 831,72
Cajamarca	409 491	69 353	103 697	84 291	262 042	647	520 030	110 526,43
Pasco	1 418 506	2824	38 874	81 422	178 408	480	302 008	19 621,86
Madre de Dios	8 102 917	21 861	60 101	71 432	42 885	7600	203 879	8467,01
Puno	1 406 400	2166	45 091	55 467	43 206	103	146 033	44 218,38
Ayacucho	251 350	5942	18 727	44 387	66 127	183	135 366	68 807,95
Huancavelica	18 738	7511	24 850	17 164	2461	0	51 987	50 079,46
Piura	74 262	7374	5222	10 804	8322	13	31 735	46 387,61
La Libertad	96 335	112	2369	3693	1057	0	7231	58 383,18
Ancash								87 867,21
Apurímac								78 117,29
Otros	60 671							66 667,77
Total	68 277 114	690 516	1 179 981	2 067 764	3 168 727	64 566	7 172 554	969 916,72

Fuente: (1) INEI 2010, (2) MINAM, 2009); (3) MINAG 2011

Los principales puntos de deforestación están ubicados en las partes inferiores y medias de los bosques de montaña de los departamentos de Cajamarca, Amazonas, San Martín, Huánuco, Pasco y Junín (selva alta) y en las terrazas y colinas bajas de los departamentos de Loreto y Ucayali (selva baja). Los departamentos con mayores tasas de deforestación según el Mapa Forestal de 1995 son San Martín (57 521 ha/año), Loreto (54 712 ha/año) y Amazonas (37 812 ha/año) (MINAM 2009). Pero el Mapa de Deforestación de 2009 indica de manera preliminar que para el periodo 2000 - 2009 las tasas regionales de deforestación se redujeron a 17 395 ha/año en San Martín, 23 454 ha/año en Loreto y solo 6270 ha/año en Amazonas. La deforestación producida en Loreto representa casi el 20 % de la deforestación total del periodo. Asimismo, indica que las tasas de deforestación de Ucayali y Cuzco para ese mismo periodo llegaron a 19 068 y 17 407 ha/año respectivamente. De 2009 a 2011, las tasas mayores se encontraron en San Martín, Loreto y Ucayali (Tabla 4).

Tabla 4. Tasas de deforestación en la Amazonía peruana de 2009-2011 por departamento

Departamento	Deforestación 2009-2010 (ha/año)	Deforestación 2010-2011 (ha/año)
San Martín	39 760	30 798
Loreto	24 211	36 200
Ucayali	16 342	9942
Huánuco	12 785	7778
Madre de Dios	5402	5959
Pasco	3998	3938
Amazonas	3981	4542
Cusco	740	1458
Junín	333	1847

Fuente: MINAM 2012

Para la identificación de áreas prioritarias para la intervención del FIP el Grupo Técnico de trabajo del Comité Directivo Nacional elaboró subíndices, uno de los cuales se basó en los datos de deforestación para identificar los distritos con mayor deforestación (véase figura 4), que se pudieron identificar en los ejes San Martín – Loreto y Huánuco – Ucayali. CDI e INDUFOR (2012) explican esta mayor densidad de deforestación en estas dos zonas debido a la presencia de los ejes viales Interoceánica Norte y Jorge Basadre, respectivamente.

Según Oliveira *et al.* (2007), entre 1999 y 2005, el 64 % de la deforestación y degradación en la Amazonía peruana se ubicó en el departamento de Ucayali y el 23 % en Madre de Dios por la zona de la carretera interoceánica. Hay escenarios de deforestación proyectada (Armas *et al.* 2009) que sugieren que 41 mil hectáreas al año serían afectadas por la deforestación dentro de las áreas naturales protegidas y sus zonas de

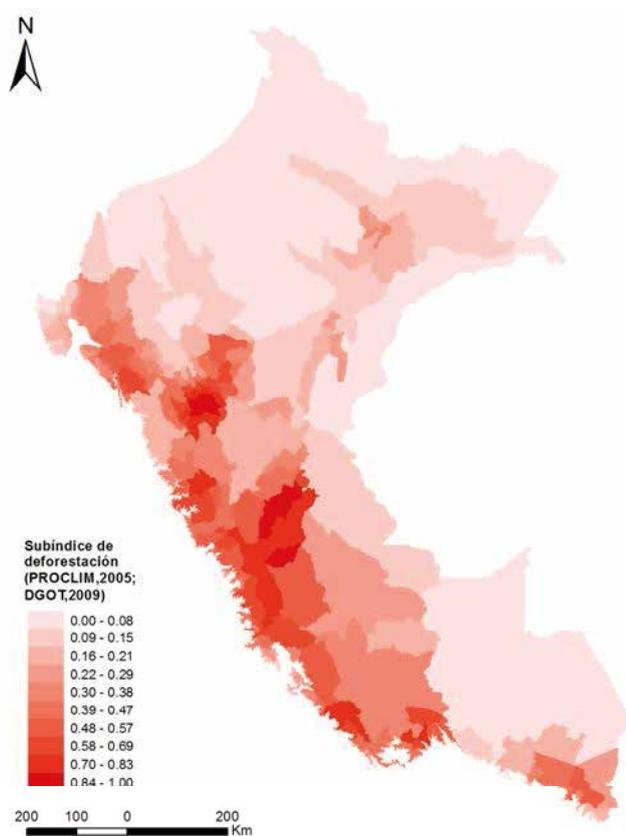


Figura 4. Subíndice de deforestación por distritos

Fuente: MINAM 2013

amortiguamiento; es decir, una cuarta parte de la deforestación anual en la Amazonía peruana. Estas situaciones se concentrarían en la selva central y en áreas aisladas en la parte sur de la Amazonía peruana. Al mismo tiempo, Oliveira *et al.* (2007) indican que apenas el 1-2 % de la degradación y deforestación de 1999-2005 se localizó en áreas protegidas mientras que el 9-11 % tuvo lugar en tierras indígenas, demostrando así un impacto positivo para la conservación. Entre las proyecciones de la deforestación futura existen grandes diferencias. Dourojeanni *et al.* (2010) consideran que para el año 2041 en un escenario positivo, la acción combinada de carreteras, agricultura, ganadería, minería, hidroeléctricas, hidrocarburos y expansión urbana podrían generar la deforestación de 19,6 millones de hectáreas nuevas, y en un escenario negativo, hasta 31,1 millones de hectáreas deforestadas. Otras proyecciones para el periodo 2009-2050 (Armas *et al.* 2009), realizadas con base a la modelación realizada por Soares-Filho *et al.* (2006), concluyen que en un escenario *business as usual* la tasa anual de deforestación para la Amazonía peruana sería 177 078 hectáreas (7,3 millones de hectáreas deforestadas al 2050), mientras que para un escenario de gobernanza la tasa anual de deforestación sería de 129 985 hectáreas (5,3 millones de hectáreas al 2050). Asimismo, hay que tener en cuenta que escenarios históricos proyectados mostraron una pérdida menor, ya que en el pasado hubo menos proyectos de expansión de la infraestructura de carreteras (Armas *et al.* 2009).

2.3 Los principales motores de los cambios en la cobertura forestal

En la última década, la economía peruana ha mostrado positivos índices de desempeño macroeconómico, sustentado en las actividades extractivas como la minería y los hidrocarburos, y en la agroindustria de exportación. Para facilitar el transporte de estos productos y acceso a nuevas regiones, el Gobierno ha invertido en infraestructura, ampliando la red de transporte en zonas rurales y así generando el actual pulso de deforestación en la Amazonía que actualmente se ve impulsada por estas actividades extractivas y por la migración de pueblos andinos hacia la Amazonía en busca de tierras nuevas para cultivos y actividades agropecuarias. En este contexto concurren varios factores (infraestructura, inversión, precios, tecnología, apoyo político, etc.)

incrementando la presión sobre los bosques tanto por el aprovechamiento de sus recursos como por la ocupación de su espacio como por la instalación de infraestructura para carreteras e hidroenergía.

Asimismo, la deforestación y degradación en el Perú proviene de un conjunto de fuerzas subyacentes/indirectas y directas. Los motores indirectos, delineados en la tabla 5, crean un ambiente socioeconómico y político que incentiva y/o facilita la deforestación/degradación mientras que los motores directos son los nuevos usos de la tierra y reemplazan la cobertura forestal. Los motores subyacentes principales pueden ser clasificados como demográficos, económicos, políticos e institucionales/legales. Los cambios demográficos, del crecimiento de la población y migración a las zonas boscosas serán discutidos aquí, mientras que los otros temas serán discutidos en mayor detalle en los próximos capítulos. El entorno institucional y legal, con sus debilidades en la fiscalización e implementación de las leyes existentes, y los derechos de tenencia y aprovechamiento no regulados serán discutidos en mayor detalle en el capítulo 3. La economía política del país, a ser discutido en el capítulo 4, se

puede ver como otro motor indirecto, ya que los planes nacionales de desarrollo del país siguen el paradigma de crecimiento económico y expansión sin dedicar los recursos necesarios, ni elaborar las políticas favorables, para un desarrollo sostenible que valoriza los bosques y servicios ambientales.

Embutidos en este contexto, los motores directos causan el cambio de cobertura de la tierra de bosque a otro uso del suelo específico. Las causas directas de deforestación incluyen el desarrollo de nuevas infraestructuras (carreteras); los nuevos asentamientos (expansión de los centros urbanos); la ampliación de la frontera agrícola (cultivos comerciales, agricultura migratoria); la explotación de hidrocarburos y la minería, al igual que algunas actividades ilícitas como la minería y la tala ilegal y el cultivo ilícito de coca (MINAM, 2010a; Blaser y otros, 2011). A lo largo de la historia ha habido diversos momentos de presión sobre la Amazonía para su conquista, ocupación y explotación (Naughton-Treves, 2004). Estos momentos de presión, que se mencionarán en los siguientes capítulos, han generado los principales pulsos de deforestación en la Amazonía peruana.

Tabla 5. Factores importantes en los motores subyacentes de la deforestación y degradación en el Perú

Motor	Factores importantes
Demográfico	Crecimiento de la población en regiones boscosas <ul style="list-style-type: none"> - Por nacimientos - Migración de la sierra ‘push’ = pobreza y inestabilidad en la sierra ‘pull’ = políticas de colonización y incentivos/crédito, precio del oro
Económico - Demanda	Crecimiento en la demanda de productos agrícolas y extractivos <ul style="list-style-type: none"> - Aumento en el PIB nacional y poder de compra interna - Demanda internacional de café, oro, madera, aceite de palma, cocaína
Economía - Política	Política Nacional de Expansión y Crecimiento Económico <ul style="list-style-type: none"> - Crédito para expansión agrícola - Inversión en infraestructura y integración vial - Apoyo para empresas mineras o petroleras
Debilidades institucionales	Instituciones débiles sin capacidad adecuada de fiscalización e implementación <ul style="list-style-type: none"> - Recursos financieros / humanos - Corrupción y la dominancia de mercados informales - Superposición de deberes - Descentralización incompleta
Debilidades legales/ordenamiento	Falta de claridad en las leyes y ordenamiento de derechos de aprovechamiento y uso de la tierra <ul style="list-style-type: none"> - Tierras indígenas sin demarcación / reconocimiento oficial - Superposición de derechos de uso de la tierra - Leyes en reglamento sin claridad (e.g. Ley forestal; servicios ecosistémicos, derechos de carbono)

Cambios demográficos – crecimiento de la población en la Amazonía

La tasa de crecimiento nacional en el país fue estimada en 1 % para el 2011 (INEI 2012). En términos de la tasa de crecimiento promedio anual entre los años 1993 y 2007, los departamentos de Madre de Dios, Ucayali, San Martín y Loreto se encuentran entre los que más han crecido. Pero la región amazónica aún tiene la densidad poblacional más baja del país, configurándose todavía como un polo de atracción para la migración (Dourojeanni y otros, 2010). El INEI estima que entre el 2000 y el 2015 la población de Madre de Dios se va incrementar en un 52 % registrando el mayor crecimiento porcentual a nivel nacional, y los otros departamentos amazónicos también mostrarían importantes crecimientos (San Martín y Ucayali el 27 % y Loreto el 23 %) (INEI 2010). Por ejemplo, “Puerto Maldonado (Madre de Dios) está creciendo a tasas que superan el 5 % anual; y entre 1961 y 1993 la población de Iquitos (Loreto) se multiplicó más de cuatro veces, y la de Pucallpa (Ucayali), seis veces” (Armenteras y Morales, 2009). Según el Censo Nacional de Población del 2007 en la Amazonía peruana habitan 3 675 292 personas (13,4 % del total).

Un factor importante que se tiene que tomar en cuenta es la migración de pueblos andinos motivados en parte por los bajos índices de desarrollo y oportunidades económicas en la zona andina. En 2010, los índices de pobreza fueron de 49 % en la sierra y 37 % en la selva. En la zona rural

de la sierra llegó al 61 % de la población en pobreza y 29 % en extrema pobreza mientras que en la selva rural las tasas fueron del 46 % en pobreza y 18 % en extrema pobreza (INEI 2011).

Durante la época de terrorismo el país pasó por grandes desplazamiento de personas, mayormente desde la sierra hacia la costa pero también a la selva (Berganza-Setién y Purizaga-Ganados 2011). El Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) estimó que 600 mil personas fueron desplazadas hasta 1993 pero que hasta el 1998 52 % de ellos habían retornado a su lugar de origen (INEI 2009). Según las estadísticas del INEI, entre 1988 y 1993, 175 mil personas migraron a departamentos de la selva, 27 % de otros departamentos de la selva y 40 % de la sierra. Pero, al mismo tiempo, 155 mil personas emigraron de la Amazonía con un aumento neto de la población de 20 303 personas (tabla 6). De 2002 a 2007, 162 mil personas migraron a la Amazonía, 40 % de la sierra, pero 190 mil personas emigraron de la selva, lo que resultó en una tasa neta de migración de -27,6 mil personas. Es posible que estas tendencias han cambiado de nuevo desde 2007, especialmente teniendo en consideración las migraciones a Madre de Dios debido al oro y otros fenómenos más recientes. Mientras que el discurso sobre la deforestación en la Amazonía señala a los migrantes como grandes deforestadores, es importante evaluar su papel real si los datos oficiales indican que la tasa neta de inmigración no es tan alta. Al mismo tiempo, es importante entender las diferencias culturales en el uso de la tierra por amazónicos y serranos; que una tasa neta de emigración

Tabla 6. Inmigración y emigración, sierra-selva

	Amazonas	Loreto	Madre de Dios	San Martín	Ucayali	Total Amazonía
	Neta (Inmig – Emig)					
1988-1993	-8213	-9040	+4934	+16 114	+16 510	+20 303
	Emigración					
	30 534	37 623	7 413	53 598	25 750	154 918
	% hacia la Amazonía					
	38%	39%	3%	30%	31%	32%
	% hacia la sierra					
	15%	7%	71%	18%	22%	18%
	% hacia Lima					
	27%	44%	19%	31%	39%	34%
	Inmigración					
	22 321	28 583	12 347	69 712	42 260	175 223
	% desde la Amazonía					
	14%	52%	2%	24%	29%	27%
	% desde la sierra					
	49%	9%	83%	40%	43%	40%
	Neta (Inmig – Emig)					
2002-2007	-25 831	-19 163	+14 377	+1113	+1883	-27 621
	Emigración					
	45 166	42 088	6060	66 286	30 467	190 067
	Inmigración					
	19 335	22 925	20 437	67 395	32 350	162 442
	% Amazonía					
	18%	42%	7%	26%	33%	26%
	% Sierra					
	42%	12%	74%	40%	38%	40%

no necesariamente significa una reducción de los motores de deforestación si la población que se queda utiliza sistemas agrícolas más extensivos, como muchas veces es el caso de los migrantes en el Perú (Meyerson *et al.* 2007).

Los motores directos

Carreteras e infraestructura

En la Amazonía, el 75 % de la deforestación y degradación para el periodo 1999-2005 se localizó entre 20 km de carreteras (Oliveira *et al.* 2007). En ese sentido, una acción precursora y propulsora de la deforestación es la apertura de carreteras o vías de penetración a la región de la selva, ya que ellas incrementan la migración, los asentamientos humanos, la agricultura migratoria (MINAM 2009) y el tráfico de tierras. Erróneamente se consideraba que el minifundio era el resultado de las dificultades de acceso al mercado (Barclay y Santos 1991) de manera que una de las demandas sociales más importantes ha sido la construcción de más carreteras. La infraestructura de la que dispone la Amazonía peruana es insuficiente (en el Perú se calcula que existe un déficit de infraestructura de 23 000 millones de dólares) y además la existente es inadecuada. La disponibilidad de la infraestructura está limitada por la geografía, de manera que las regiones geográficas más adversas son las que tienen menos acceso a la infraestructura (Escobal y Torero 2000). Gran parte de la infraestructura construida desde los años 1940 ha sido abandonada y reconstruida reiteradamente. Según el Ministerio de Transporte y Comunicaciones existirían 7900 km

de carreteras en la selva, de los que solamente 1940 km están asfaltados, en su mayor parte ubicados en la selva alta. Esta estadística no incluye la red vial vecinal, que probablemente represente millares de kilómetros de caminos o trochas carrozables, construidos por autoridades locales, petroleros, agricultores, madereros y mineros (Dourojeanni *et al.* 2010). Las vías extraoficiales, construidas por el sector privado para el aprovechamiento de recursos naturales, tienden a crecer más rápido que las vías oficiales (Perz *et al.* 2008). Aunque no hay estudios del caso peruano, Brandão *et al.* (2006) muestran que las vías extraoficiales llegan a representar el 80 % de la red vial en una región de la Amazonía brasileña.

La intensidad y densidad de la deforestación se relaciona directamente con la densidad de carreteras y con la cercanía a centros poblados. Los análisis de la deforestación muestran que las áreas deforestadas se concentran a lo largo de los ejes viales, en los tramos que penetran a la selva baja desde la parte oriental de la cordillera de los Andes. En la medida en que se vienen realizando inversiones en carreteras y se mantiene la migración a la Amazonía se esperaría un incremento de la deforestación (MINAM 2013). Según CDI e INDUFOR (2012) para el periodo 2000 – 2009, la mayor densidad de deforestación se concentra con casi 9 a 11,6 hectáreas por kilómetro cuadrado (ha/km²) alrededor de los pueblos de Picota, Bellavista y el Sauce en San Martín, hasta Yurimaguas. El segundo foco de deforestación se encuentra en la carretera Federico Basadre, en el eje Aguaytía,

Cuadro 1. Proyectos propuestos para ser desarrollados en la Amazonía peruana entre 2009 y 2021

- 52 centrales hidroeléctricas en la cuenca amazónica que producirían 24 500 MW, de las que 26 estarían en la selva, y un número indefinido pero considerable de kilómetros de líneas de transmisión eléctrica.
- 53 lotes petroleros concedidos sobre 35,3 millones de ha, de los cuales 7 están en operación. Pero hay otros tipos de cesiones con los que se totalizan 55 millones de ha (70 % de la selva) y un número indefinido de kilómetros de oleoductos y gasoductos.
- 24 818 derechos mineros titulados sobre 10,4 millones de ha y 7002 en trámite en la cuenca amazónica. Sólo en Madre de Dios hay 1566 derechos titulados y 983 en trámite.
- 4486 km de carreteras mejoradas, incluyendo 880 km nuevos y 2089 km asfaltados.
- Unos 2000 km de ferrovías, asumiendo que solo se construyan algunas de las 7 propuestas.
- 4213 km de hidrovías.
- 483 581 ha de plantaciones nuevas para biocombustibles.
- De 7,7 millones de ha (actual) hasta 23,8 millones de ha de manejo forestal, más otros tipos de concesiones y licencias, sin mencionar la explotación ilegal.

Fuente: Dourojeanni *et al.* 2010

Tingo María y Puerto Bermúdez. En este sentido, estos ejes viales presentan sustancial importancia para las futuras opciones estratégicas de REDD+. No obstante también deberían tomarse en cuenta los futuros desarrollos de infraestructura que pueden extrapolar esta situación a otras zonas de la Amazonía.

La agricultura

El sector agropecuario representó el 7,4 % del PIB nacional en 2011 (INEI 2012). Aproximadamente 3 millones de hectáreas estuvieron bajo manejo agropecuario en 2010 (INEI 2011). Según las estadísticas nacionales, los productos agrícolas más importantes en los departamentos boscosos son arroz, café, banana, maíz, yuca, frejol, cacao, y coca (legal e ilegal) (véase tabla 7). Se estima que de las casi 700 000 ha dedicadas a la agricultura, solamente unas 300 000 ha están bajo sistemas de agricultura intensiva, incluyendo las que se cultivan bajo sombra de árboles, como el café orgánico y el cacao. Para la selva baja, donde hay 286 434 cabezas de ganado registradas en 2010, la superficie de pastos puede estimarse entre 143 mil y 286 mil hectáreas, según las tasas de densidad de cabezas por hectárea en Amazonía indicadas por la FAO.

Tabla 7. Cultivos principales en la Amazonía

Producto	Área, Nacional (ha)	Área, Selva Baja (ha)	Área, Selva Baja y Selva Alta (incluidos departamentos con grandes territorios no boscosos) (ha)
Arroz	388 532	85 403	135 608
Café	349 354	73 445	253 066
Banana	156 114	78 934	123 186
Maíz	542 657	62 621	149 387
Yuca	105 063	54 181	86 014
Frejol "grano seco"	81 219	9320	26 555
Cacao	77 147	36 800	52 118
Coca (legal e ilegal)	61 200	6558	44 708
Palma aceitera	19 055	19 055	19 055

Agricultura migratoria vs. la agricultura de migrantes

Hasta hace poco no había información cuantitativa de la contribución de la agricultura de migrantes a la deforestación en el país. El estudio realizado por CDI e INDUFOR (2012) para la elaboración del Plan de Inversión del FIP identificó que la mayor parte de la deforestación ocurrida entre el 2000 y el 2009 se dio en áreas de pequeña extensión. El 75 % de la deforestación nacional se debió a la apertura de áreas equivalentes a aproximadamente media hectárea y que son discontinuas espacialmente, lo que es consistente con actividades agropecuarias de pequeña escala, realizadas especialmente por migrantes. Sólo el 1 % de la deforestación sucede a causa de actividades que deforestan áreas iguales o mayores a 10 hectáreas. Sin embargo, esta proporción puede cambiar debido al aumento de las plantaciones de palma aceitera de los últimos años (Gutiérrez-Vélez *et al.* 2011).

Algunos estudios han argumentado que la agricultura migratoria es una causa de la degradación de los bosques pero no tanto de la deforestación permanente (Brown y Schreckenberg 1998). Como parte del ciclo de cultivo, hay una recuperación de purmas y bosques secundarios y a veces no son los bosques primarios los que son cortados para la agricultura familiar. Si seguimos la definición de deforestación como el cambio de cobertura durante un periodo de 10 años, entonces la tala de bosques para la agricultura migratoria no es deforestación pero sí degradación. Sin embargo, muchas de las discusiones sobre agricultura migratoria giran más en torno a la expansión de la frontera agrícola por migrantes y no expresamente la agricultura migratoria en su versión de tala y quema como el término es entendido en otros contextos. Como se discutió arriba, la migración a la Amazonía es un factor importante en la expansión de la frontera agrícola y la deforestación causada por migrantes sigue siendo una causa importante a nivel regional.

Agrocombustibles

Según Pacheco (2012), aunque todavía no hay evidencia de cultivo de soya a gran escala en el Perú y hay pocas zonas aptas para su cultivo, existen grandes expansiones de la Amazonía peruana aptas para la palma aceitera, en especial en el oeste de Loreto. Los cultivos para biocombustibles están

limitados a unas 30 000 ha, en especial de palma aceitera, de las que la mitad son relativamente nuevas (Dourojeanni *et al.* 2010). Los cultivos de palma han crecido casi exponencialmente de 5000 en 1995 hasta 20 000 ha en 2010, ubicándose el 98 % de la producción en las regiones de San Martín y Ucayali (Gutiérrez-Vélez *et al.* 2011). En el año 2000, el Ministerio de Agricultura elaboró el Plan Nacional de Promoción de la Palma Aceitera 2000-2010, con un enfoque de mercado. El plan buscaba promover núcleos o *clusters* productivos en los departamentos de San Martín y Loreto, hasta consolidar 50 000 ha. Varias iniciativas orientadas a establecer plantaciones de esta especie se vienen adelantando en Puerto Inca y Yurimaguas (Dourojeanni *et al.* 2010). El desarrollo tecnológico, la demanda y buenos precios de los productos de los cultivos agroindustriales, sumados a las políticas de incentivos, propician el reemplazo de los bosques por monocultivos, a pesar de que existirían 825 mil hectáreas disponibles para el establecimiento inmediato de plantaciones forestales (INRENA 2007). El Gobierno peruano ha dispuesto la aplicación gradual de las mezclas de biodiesel en el diesel y de etanol en la gasolina, lo que ha generado un incentivo para incrementar las áreas de cultivo de los insumos necesarios para los biocombustibles, tales como la palma aceitera, la jatrofa o piñón, la canola, la caña de azúcar y la caña brava (Velarde *et al.* 2010) aunque de ellos solamente la palma aceitera ha mostrado una expansión significativa.

Cultivos ilícitos

La coca es un cultivo ancestral que se desarrolla en las zonas de selva alta y ceja de selva (Gómez *et al.* 2008) pero desde 1980, debido a su elevada rentabilidad, el cultivo de la coca destinado a satisfacer la demanda internacional de cocaína es una actividad promisoriosa para campesinos y colonos. El cultivo de la coca por parte de los pueblos indígenas es una práctica tradicional y estrictamente utilizada con un carácter ceremonial y simbólico que no puede confundirse con el cultivo ilícito a escala comercial (Salazar y Benites 2006). Aun así, en 2010 la producción legal de coca incluye 17 915 hectáreas en regiones boscosas (INEI 2010). En 2010, el área total de cultivo de coca en el Perú sobrepasó la de Colombia (UNODC 2011) y se espera que los datos oficiales para 2011 demuestren que el Perú se ha convertido en el mayor productor de cocaína pura a nivel

mundial (Bajak 2012). De igual manera se ha incrementado la superficie destinada a este cultivo ilícito, ampliándose incluso a áreas no tradicionales (UNODC 2010).

Un caso estudiado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) muestra que en la zona de Caballococha la tasa de deforestación entre el 2006 y el 2009 fue de 157,8 ha/año, mientras que la ocasionada por el cultivo de coca en esa zona fue de 42,3 ha/año (UNODC 2010). DEVIDA (2001) estimó que el cultivo de la coca fue responsable del 24 % de la deforestación nacional en el año 2000. Aproximadamente el 88 % de las 50 300 ha de cultivos de coca en 2005 se encontraban en los valles del Alto Huallaga, Apurímac-Ene y La Convención-Lares (UNODC 2005), existiendo una falta de información sobre los cultivos en otras zonas de la Amazonía y otras áreas (Salisbury y Fagan 2013). El cultivo de coca también se presenta en las áreas naturales protegidas (MINAM y UNODC 2011), y en el año 2009 ya afectaba a las zonas de amortiguamiento de los Parques Nacionales Bahuaja-Sonene, Manu, el Bosque de Protección San Matías-San Carlos, y la Zona Reservada del Güepi (UNODC 2010).

Hidroeléctricas e hidrocarburos

La infraestructura amazónica actual también incluye la establecida para la explotación de petróleo en Loreto y de gas en Cusco, así como algunas centrales hidroeléctricas, como Macchu Pichu y San Gabán, y centrales térmicas (Dourojeanni *et al.* 2010). Desde mediados de la década del 2000, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ha implementado una agresiva política de otorgamiento de lotes de hidrocarburos en la Amazonía traslapándose en algunos casos con territorios de pueblos indígenas y de áreas naturales protegidas. Según Gamboa (2009), entre 2003 y 2009, los lotes para exploración y explotación de hidrocarburos han pasado de ocupar el 15 % de la Amazonía a más del 70 % (55 millones de ha), incluyendo los convenios de "evaluación técnica" con Petrobras así como lotes abandonados o en conflicto. Paralelamente, a la fecha, existen en cartera quince proyectos de hidroeléctricas con potencial de exportación al Brasil, algunos de los que se ejecutarían en el marco de un Acuerdo de Suministro de Electricidad, suscrito entre los Gobiernos de Perú y Brasil, en junio del 2010.

Entre las estrategias de REDD+ se puede considerar el uso de las mejores prácticas para el desarrollo de la infraestructura energética. Si bien las actividades de exploración de hidrocarburos se llevan a cabo en áreas muy extensas, estas se pueden realizar con técnicas que reduzcan el impacto sobre el bosque. Asimismo, la construcción de los pozos y los campamentos, así como las otras actividades de extracción pueden realizarse disminuyendo la construcción de carreteras con la finalidad de reducir la deforestación directa de la operación de hidrocarburos. La construcción de represas en la Amazonía puede suponer una significativa fuente de emisiones de gases efecto invernadero (Serra 2010) debido a las emisiones de metano causadas por la inundación de bosques. En ese sentido, la ejecución del acuerdo energético puede representar una oportunidad para la implementación de opciones de estrategias de REDD+ dirigidas a reducir dichas emisiones, que podrían consistir en reducir su número, cambios en sus diseños, el establecimiento de esquemas de aprovechamiento sostenible de los bosques en las áreas de influencia de estos megaproyectos, así como la evaluación de no realizarlas cuando no tengan un balance positivo de reducción de emisiones. También se puede considerar que estas inversiones pueden contribuir con fondos de compensación por los impactos que generan. Dichos fondos pueden ser utilizados para financiar los programas o proyectos de REDD+ en las zonas amazónicas, incluso en aquellas dentro del área de influencia de los proyectos. El Gobierno de Perú viene evaluando la implementación de un marco regulatorio que permita el establecimiento de este tipo de mecanismos de compensación por impactos sobre los ecosistemas.

Minería

La minería artesanal inició su expansión a finales de la década de los setenta. En la Amazonía peruana, en el departamento de Amazonas, existen 245 435 ha (6,25 % del territorio) con derechos mineros, mientras que en Madre de Dios hay 1566 derechos mineros otorgados y 983 en trámite (Dourojeanni *et al.* 2010). En el caso particular del oro, el constante aumento del precio de este metal ha generado un aumento de los mineros informales y un grave daño ambiental, lo que se ha visto robustecido por la falta de presencia del Estado en las zonas donde se desarrolla esta actividad y por la concurrencia de megaproyectos implementados sin un adecuado proceso de planificación y mitigación

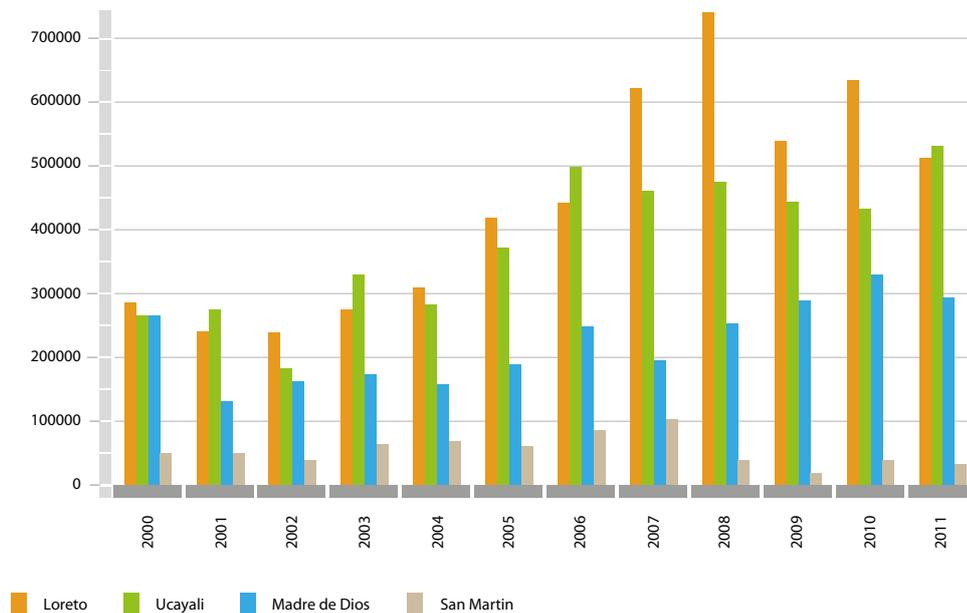
de impactos. El más claro ejemplo de esta situación es la región de Madre de Dios en el suroriente del Perú, que cuenta a nivel nacional con la mayor presencia de minería aurífera ilegal y en cuyo entorno se pueden apreciar los más graves impactos sociales (hacinamiento, explotación infantil, trata de personas, etc.) y ambientales (deforestación, contaminación de los ríos con mercurio) (Brack *et al.* 2011). Mosquera *et al.* (2009) estimaron que el área total de deforestación por la minería en Madre de Dios llegó a 17 837 hectáreas hasta 2009. Swenson *et al.* (2011) reportan una tasa anual de 1915 hectáreas por año por un total de 15 500 hectáreas hasta 2009. Se estima que estas actividades mineras han degradado unas 150 000 ha adicionales (Brack *et al.* 2011).

Degradación

Tala de madera. El sector forestal en el Perú representa aproximadamente el 1 % del PBI y las estadísticas oficiales indican una producción anual de 700 000 m³ de madera para 2010 (MINAG 2011). Según MINAM 2013 existen 39 millones de hectáreas de bosques aptos para la extracción de madera; sin embargo la superficie otorgada para el aprovechamiento de recursos mediante concesiones forestales es de 7,4 millones de hectáreas. Entre los años 2000 y 2010 se han aprovechado maderablemente unas 307 especies, produciéndose durante dicho periodo 7 576 495,80 m³ de madera aserrada (MINAG 2012). Sin embargo, el 50 % de ese volumen corresponde a solo las 9 especies más aprovechadas (tornillo, cumala, cedro, eucalipto, capirona, shihuahuaco, caoba, catahua y moena). Durante dicho periodo la producción ha sido relativamente estable (700 000 m³ de madera aserrada de promedio anual), mostrando un particular incremento solamente entre los años 2006 y 2008. Los departamentos de Ucayali, Loreto, Madre de Dios y Junín concentran más de dos terceras partes de la producción nacional de madera transformada (MINAM 2013). Y los departamentos de Loreto y Ucayali, en particular, han mantenido altos niveles de producción de madera rolliza desde el incremento general producido en el 2006.

Pero las cifras oficiales representan una subestimación debido a las altas tasas de ilegalidad en el sector. Por ejemplo, se estiman que 70-90 % de la exportación de caoba procede de tala ilegal (Wikileaks 2011). La tala ilegal se ha incrementado

Figura 5. Producción de madera en rollo en los departamentos amazónicos 2000-2011



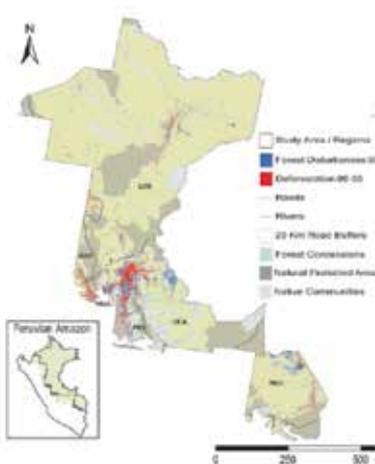
FUENTE: Ministerio de Agricultura (MINAG) - Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inreña)

aunque las cifras oficiales señalan que en 2005 en el Perú anualmente son extraídos más de 221 000 m³ de madera ilegal; es decir, el 15 % de la producción nacional, lo que equivale a 44,5 millones de USD (Gómez *et al.* 2008).

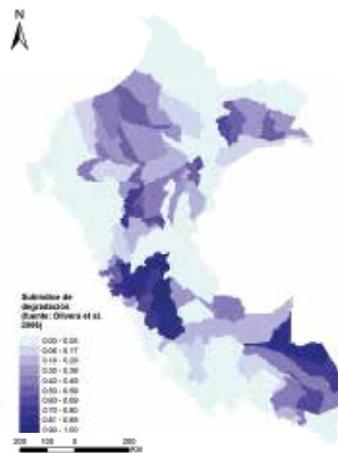
Uno de los subíndices elaborados por el Grupo Técnico de trabajo del Comité Directivo Nacional del FIP se encuentra el de degradación forestal.

Oliveira *et al.* (2007) señalan que entre 1999 y el 2005 la degradación de bosques (medida como percepción de vegetación disturbada) en la Amazonía peruana alcanzaba 63 200 ha/año en promedio, de las cuales sólo el 2 % se encontraban en áreas protegidas y el 11 % en tierras indígenas, concluyendo que esas dos formas de uso del suelo pueden proveer una efectiva protección frente a la degradación forestal (MINAM 2013).

Degradación al 2005 (Oliveira, Asner *et al.* 2006)



Subíndice de degradación



Metodología:

Se contó con 6 capas de degradación (1999-2005) que se sumaron de manera que se obtuviera la degradación total por distrito para el periodo de tiempo mencionado. Luego, se calculó la proporción de degradación por distrito y en función a ello se ordenaron los distritos, desde el más afectado hasta el menos afectado, con valores del 1 al 0 respectivamente.

Limitaciones del análisis:

Los datos de Oliveira, Asner *et al.* no cubren una importante parte de las regiones de Amazonas y San Martín al norte, y de Cusco y Madre de Dios al sur. Los últimos datos son del año 2005, hace ya 7 años.

Figura 6. Subíndice de degradación forestal

Fuente: MINAM 2013, con información de INDUFOR y Nature Services Peru

Leña y carbón vegetal

Según las estadísticas oficiales, 7,1 millones de m³ de madera, o el 90 % de la madera que sale de los bosques peruanos, se destina a la producción de leña y carbón vegetal (MINAG 2011). La leña y el carbón representan importantes fuentes de combustible para las poblaciones rurales en el Perú (Coomes y Burt 2001, Ektvedt 2011). Sin embargo, vale resaltar que la demanda para carbón viene de Lima y otros centros urbanos (Bennett-Curry *et al.* en prensa). Según Barrena *et al.* (2010), el 60 % del carbón vegetal que se vende en Lima proviene de los bosques secos de la costa y la gran mayoría del restante viene de Pucallpa. Reconociendo el rol de leña y carbón en la degradación de bosques secos del norte, ONG y el Gobierno han promovido intervenciones para reducir la degradación y promover la reforestación del bosque seco de algarrobo (La Torre Cuadros 2012). Al mismo tiempo, la producción de carbón en la región de Pucallpa ha venido aumentando (Bennett-Curry *et al.* en prensa).

Incendios forestales

Los datos recogidos por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales de Brasil (INPE) muestran un incremento en la cantidad de los focos de calor producidos por incendios. Entre los años 2001 y 2006 la cantidad anual de focos de quema no superó los 2000 por año; sin embargo entre el 2007 y 2012 todos los años la cantidad anual de focos de quema ha estado sobre 6000, llegando incluso a 11 330 el año 2012. Este incremento de focos de calor se da en gran porcentaje en los departamentos amazónicos, como es el caso de San Martín que pasó de 595 focos de calor el 2009 a más de 1600 durante el 2010 (AMPA 2010a, 2010b, 2010c, 2010d y 2011). Sin embargo, hay poca información cuantitativa sobre la invasión de estos incendios hacia los bosques. Los datos sobre incendios forestales señalan que entre 2004 y 2008 se incendiaron en promedio 118 517,56 ha de bosques, lo que representa un 0,016 % del total de la superficie forestal (FAO 2010). Sin embargo, otras fuentes de información indican que durante la sequía del 2005, se quemaron más de 10 000 ha de bosques (Brown *et al.* 2006) y otros datos indican que pueden haber sido hasta 20 000 (F. Brown, comunicación personal) sin contar con los incendios en otras regiones en el mismo año.

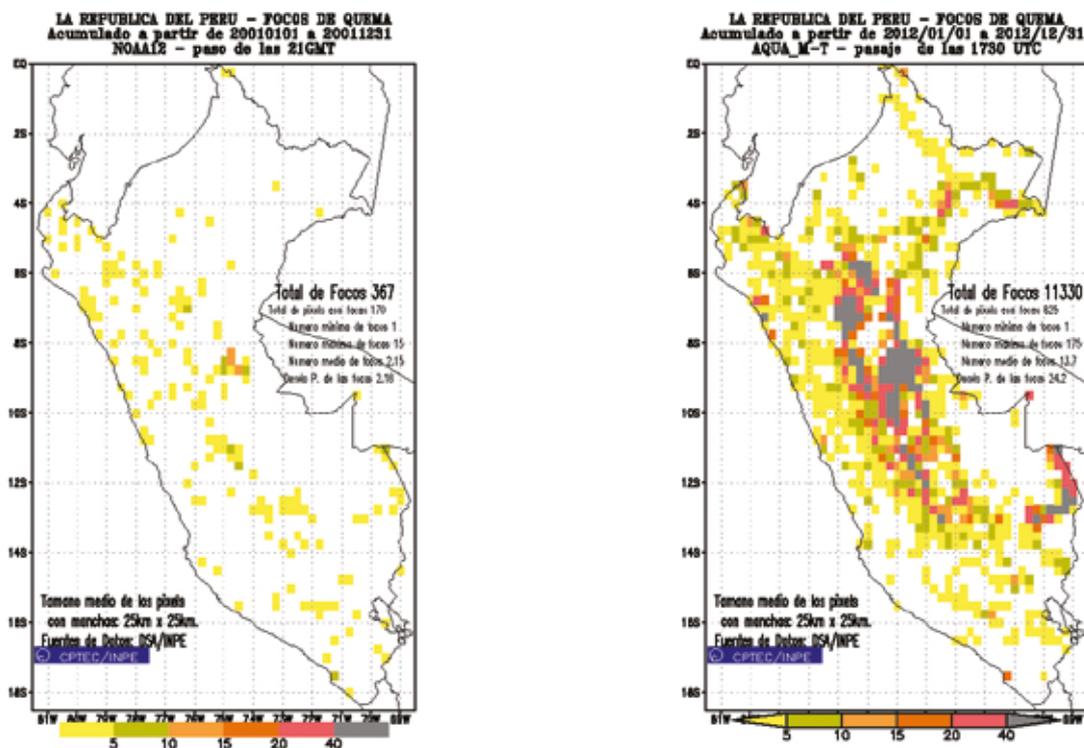


Figura 7. Evolución de los focos de calor en Perú, años 2001 y 2012

Fuente: CPTec INPE <http://sigma.cptec.inpe.br/queimadas/queimamensaltotal1.html?id=ma>

El incremento de la incidencia de incendios forestales tiene una doble relevancia para la definición de las estrategias nacionales de REDD+. Por un lado constituye una amenaza real de deforestación, pues muestra que la deforestación histórica ha cambiado radicalmente después del 2007. Por otro lado, plantea una duda respecto de las capacidades nacionales para poder hacerle frente. En el Perú el único equipo de especialistas en atender incendios forestales se encuentra en el Santuario Histórico de Machu Picchu en el departamento de Cusco. En ese sentido, una estrategia de nacional de REDD+ no sería efectiva si no considera el desarrollo de capacidades para hacer frente al nuevo estado de los incendios forestales en el Perú.

2.4 El potencial de mitigación

Según la FAO (2010) no se cuenta con suficientes datos para poder calcular las existencias (m^3/ha) de las especies por tipo de bosque, aunque se dispone de promedios de los volúmenes de las especies más frecuentes en los inventarios, a un nivel exploratorio o de reconocimiento. Los Ministerios de Agricultura y del Ambiente, con el apoyo de FAO, gracias a fondos del Gobierno de Finlandia, han iniciado el 2012 la ejecución de un Inventario Forestal Nacional y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú, con tres componentes: “uno es el inventario forestal propiamente dicho, que es para todo el Perú, costa, sierra y selva, incluyendo también plantaciones forestales y tierras con aptitud forestal, todo lo que sea de evaluación cuantitativa y cualitativa de los recursos forestales; el segundo componente es la política de desarrollo forestal, también se va a brindar apoyo para que la nueva administración forestal y sobre todo con la nueva ley... para que el país pueda elaborar su programa nacional forestal que es lo que está faltando, ... y finalmente, el tercer componente del proyecto es el manejo forestal sostenible, las buenas prácticas para el manejo, la capacitación de recursos humanos, la elaboración de diseños metodológicos para el manejo forestal, lineamientos generales, criterios, indicadores, etc.” (Entrevista a Jorge Malleux por Tania García, 11 de julio de 2011). No obstante, según el Informe sobre el “Progreso del Perú en alcanzar la gestión forestal sostenible y el objetivo 2000 de la OIMT”, las estimaciones de carbono

fijado para el periodo de evaluación de 2002-2008 son de 3 778 374 547 toneladas de carbono almacenado en la vegetación y 3 950 109 250 almacenado en el suelo (FAO 2010).

Aún no existen sistemas oficiales de contabilidad a nivel nacional ni subnacional que midan el impacto del carbono generado por los cambios de usos de tierra (biomasa aérea y subterránea). Un estudio realizado por Asner *et al.* (2010) acerca de las emisiones anuales brutas en la región de Madre de Dios para el periodo 1999-2009 mostró una tasa de emisión de referencia para ese periodo de $0,26 \pm 0,08 \text{ Tg C año}^{-1}$ de la deforestación y $0,11 \pm 0,02 \text{ Tg C año}^{-1}$ de la degradación, para una suma de $0,37 \text{ Tg C año}^{-1}$. El estudio también señala que la pavimentación de la carretera Interoceánica Sur, desde 2006, combinada con las concesiones forestales maderables y la minería aurífera, causaron un aumento en la deforestación y las emisiones de más de un 61 % a $0,42 \pm 0,21 \text{ Tg C año}^{-1}$, mientras que las emisiones de la degradación aumentaron el doble de $0,21 \pm 0,11 \text{ Tg C año}^{-1}$, hasta alcanzar un total de 4529 Tg de carbono para el periodo 1999-2009, que representan aproximadamente el 1,1 % de las existencias de carbono forestal en la región.

El Ministerio del Ambiente (MINAM) tiene previsto crear un sistema nacional de generación de datos para el inventario nacional de gases de efecto invernadero y se encuentra en actividades preparatorias para el establecimiento del “Sistema de Información Georeferenciada para el monitoreo de la Dinámica de Cambios de Uso de la Tierra”. En cuanto a REDD, se espera que el proyecto de “Fortalecimiento de capacidades técnicas para la implementación de un programa REDD en el Perú”, implementado con el apoyo de la Fundación Gordon y Betty Moore, contribuya con la definición de los criterios para el desarrollo del inventario, la evaluación y monitoreo de los bosques y las reservas de carbono a nivel nacional y subnacional y su posterior validación en dos regiones del país (MINAM 2011b). Se espera que estos esfuerzos confluyan con el Inventario Forestal Nacional y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú. El 2012 había en el MINAM siete proyectos en ejecución y tres más por iniciar que contribuirían a la implementación de los instrumentos de análisis de cobertura de la tierra y deforestación.

Tabla 8. Estimación del carbono almacenado en la vegetación forestal y los suelos

Tipo de bosques	Total (ha)	%	Volumen de inventario (m ³ /ha)			VEGETACION										SUELO	
			Vol > 10 cm de DAP	Inventarios comerciales DAP > 20 cm	Factor de expansión de volumen (FeV)	Volúmenes > 10 cm DAP	Densidad básica de maderas (kg/m ³)	Biomasa de fustes (BF) (kg)	Factor de expansión de biomasa (FeB)	Biomasa aérea total (1000 kg) = ton/ha	Factor de conversión a carbono	Carbono almacenado en la vegetación (1000 kg) por ha = ton/ha	Carbono almacenado en el suelo/ha (1000 kg) = toneladas	Carbono en el suelo/ha (1000 kg) = toneladas	Carbono almacenado en el suelo por tipo de bosque (1000 kg) = toneladas		
1	2	3	4	5	6	7=(5*6)	8	9	10	11	12	13	14	15			
ZONAS ÁRIDAS SEMIÁRIDAS	7 079 850	5.51										110 109 390		28 810 800			
Bosques y matorral	6 747 700	5.25										109 285 940		26 990 800			
Bosque seco tipo sabana	2 430 700	1.89	25				20 000	3.0		600	0.5	72 921 000	4	9 722 800			
Bosque seco de colinas	151 400	0.12	20				700	2.5		350	0.5	2 649 500	4	605 600			
Bosque seco de montañas	1 052 400	0.82	25				600	2.0		300	0.5	15 786 000	4	4 209 600			
Bosque seco de valles interandinos	310 600	0.24	15				600	2.0		180	0.5	2 795 400	4	1 242 400			
Matorral seco	2 802 600	2.18	10				600	1.8		108	0.5	15 134 040	4	11 210 400			
Formas de vida especiales	332 150	0.26										823 450		1 820 000			
Manglares	4550	0	50				700	2.0		700	0.5	159 250	40	182 000			
Matorral de dunas	136 000	0.11	2				600	1.8		2.2	0.5	146 880	5	680 000			
Lomas	191 600	0.15	5				600	1.8		5.4	0.5	517 320	5	958 000			
ZONAS SUBHÚMEDAS	4 144 800	3.22										50 672 880		43 483 000			
Bosque y matorral	4 144 800	3.22										50 672 880		43 483 000			
Bosque subhúmedo de montañas	22 500	0.02	20				550	3.0		330	0.5	371 250	15	337 500			
Bosque subhúmedo de valles interandinos	384 500	0.30	30				500	2.0		750	0.5	14 418 750	15	5 767 500			
Matorral subhúmedo	3 737 800	2.91	30				400	1.6		192	0.5	35 882 880	10	37 378 000			
ZONAS HÚMEDAS PLUVIALES	93 634 963	72.86										3 393 859 087		3 780 540 150			
Bosque	56 865 163	44.17										3 162 514 587		2 839 978 650			
Bosque húmedo de llanura meándrica	3 690 200	2.87	20				600	3.0		187.2	0.5	345 402 720	50	184 510 000			
Bosque húmedo de terrazas bajas	1 754 900	1.37	100				550	2.5		1650	0.5	144 779 250	50	87 745 000			
Bosque húmedo de terrazas medias	4 567 200	3.55	150				550	2.0		1980	0.5	452 152 800	50	228 360 000			
Bosque húmedo de terrazas altas	1 297 700	1.01	147				500	2.0		1470	0.5	95 380 950	50	64 885 000			
Bosque húmedo de colinas bajas	28 558 200	22.22	115.5				500	2.0		1155	0.5	1 649 236 050	50	1 427 910 000			
Bosque húmedo de colinas altas	1 851 500	1.44	95				450	1.5		70.5	0.5	65 300 091	50	92 575 000			
Bosque húmedo de montañas	15 051 763	11.71	80				450	1.5		540	0.5	406 397 601	50	752 588 150			
Queñuales	93 700	0.07	60				550	2.5		82.5	0.5	3 865 125	15	1 405 500			
Formas de vida especiales	10 464 100	8.14										189 066 550		442 658 000			
Pantanos	5 043 400	3.92								5	0.5	12 608 500	20	100 868 000			
Aguajales	1 415 100	1.10								207.0	0.5	146 462 850	100	141 510 000			
Sabana hidromórfica	7800	0.01	5				400	1.5		3.0	0.5	11 700	50	390 000			
Pacales	3 997 800	3.11					0			15.0	0.5	29 983 500	50	199 890 000			
Matorral y herbazales (altoandinas)	26 305 700	20.54										42 277 950		497 903 500			
Matorral húmedo	4 077 700	3.17								5.0	0.5	10 194 250	40	163 108 000			
Pajonal	19 711 400	15.34								3.0	0.5	29 567 100	15	295 671 000			
Césped de puna	2 424 900	1.89								2.0	0.5	2 424 900	15	36 373 500			
Bofedal	91 700	0.07								2.0	0.5	91 700	30	2 751 000			
OTRAS FORMACIONES	23 661 947	18.41										223 733 190		97 275 300			
Áreas deforestadas	6 948 237	5.41															
* Bosques secundarios	4 863 765	0.73								9.6		223 733 190	20	97 275 300			
Áreas cultivadas de la región costera	942 500	0.73															
Desierto costero	12 857 500	10.00															
Ríos, lagos, lagunas, nevados y área insular	2 913 710	2.27															
Total	128 521 560	100.00										3 778 374 547		3 950 109 250			

Fuente: Informe sobre el Progreso del Perú en Alcanzar la Gestión Forestal Sostenible y el objetivo 2000 de la OIMT (Período de Evaluación 2002-2008)

Debido a la falta de un sistema nacional de generación de datos sobre gases de efecto invernadero, los inventarios son realizados con motivo de las comunicaciones nacionales a la CMNUCC, aunque la recopilación de información enfrenta múltiples dificultades, como la existencia de más de una fuente de información para un mismo nivel de actividad y, en ciertos casos, es necesario hacer estimaciones usando datos nacionales de referencia (MINAM 2010a). Formalmente existe una Red de Generación de Datos para el Inventario de Gases de Efecto Invernadero (INFORMAGEI), un mecanismo orientado a promover y articular esfuerzos para la generación, sistematización y divulgación de la información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y que forma parte del Sistema Nacional de Información Ambiental.

El “Inventario Nacional Integrado de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero del Perú en el año 2000”, elaborado para la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC señala que la principal fuente de emisiones de GEI a nivel nacional es la conversión de bosques y pasturas. Según este documento, 110 368 Gg de CO₂eq corresponden a la deforestación de la Amazonía por cambiar el uso de la tierra al agrícola. A su vez, el sector forestal también es la principal y única fuente de remoción de GEI. Los cambios en biomasa forestal y otras reservas leñosas

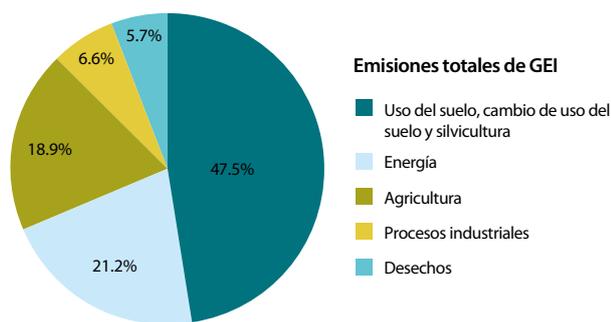


Figura 8. Porcentaje de emisiones nacionales de GEI por categoría - Año 2000

Fuente: Segunda comunicación nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, MINAM, 2010a

corresponden a -53 541 Gg de CO₂eq por lo que la categoría Usos de Tierra, Cambios de Usos del Tierra y Silvicultura (UTCUTS) tiene una emisión neta de 56 827 Gg de CO₂ para el año 2000, representando el 47,5 % de las emisiones netas del país (MINAM 2010a). Estas remociones de carbono se deben principalmente a purmas o bosque secundario, de suma importancia para la cuantificación del carbono forestal y REDD en el Perú (Entrevista a Jorge Malleux por Tania García, 11 de julio de 2011).

Los cambios en el uso del suelo representan 47,5 % de las emisiones nacionales de GEI, destacándose como el sector más importante (véase gráfico 6). En este sentido, el enfoque del país en REDD se ve como principal en la lucha para reducir las emisiones nacionales de GEI.

Para la categoría UTCUTS, el inventario nacional elaborado para la segunda comunicación nacional ha proyectado las emisiones en 43 116 Gg de CO₂eq al 2010, lo que representa una reducción de 24 % en 10 años; sin embargo, para el 2020 ha estimado que las emisiones serían de 58 377 Gg, lo que equivale a un 35 % de aumento en los siguientes 10 años. Finalmente ha proyectado en 138 074 Gg las emisiones del 2050, lo que significa un 137 % de aumento en los subsiguientes 30 años (MINAM 2010a).

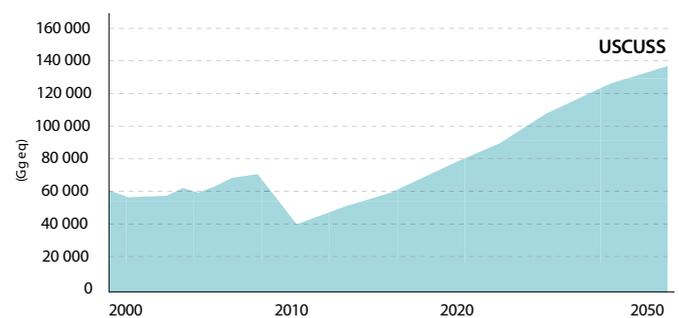


Figura 9. Emisiones proyectadas para la categoría UTCUTS

Fuente: Segunda comunicación nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, MINAM 2010a

3 Entorno institucional y aspectos distributivos

3.1 Gobernanza en los márgenes del bosque

Los bosques y los principales convenios ambientales multilaterales

Según el estudio de “Identificación de sinergias para el fortalecimiento de capacidades entre las convenciones de cambio climático, diversidad biológica y desertificación y sequía” (CONAM 2006) en el Perú los convenios internacionales de temas ambientales son observados como un tema meramente ambiental y manejados por un grupo reducido de profesionales que en líneas generales trabajan temas ambientales. El grado de implementación de cada convención es escaso y los niveles de coordinación y compatibilización de los objetivos, estrategias y planes nacionales son muy débiles o inexistentes (MINAM 2010a), aunque a

nivel sistémico existen avances importantes como la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica y el Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación. Por ejemplo, para labores de coordinación intersectorial se han conformado comisiones nacionales en tres temas: Cambio Climático, Diversidad Biológica y Desertificación y Sequía. Sin embargo, a pesar de llevar muchos años trabajando, no se observa un fortalecimiento continuo y homogéneo, las capacidades formadas son más individuales que institucionales y los puntos focales de las convenciones no cuentan con los recursos básicos para dar seguimiento a las mismas. Los avances en la implementación de dichas convenciones y en la definición de los marcos nacionales estratégicos y legales aún son incipientes (MINAM 2010a).

Cuadro 2. Principales tratados ambientales suscritos por Perú

- Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Ramsar, 2 de febrero del 1971. Entró en vigor en 1975.
- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre. Washington, D.C, 3 de marzo del 1973. Entró en vigencia el 25 de mayo del 1975.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. Río de Janeiro, 5 de junio del 1992. Entró en vigencia el 7 de setiembre del 1993.
- Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Nueva York, 9 de mayo del 1992. Entró en vigencia el 21 de marzo del 1994.
- Convenio Internacional de las Maderas Tropicales. Ginebra, 26 de enero del 1994. Entró en vigencia el 1° de febrero del 1996.
- Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación en Países afectados por Sequía Grave o Desertificación. París, 17 de junio del 1994. Entró en vigencia el 26 de diciembre del 1996.
- Comunidad Andina, Decisión 391 Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos. Caracas, 2 de julio del 1996. Entró en vigencia el 17 de julio de 1996.
- Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Kioto, 11 de diciembre del 1997. Entró en vigencia el 11 de setiembre del 2002.

Tabla 9. Avance en la implementación de las convenciones de cambio climático, diversidad biológica y desertificación y sequía

Convención	Estrategias y planes	Comisiones nacionales
CMNUCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático (Decreto Supremo N° 086-2003-PCM)	Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC) (Decreto de Consejo Directivo N° 007-99-CD/CONAM y Decreto Supremo N° 006-2009-MINAM).
CDB	Estrategia Nacional de Diversidad Biológica (Decreto Supremo N° 102-2001-PCM) Estrategia Regional de Diversidad Biológica para los Países del Trópico Andino (Decisión N° 523, 2002).	Comisión Nacional sobre Diversidad Biológica (CONADIB) (Resolución Suprema N° 227-93),
CDS	Programa Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (Resolución Ministerial 0620-2001-AG)	Comisión Nacional de Desertificación y Sequía (Decreto Supremo N° 022-2006-AG)

El Gobierno de Perú ha manifestado que tiene como meta reducir a cero la tasa de deforestación en 54 millones de hectáreas de bosques primarios para el 2021 (MINAM 2011d), lo que debería representar una reducción del 47,5 % de las emisiones nacionales de GEI respecto al año 2000. Esta meta fue anunciada por el Ministro del Ambiente en Poznan y Copenhague durante las Conferencias de las Partes de la CMNUCC y reiterada en 2010 por el Presidente en Nueva York ante la 65ª Asamblea General de las Naciones Unidas. Además, esta meta ha sido recogida por el Plan Nacional de Acción Ambiental 2011-2021 (MINAM 2011d) y el Plan Bicentenario el Perú hacia el 2021 (CEPLAN 2011). Si bien no existe un plan explícito de cómo se espera alcanzar este objetivo, el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNB) busca articular esfuerzos para conservar esos 54 millones de hectáreas de bosques, a través de los siguientes objetivos: (i) la delimitación, mapeo y monitoreo de los bosques para su conservación, (ii) la promoción del desarrollo de sistemas productivos basados en el uso sostenible de los recursos naturales y biodiversidad de los bosques, que hagan posible su conservación y la generación de ingresos económicos, y (iii) el apoyo a la gestión de los bosques y capacitación de los actores locales para el uso sostenible de sus recursos. No obstante, el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación Frente al Cambio Climático (MINAM 2011c) y la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (MINAM 2010a) no hacen mención a dicha meta.

Los bosques y los tratados de libre comercio

La relación entre el comercio y los bosques ha alcanzado gran importancia en la agenda forestal de la última década. Empezando por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) y luego trasladándose a tratados bilaterales de índole comercial, los bosques han empezado a ser materia de negociación en los principales acuerdos comerciales que Perú ha suscrito en los últimos años. En ese sentido, gran parte de los procesos y cambios que han ocurrido en el sector forestal peruano han tenido estrecha relación con la implementación de acuerdos sobre comercio internacional o bilateral (Che Piu y Martínez 2011).

El cumplimiento de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) en lo que respecta a la caoba es un tema conflictivo del sector forestal peruano (EIA 2010, Che Piu y Martínez 2011) debido a las denuncias de incumplimiento por parte del Gobierno de Perú. Desde el 2002, cuando la caoba paso al Apéndice II del CITES, Perú ha mostrado dificultades para cumplir con dicho tratado, lo que ha llevado incluso al conflicto entre las autoridades nacionales en la determinación del cupo nacional de exportación de caoba. Para organizar el cumplimiento de CITES, Perú ha aprobado un “Plan de Acción Estratégico para la Implementación del Apéndice II de la CITES para la Caoba en el Perú (PAEC) 2008-2012” al cual asignó alrededor de 2 millones de nuevos soles (aproximadamente 600 000 USD) para el 2010. Sin embargo, estos progresos no han

acabado con la desconfianza de la Secretaría de la CITES (CITES 2011), que durante el año 2011 siguió exigiendo al Gobierno peruano mayores muestras del cumplimiento de la convención. Una reciente denuncia (Urrunaga *et al.* 2012) ha vuelto a poner en cuestionamiento la veracidad de las verificaciones de campo de las autoridades nacionales de CITES al contrastarlas posteriormente con las realizadas por la autoridad de supervisión forestal. Dicho estudio identificó más de cien embarques con madera de origen ilegal que habrían sido exportados de Perú a EEUU entre enero del 2008 y mayo del 2010, lo que representaría más del 35 % del total de los permisos CITES de Perú exportados a EEUU para ese periodo. Sin embargo, los Gobiernos de Perú y Estados Unidos han negado que dichos embarques contuvieran madera amparada por los permisos CITES en cuestión. Por el contrario, Perú ha logrado ser considerado como país de legislación tipo I para implementación de la Convención CITES (máximo nivel de cumplimiento) y asimismo durante las reuniones de Comité Permanente de CITES se acordó que Perú había alcanzado los tres indicadores de cumplimiento de la convención en cuanto a caoba y que ya no debería presentar informes adicionales sobre la gestión de dicha especie.

En el 2007, Perú suscribió con los Estados Unidos de Norteamérica un Acuerdo de Promoción Comercial (APC) que incluye un anexo sobre el manejo del sector forestal, en el cual se considera que el buen manejo del sector forestal es crucial para promover el valor económico y el manejo sostenible de los recursos forestales. Con la finalidad de combatir el comercio asociado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre, el anexo incluye una serie de actividades que debe cumplir principalmente el Gobierno de Perú para fortalecer el manejo del sector forestal entre las que resaltan el incremento del número de personal, mejorar la capacidad de las comunidades nativas para manejar sus tierras para la producción forestal, mejorar la implementación del CITES, la modificación del Código Penal para incrementar las penas contra la tala ilegal, entre otros. Adicionalmente, el anexo establece una serie de medidas como auditorías a los productores y exportadores forestales, verificaciones del cumplimiento de las normas y otras medidas de observancia.

El APC ha cumplido un rol muy importante en muchos de los acontecimientos del sector forestal peruano de los últimos años. Perú ha justificado la necesidad de aprobar una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre para no incurrir en incumplimiento. Por ello dedicó un gran esfuerzo para acelerar la aprobación de dicha ley a través de un decreto legislativo elaborado sin transparencia ni participación, lo cual generó conflictos sociales que obligaron a su derogación y la elaboración de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre a través de procesos de participación ciudadana y consulta a los Pueblos Indígenas. Sin embargo, ni el APC ni el Anexo Forestal establecieron explícitamente la obligación de aprobar una nueva ley (Che Piu y Martínez 2011). Actualmente, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre ya ha sido aprobada pero aún no está en vigor pues requiere que se apruebe su reglamento. No obstante, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Amazonía Peruana (AIDSESP), la principal organización indígena amazónica, cuestiona dicha ley por no haberse respetado el derecho a la consulta libre, previa e informada (CLPI). A pesar de ello, la Defensoría del Pueblo considera que sí han cumplido los requisitos mínimos de la CLPI aunque advierte que el proceso no puede ser usado como un modelo.

El 2009, el Perú suscribió un Tratado de Libre Comercio con China que incluye la cooperación en materia forestal y protección ambiental. El tratado no solo establece las relaciones bilaterales de cooperación en el sector forestal en temas de gestión sostenible de bosques, plantaciones y de transformación de madera y un programa de capacitación y estudios sino que incluso propone mejorar la rehabilitación y la gestión sostenible de los bosques a fin de incrementar los sumideros de carbono y disminuir el impacto del cambio climático en la región Asia – Pacífico, para lo cual ambos países se han propuesto negociar un acuerdo bilateral en cooperación forestal. Si bien dicho acuerdo aún no ha empezado a negociarse, es de suma importancia porque China es el principal destino de las exportaciones de los productos forestales peruanos (aproximadamente un tercio de las mismas).

En marzo del 2013 entró en vigencia el Acuerdo Comercial entre Perú y la Unión Europea, cuya sección sobre comercio y desarrollo sostenible aborda los productos forestales y el cambio climático. Entre los temas de cooperación

bilateral se señalan explícitamente las actividades relacionadas con la adaptación y mitigación del cambio climático, incluyendo actividades relacionadas con la disminución de la deforestación y degradación de bosques (REDD), las actividades de determinación del origen lícito de los productos forestales, la certificación forestal voluntaria, la trazabilidad de los productos forestales y las mejores prácticas de gestión forestal sostenible.

Es significativo que en estos dos últimos tratados de comercio suscritos por el Perú se mencionen de manera expresa la relación de los bosques con el cambio climático, e incluso el último haga referencia a REDD+. En la perspectiva de una posible demora en la definición y el inicio de un régimen internacional sobre REDD+, la existencia de otros tratados, aunque sean de carácter bilateral y comercial, contribuyen a un marco de cooperación que viabilice futuros acuerdos de REDD+ entre Estados. No obstante ello, no debe perderse de vista que una de las posiciones críticas a REDD+ es contra su sesgo comercial y de mercados. Por ello, si bien estas referencias a los bosques aún se enmarcan dentro de la cooperación bilateral, para algunos actores resulta preocupante que se hayan establecido en el marco de negociaciones de naturaleza comercial.

Tala ilegal

Se estima que un alto porcentaje de los productos forestales provienen de actividades ilícitas. Las cifras más altas estiman que entre el 80 % y 90 % de la madera extraída en la Amazonía peruana es ilegal (SENECA 2004, Salazar y Benites 2006, Cueto y Enrique 2010), mientras que las cifras más bajas la establecen entre el 15 % y 40 % (Pautrat y Lucich 2006). Otras estimaciones establecen que alrededor del 45 % de la producción legal proviene de origen ilegal (Pautrat y Lucich 2006). Muchas veces la tala ilegal ocasiona la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, particularmente su derecho a la propiedad, la consulta previa, la subsistencia y la integridad cultural (Salazar y Benites 2006) y afecta al menos al 31 % de las comunidades nativas, que consideran a la tala ilegal como el principal generador de sus problemas con el exterior (CEPLAN 2011).

Un informe publicado por la Agencia de Investigación Ambiental (EIA) sobre las ilegalidades en el sector discute los diversos tipos de actividades ilegales, las que varían desde inventarios con volúmenes falsificados a tala en áreas protegidas o la invención de planes de manejos fabricados (Urrunaga *et al.* 2012). La tala ilegal en el Perú es impulsada por la existencia de mercados para estos productos, el bajo riesgo de ser sancionados, y sus bajos costos en comparación con las actividades legales, a las cuales se abocan por lo general la mayor cantidad de actividades de control. Las ambigüedades de la legislación y la débil presencia del Estado dificultan las actividades de control en la mayor parte de la Amazonía. También contribuyen a la extracción ilegal la corrupción y la negligencia en el cumplimiento del deber, no solo de los funcionarios públicos, sino también de los consultores forestales.

Muchas veces, los contratos de concesiones en los bosques de producción y los contratos de permisos en tierras de comunidades nativas son utilizados como un instrumento para legalizar (“blanquear”) la madera extraída ilegalmente (Dourojeanni *et al.* 2010). Este problema se extiende incluso a las áreas naturales protegidas, como en la zona de Alto Purús que ha registrado incursiones de taladores ilegales cuando era zona reservada e incluso después de su categorización como parque nacional (Pautrat y Lucich 2006). El sistemático “lavado” de la madera ilegal ha sido documentado en un informe de la ONG EIA (Urrunaga *et al.* 2012).

Desde hace casi 10 años se han realizado diversos esfuerzos para enfrentar y detener la extracción y el comercio ilegal de recursos forestales. En el 2002 se creó la Comisión Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal (CMLTI) para diseñar y llevar a cabo una Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal (ENMLTI) y organizar la retirada de los extractores ilegales de las zonas reservadas, concesiones forestales y tierras de comunidades nativas. Sin embargo, al año siguiente, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), en aquel entonces la autoridad forestal nacional, conformó la Comisión Especial de Lucha contra la Tala Ilegal (CELCTI), que fue desmantelada en el 2004 y recreada como la Comisión de Apoyo a las Acciones de Lucha contra la Tala y Comercio Ilegal de Maderas (COATCI), la que elaboró su propia estrategia de lucha contra la tala ilegal e implementó acciones y operativos con apoyo de la

Marina de Guerra del Perú. Luego, se aprobó y declaró de interés nacional la “Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal” y se conformó después de tres años de su creación oficial la CMLTI. La CMLTI operó solo por dos años, y si bien formalmente aún existe, durante una supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo en el año 2010, no fue posible que ésta accediera a información actualizada sobre las acciones realizadas por esta comisión (Defensoría del Pueblo 2010).

Corrupción en el sector forestal

Según la Sexta Encuesta Nacional de Corrupción (PROETICA 2010), la corrupción es el principal problema que enfrenta el país para lograr su desarrollo, superando a la pobreza, el desempleo y la inflación. Sin embargo, existe un elevado nivel de tolerancia hacia los actos de corrupción, y el sector forestal es uno de los espacios más tolerantes a las actividades ilícitas. Perú cuenta con un amplio conjunto de instituciones públicas, planes y normas para luchar contra la corrupción, pero con poca o nula efectividad, por lo que la referida encuesta también muestra que la población tiene muy bajas expectativas del éxito en la lucha contra la corrupción. El estudio “Un Perú sin Corrupción: Diagnóstico de la Corrupción y Áreas Vulnerables” señala que en todos los ámbitos de la organización social, económica y política han existido casos de corrupción. Menciona entre las áreas vulnerables a las entidades competentes en materia de medio ambiente, en las que se desarrollan proyectos mineros y de explotación forestal, poniendo como ejemplo los casos de la Dirección Regional de Agricultura de Junín y la explotación ilegal de recursos forestales en la región Loreto (MINAG 2010a). En cumplimiento del Anexo Forestal del APC, el Perú a través del Decreto N° 09-2011-AG aprobó un Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, que empezó a ser difundido a finales del 2011 y contó con un plan de actividades y prioridades del año 2012, habiéndose realizado talleres de capacitación sobre el plan anticorrupción, pero solamente en las regiones de la costa.

En la actualidad no existen estudios sistemáticos específicos que caractericen las formas, incidencia, áreas críticas e impactos de la corrupción en la administración de los recursos forestales, de fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales en

el Perú. Las actividades ilícitas en el sector forestal mantienen patrones de comportamiento similares a los de las actividades de las economías informales o subterráneas y se encuentran asociadas a prácticas ilícitas que se dan en las diversas etapas del proceso de elaboración de normas, ordenamiento, acceso, gestión, administración y aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como durante el transporte, la transformación primaria, almacenamiento, transformación secundaria, el comercio interno y la exportación (MINAG 2010a).

Los riesgos de la corrupción para REDD+ es uno de los temas que viene concitando el interés no solo de organizaciones no gubernamentales como Transparencia Internacional, sino también del Programa ONU-REDD. En un reciente taller latinoamericano organizado por dicho programa en enero del 2013 se identificaron más de 20 factores que podrían contribuir a que se den prácticas corruptas durante la preparación e implementación de REDD+. Entre ellos se menciona la falta de acceso a la información, la falta de transparencia, la ausencia de mecanismos de salvaguardas, los sesgos para la inclusión de actores, el tráfico de influencias, etc. Para el caso de Perú se identificaron los 6 mayores riesgos de corrupción para la preparación de REDD+:

1. Diseños intencionalmente débiles que favorecen movimientos turbios de fondos;
2. Corrupción del sistema judicial o del sistema informal de resolución de conflictos;
3. Falta de transparencia que permitiría el amiguismo al designar personal nuevo para que guíe el proceso de preparación;
4. Influencia indebida para determinar quién puede llevar a cabo actividades REDD+;
5. Influencia indebida para crear licencias fraudulentas, títulos de propiedad o derechos de carbono; y
6. Fraude para evitar el reconocimiento de derechos de tenencia informales y consuetudinarios.

Planificación y ordenamiento de los bosques

En cuanto al ordenamiento territorial, los bosques en el Perú no han pasado por un proceso integral de zonificación, ordenamiento, inventario y valorización, a pesar de que el ordenamiento territorial tiene sustento e inspiración en la legislación nacional y un conjunto de acuerdos y declaraciones internacionales (Malleux 2009).

La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) es incorporada al marco legal peruano en el año 1997 con el fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás afines. Pero, recién a partir del año 2004 empezó a tener una normatividad específica a través del Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, el Reglamento de la Zonificación Ecológica y Económica. Hoy su implementación es responsabilidad del MINAM, mientras que los Gobiernos regionales y locales son los encargados de su ejecución en los ámbitos políticos administrativos de su competencia (MINAM 2010b). No existen mecanismos efectivos para exigir el cumplimiento de la ZEE y el ordenamiento territorial, ni sancionar aquellas autoridades que no la respetan.

Los datos oficiales con relación a los tipos de bosques, estado de conservación y principales usos se encuentran desactualizados. Esto significa la ausencia de un ordenamiento del patrimonio forestal y de un catastro adecuado de usos y derechos sobre el bosque (Capella y Sandoval 2010). Según, MINAM (2013) se desconoce qué parte de los bosques y tierras forestales no cuentan con designación y ningún tipo de derechos forestales otorgados y se calcula que podrían representar un 20 % de la Amazonía. Es preciso terminar y perfeccionar el ordenamiento de la superficie forestal, identificando cada tipo de bosque según el ordenamiento forestal, así como aquellas áreas en las cuales la deforestación y degradación ponen en riesgo la sostenibilidad de los ecosistemas (Capella y Sandoval 2010). Es especialmente necesario contar con un catastro forestal de los usos asignados y los derechos otorgados sobre los bosques, puesto que el régimen de acceso a los recursos naturales debe articularse al proceso de ordenamiento territorial (Pulgar Vidal 2011).

La gestión participativa de los bosques así como la implementación de las políticas públicas es muy limitada debido a la falta de capacidad del Estado. El Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas también cuenta con comités de gestión de áreas naturales protegidas, de los cuales existen 80 a nivel nacional; entre sus funciones se encuentra la de participar en la aprobación del plan de manejo, principal instrumento de gestión del área natural protegida. El sector forestal incorporó esa misma figura, y la legislación vigente estableció comités de gestión de bosques conformados por el conjunto de usuarios del bosque en una unidad de planificación

forestal (unidad de gestión del bosque) con la finalidad de contribuir la planificación y gestión del manejo del recurso forestal y de fauna silvestre. No obstante, la operación y efectividad de estos comités de gestión ha sido muy débil y en la actualidad son muy pocos los que se encuentran operativos.

La implementación de REDD requiere de un ordenamiento forestal claro y de una gobernanza forestal capaz de controlar y dirigir sus metas al desarrollo sostenible. Pero sin los instrumentos de gestión necesarios, las capacidades humanas y financieras idóneas y con corrupción presente en los órganos de supervisión, será muy difícil implementar este mecanismo con éxito. La incipiente transparencia y participación y la nula rendición de cuentas en el sector forestal peruano generan cuestionamientos sobre la legitimidad de los procesos de definición e implementación de las políticas públicas. La implementación de REDD en el Perú demandará fortalecer estos elementos a fin de contribuir con su legitimidad y especialmente con su sostenibilidad. Asimismo, las debilidades en la planificación, coordinación y capacidades de gestión de los bosques, aunque no son exclusividad del sector forestal, requerirán atención en el proceso de preparación para REDD (Che Piu y García 2011). La preparación para REDD va a necesitar ver y actuar más allá del sector forestal y ambiental; para ello, la legislación peruana cuenta con las evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) que tienen como objetivo identificar los impactos acumulativos en el tiempo y sinérgicos con otras políticas, planes y programas públicos (Che Piu y Martínez 2011).

3.2 Descentralización y distribución de beneficios

En la década del 2000 se inició un nuevo régimen para la descentralización en el Perú, con la distribución de competencias y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno: el Gobierno nacional, los Gobiernos regionales y los Gobiernos locales. La implementación del proceso de descentralización está prevista por etapas a fin de garantizar la continuidad y mejora de la calidad en la prestación de los servicios a la población. Sin embargo, estas etapas han respondido principalmente a las visiones de los gobiernos de turno. El proceso de descentralización se

inicia de manera formal el año 2002, durante la gestión del presidente Alejandro Toledo (2002 – 2006), caracterizada por la aprobación del marco legal inicial, la elección e instalación de los gobiernos regionales, el arranque de la reforma con el avance de la transferencia de competencias y funciones a los gobiernos regionales y un frustrado proceso de integración de los departamentos para crear regiones. La segunda etapa, durante el gobierno del presidente Alan García (2006 – 2011), tiene como hitos la reorientación de la estrategia descentralista, el reemplazo del Consejo Nacional de Descentralización por la Secretaría de Descentralización, la aceleración del proceso de transferencia de funciones, la consolidación relativa de los gobiernos regionales y el surgimiento de nuevos actores en la escena regional y municipal (la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, las mancomunidades municipales, las Juntas de Coordinación Intergubernamental, entre otros) (PRODESCENTRALIZACIÓN 2011). Existen competencias que son compartidas entre los diferentes niveles de gobierno por lo que se estableció que cada ministerio debería elaborar una matriz de competencias y funciones compartidas, esclareciendo lo que le corresponde a cada nivel de gobierno pero que también permitieran una revisión de consistencia en la asignación de competencias y la definición de funciones a transferir (Congreso de la República 2011).

Si bien de las 4810 funciones que se tienen previsto transferir desde el Gobierno nacional a los Gobiernos regionales ya han sido transferidas 4342, es decir, el 90,3 % (PRODESCENTRALIZACIÓN 2011), uno de los puntos más débiles en el proceso de transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos regionales ha sido la falta de transferencia de los recursos financieros vinculados a las funciones transferidas (Defensoría del Pueblo 2009). En algunos casos se ha transferido a los Gobiernos regionales funciones que el Gobierno nacional no había podido controlar, como es el caso de la minería artesanal y la pequeña minería donde existe una gran informalidad, reteniendo para sí la mediana y gran minería que son mucho más formales, lo que ha expuesto a los Gobiernos regionales a problemas de cumplimiento de sus funciones por falta de capacidades. Otro de los temas importantes que han quedado pendientes es la formulación y validación de las matrices de distribución de funciones entre los tres niveles de gobierno (PRODESCENTRALIZACIÓN

2009) nacional, regional y local, especialmente allí donde tienen funciones compartidas, de manera que aún a la fecha el principal reto, junto a contar con los suficientes recursos y la correspondiente fortaleza institucional, sigue siendo la adecuación del diseño normativo e institucional del Gobierno nacional, los Gobiernos regionales y los locales a las nuevas condiciones del proceso de descentralización, con el fin de facilitar el funcionamiento del Estado unitario y descentralizado (PRODESCENTRALIZACIÓN 2011, Congreso de la República 2011).

Para el año 2011, la Ley de Presupuesto del Sector Público asignó solamente un 30 % del presupuesto general de la República a las instancias descentralizadas. De acuerdo con la Constitución Política del Perú, a las circunscripciones les corresponde recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales. Asimismo, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece que todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares da lugar a una retribución económica que se determina por criterios económicos, sociales y ambientales. Es así que la Ley de Canon y su reglamento determinan los recursos naturales cuya explotación generan cánones y regulan su distribución en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales de las zonas donde se explotan los recursos naturales (canon minero, canon y sobrecanon petrolero, canon gasífero, canon hidroenergético, canon pesquero y canon forestal).

En el caso de la retribución económica, esta es establecida en cada ley especial sobre el aprovechamiento de los recursos naturales; en el caso de los recursos forestales, la retribución es denominada “derechos de aprovechamiento” y calculada en función de la superficie y/o la cantidad, volumen o valor de la especie. Estas dos son las principales transferencias por recursos naturales que el Gobierno nacional destina a los gobiernos regionales y locales, pero no las únicas (Pulgar Vidal 2011). Para la mayoría de los recursos naturales, el canon es equivalente al 50 % del impuesto a la renta, pero para el sector forestal, el canon forestal se compone del 50 % del pago de los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre. La página web del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

(<http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>) señala que en el año 2007 se registró la mayor transferencia de recursos por concepto del canon forestal, ascendiendo a la suma de S/. 7 297 722,81. Sin embargo, el año 2011 solamente se transfirieron S/. 129 885,71 nuevos soles, la cantidad más baja de los últimos 8 años y un monto insignificante frente a los S/. 4 262 774 685,56 de canon minero para el mismo 2011.

En el caso de la descentralización forestal, este proceso se encuentra en curso aunque, en la actualidad se mantienen simultáneamente dos modelos. En algunas partes del país se viene implementando el modelo descentralizado, donde el otorgamiento de derechos y las acciones de control y vigilancia forestal están a cargo de los Gobiernos regionales. En otras subsiste el modelo descentralizado a través de las Administraciones Técnica-Forestales y de Fauna Silvestre (ATFFS), dependientes de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) del Ministerio de Agricultura y que ejercen dichas funciones de manera temporal mientras se concluye el proceso de transferencia de las funciones forestales a todos los Gobiernos regionales. El sistema de descentralización fue instituido luego que en 1999 el Instituto Nacional de Recursos Naturales asumiera las competencias forestales y se reemplazara el sistema centralizado que estuvo vigente por casi 40 años. Sin embargo, el sistema descentralizado en los 10 años que se implementó en todo país mostró las dificultades del centralismo en cuanto a demora y dificultad para comprender y adecuarse a las particularidades de cada zona geográfica.

Cuadro 3. Funciones forestales transferidas a los Gobiernos regionales

Función específica "e": desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción; y,

Función específica "q": otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional.

Fuente: Artículo 51° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

Los ocho Gobiernos regionales a los cuales ya se les ha transferido las funciones forestales (San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, Ayacucho, Tumbes y La Libertad) representan, en conjunto, más del 50 % del territorio nacional, el 78 % de la Amazonía y el 90 % del bosque de producción permanente del país (Che Piu y Martínez 2011). Si bien estos Gobiernos regionales se han vuelto un actor relevante en la implementación de las políticas nacionales y la aplicación de la legislación, aún no lo son en la definición de dichas políticas y la elaboración de dichas normas. Los avances en la transferencia de funciones corresponden a facultades para control, vigilancia, fiscalización y otorgamiento de derechos. La transferencia de las funciones no ha implicado necesariamente que se les hayan dotado de las capacidades en cuanto a personal e infraestructura, así como de los recursos financieros necesarios para cumplir con dichas funciones (Che Piu y Martínez 2011).

Sin embargo, las primeras dificultades que se presentan tienen que ver con las capacidades y la autonomía de los Gobiernos regionales. Si bien se ha transferido a cinco Gobiernos regionales la responsabilidad de la administración y gestión de la mayor parte de los bosques en el Perú, aún no se les ha dotado de las capacidades necesarias para cumplir esas responsabilidades. Esta carencia de capacidades está ligada a la falta de recursos financieros, y si no tienen las capacidades y recursos necesarios, es muy probable que no puedan ejercerlas de manera efectiva. Esto contrasta con el incremento del presupuesto de la Autoridad Nacional Forestal que ha pasado de S/. 15 180 145 en el año 2009 a S/. 41 937 605 para el 2011 (Matriz de cumplimiento del Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos)¹. De esta manera, para el año 2011, mientras que un funcionario dependiente de la autoridad nacional estaba encargado de gestionar y administrar una superficie de bosques de 12 723 ha, uno del gobierno regional de Loreto estaba a cargo de 413 807 ha (DAR 2012). En el mismo sentido, mientras que la autoridad nacional dispone de S/ 3,73 Nuevos Soles por hectárea de bosque bajo su responsabilidad, la autoridad forestal regional de Loreto disponía solo de S/ 0,10 Nuevos Soles.

1 http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/eeuu/matriz_de_cumplimiento_anexo_Forestal_TLCEEUU_Marzo2012.pdf

Las funciones en materia forestal que se transfirieron en un principio a los Gobiernos regionales fueron asignadas luego a las Direcciones Regionales de Agricultura a través de las Gerencias Regionales de Desarrollo Económico de las cuales dependen. Pero posteriormente, en virtud del principio de autonomía (Che Piu y Martínez 2011), cada Gobierno regional ha implementado sus propias estructuras organizativas para el ejercicio de las funciones forestales. De esta forma, el Gobierno Regional de Loreto cuenta con un Programa Regional Forestal y de Fauna Silvestre, el Gobierno Regional de Ucayali con una Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre y el Gobierno Regional de San Martín con una Autoridad Regional Ambiental.

En lo que respecta a REDD, el Perú ha apoyado desde el año 2008 el enfoque anidado, por niveles o *nested approach* (Che Piu y García 2011). En este enfoque, los espacios subnacionales desempeñan un rol medular a partir de los cuales se va construyendo el sistema nacional. Los Gobiernos regionales son los que administran la mayor parte de los bosques amazónicos y pasan por importantes retos para cumplir dichas funciones. En ese sentido, en lo que respecta a REDD, las capacidades existentes a nivel subnacional se encuentran principalmente en las instituciones de la sociedad civil y del sector privado que tienen proyectos REDD en curso (Che Piu y García 2011). Las implicancias del nivel subnacional y la construcción del nivel nacional desde abajo aún no han sido investigadas en forma adecuada, incluso tampoco es claro cómo las iniciativas tempranas y proyectos se articulan a este enfoque. Esta situación puede generar incertidumbre respecto de la idoneidad de las medidas tomadas hasta la fecha. Un proyecto financiado por el Banco Alemán de Desarrollo (KfW) espera abordar estos temas y contribuir con el MINAM en el diseño de este modelo de enfoque multinivel (Che Piu y García 2011).

3.3 Derechos indígenas, derechos al bosque y al carbono

Según el Informe Nacional Perú para la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010, el 18,68 % de los bosques, es decir 12 786 480 ha, están bajo dominio privado (comunidades nativas, campesinas, predios privados, etc.) y el 81,32 % de los bosques, es decir, 55 660 330 ha son de

dominio público (áreas naturales protegidas, bosques de producción, reservas territoriales del Estado, concesiones forestales, etc.). Pero la Constitución Política de Perú señala que todos los recursos naturales renovables y no renovables son Patrimonio de la Nación. Es decir, el Estado tiene dominio sobre todos los recursos naturales, incluidos los bosques, sus recursos y servicios, independientemente si se encuentran bajo dominio público o dominio privado. A pesar de que la Constitución Política del Perú no permite que este patrimonio natural de la Nación sea otorgado en propiedad, existe un porcentaje (mínimo comparado con el total del patrimonio forestal nacional) de bosques naturales sobre los cuales han sido otorgados derechos de propiedad, en su mayoría debido a “procedimientos deficientes” (Capella y Sandoval 2010). Asimismo, el marco constitucional y legal permite que los particulares puedan aprovechar los recursos naturales a través de concesiones, licencias, permisos, etc. (Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre).

Existe un marcado desequilibrio entre el amplio avance de la legislación de promoción inversión privada en el sector extractivo y de infraestructura y el escaso desarrollo de la legislación en materia ambiental y social. De esa manera, los instrumentos de gestión ambiental se convierten en un requisito formal para la obtención de licencias y permisos, donde la participación ciudadana se convierte apenas en un proceso de “legitimación” (Dourojeanni *et al.* 2010). Siendo así, Dourojeanni considera que el sector minero primero pero luego los hidrocarburos y el sector de agroexportación han sido reflatados con marcos legales bastante favorables a las inversiones, frente a las normas de aprovechamiento forestal que todavía mantienen un importante sesgo de control o de biodiversidad y son aún limitadas en su función de promoción. De esta manera se conjugan dos desincentivos. Por un lado se teme que REDD+ pueda generar impactos negativos sobre los derechos de los pueblos indígenas y pobladores locales por la falta de suficientes salvaguardas sociales y ambientales que sean efectivas, por lo cual muchos actores sociales se oponen al avance de REDD+. Y por otro lado, se reclaman mayores regímenes de promoción para las actividades productivas basadas en el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre por lo cual REDD+ aún no atrae suficiente interés del sector privado. Estos son dos extremos del marco legal vigente que un proceso de preparación para REDD+ debe atender necesariamente.

Tabla 10. Tipos de derechos otorgados según actor, uso y entidad otorgante

Actor	Tipo de derecho otorgado	Aptitud de la tierra	Entidad otorgante
Comunidades nativas	Propiedad	Cultivo en limpio y cultivo de pasto	COFOPRI y actualmente Gobiernos Regionales
	Cesión de uso en tierras con aptitud forestal o áreas protegidas	Forestal	Vacío legal
	Permiso forestal en áreas cedidas en uso a favor de comunidades nativas	Forestal o protección	MINAG-DGFFS y actualmente Gobiernos Regionales
Comunidades campesinas (costa y sierra)	Propiedad	Sobre toda la tierra donde están asentadas y realizan sus actividades (agricultura, pastoreos, etc.)	COFOPRI y Dirección Regional Agraria
Comunidades campesinas (selva)	Propiedad	Sobre una porción donde están asentadas (cultivo y pastoreo)	COFOPRI y Dirección Regional Agraria
	Cesión en uso, con posibilidad de acceder a permisos forestales	Forestal	COFOPRI y Dirección Regional
Persona natural o jurídica en general	Propiedad solo en tierras aptas para agricultura	Cultivos y pastoreos	COFOPRI y Dirección Regional Agraria
	Concesión forestal en bosques de producción permanente: Madera	Forestal	MINAG-DGFFS y actualmente los Gobiernos regionales
	Productos no-maderables		
	Protección Ecoturismo Conservación Sin-bosque (hasta 2006) Reforestación		
	Plantaciones en predios privados o comunales	Agrícola o forestal	MINAG-DGFFS

Fuente: adaptado del R-PP –Peru, Julio 2011

La legislación forestal permite que se pueda autorizar a los particulares el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales maderables y no maderables. Cuando las tierras forestales son de dominio público, se otorgan a través de concesiones forestales con fines maderables, concesiones de reforestación y concesiones con fines no maderables para castaña, caucho, etc. Cuando las tierras forestales son de dominio privado, los derechos se otorgan a través de permisos, como es el caso de las comunidades campesinas y nativas. En la antigua Ley Forestal y de Fauna Silvestre, todavía vigente, se han considerado a los servicios ambientales del bosque entre los recursos forestales no maderables, pero no se aprobaron las normas específicas para el otorgamiento de derechos sobre esos servicios.

En el caso de los pueblos indígenas, la Constitución del año 1993 reconoce como comunidades campesinas aquellas que se encuentran en la costa y en la sierra del país, y como comunidades nativas

a las que habitan en la selva. Si bien reconoce la imprescriptibilidad de la propiedad de sus tierras, ha eliminado las características de inalienabilidad e inembargabilidad de las tierras comunales. En el Perú, la titulación de la tierra indígena se hace bajo la forma de asentamientos reconocidos con el título de comunidades –con estatus de persona jurídica– forma que difiere del concepto de territorio (Pulgar Vidal 2011). En ese marco, es importante tener en consideración que el derecho al territorio es la base de otros derechos colectivos de los pueblos indígenas (Ramos 2011), como el de la consulta previa o el aprovechamiento de sus recursos naturales. Este marco normativo refleja la posición de los poderes políticos y económicos, que fueron expuestos en un artículo del expresidente Alan García en el que plantea que el interés nacional de aprovechar los recursos naturales puede contraponerse a los pueblos indígenas y sus derechos (véase cuadro 5). Es así que dicho Gobierno planteó una relación de necesario conflicto entre el desarrollo y los derechos de los

pueblos indígenas, por oponerse estos al progreso económico del país. De allí que durante el 2008 se pretendiese modificar el marco legal sobre las tierras indígenas, la forma de toma de decisiones y acceso a los recursos naturales para facilitar las inversiones.

Derecho de los pueblos indígenas en el contexto nacional e internacional.

El Perú ha ratificado el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la Resolución Legislativa N° 26253 del año 1993. Asimismo ha suscrito y votado a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Ramos 2010). La legislación ambiental del Perú reconoce de manera tangencial los derechos de los pueblos indígenas, siendo un ejemplo de ello la priorización de las lógicas de aprovechamiento y extracción de recursos naturales sobre los derechos a la tierra y el territorio de los pueblos indígenas (Ramos 2010). Luego del extenso conflicto entre los pueblos indígenas y el Gobierno anterior, el nuevo Gobierno aprobó y promulgó la Ley del Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas y concluyó con su reglamentación en el primer trimestre del 2012.

Los pueblos indígenas ocupan sus territorios ancestralmente y aprovechan los recursos y servicios forestales de manera tradicional. Con el objetivo de integrarlos a las economías de mercado se han realizado diferentes iniciativas de manejo forestal comunitario (MFC). Durante el año 2005 se dio una primera iniciativa orientada a establecer un marco legal favorable para el MFC. Esta iniciativa fue impulsada por el Gobierno y la cooperación internacional y contó con la participación de organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil. El resultado de este grupo de trabajo sobre MFC fue la aprobación de la Resolución Jefatural 232-2006-INRENA que aprobó los términos de referencia para la formulación de planes de manejo forestal en bosques de comunidades nativas y establece un régimen diferenciado de manejo para las comunidades nativas de hasta tres niveles de intensidad. Durante el proceso de aprobación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, las organizaciones exigieron que se mantenga la vigencia de esta resolución, lo que significó un hito durante dicho proceso. Todavía

es muy pronto para evaluar el éxito de los proyectos de MFC; sin embargo, hay que señalar que la primera certificación de manejo forestal en el Perú fue para bosques de comunidades nativas manejados bajo la regencia de la ONG AIDER (Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral) y que en la actualidad se ha implementando, con relativo éxito, un sistema de concurso de compra-venta de madera en pie por parte de comunidades en la región de San Martín.

La principal organización nacional de los pueblos indígenas amazónicos es la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), conformada por 9 organizaciones regionales, con más de 57 federaciones y organizaciones territoriales. En el año 2008, AIDSESP se convirtió en el principal antagonista del Gobierno del expresidente Alan García frente a sus propuestas de inversión en la Amazonía. Esta oposición logró ser efectiva, siendo el único actor político que logró doblegar a dicho Gobierno al lograr la derogación de cuatro decretos legislativos dirigidos a promover las inversiones y flexibilizar

Cuadro 4. Extracto del artículo de opinión "El síndrome del perro del hortelano" del ex presidente Alan García

"Hay millones de hectáreas de maderas que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán, además cientos de depósitos minerales que no se pueden trabajar (...). Y todo ello por el tabú de ideologías superadas, por ociosidad, por indolencia o por la ley del perro del hortelano que reza: "Si no lo hago yo que no lo haga nadie". Para que haya inversión se necesita propiedad segura, pero hemos caído en el engaño de entregar pequeños lotes de terreno a familias pobres que no tienen un centavo para invertir (...). Este es un caso que se encuentra en todo el Perú, tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento. El perro del hortelano."

Fuente: García, 2007a

la legislación de protección ambiental y social de la Amazonía. Otra organización indígena importante es la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) constituida inicialmente por 25 federaciones, pero que hasta la fecha no ha tenido un pronunciamiento oficial sobre REDD.

Respecto de REDD+, AIDESEP ha señalado de manera reiterada que REDD es una amenaza para los pueblos indígenas, aunque en el 2011 decidieron considerarla también como una oportunidad bajo ciertas condiciones (AIDESEP y FPP 2011). Este reenfoco obedeció a la constatación de que algunas comunidades nativas ya se encontraban en curso de participar en proyectos REDD+, de manera que ya no era factible plantear únicamente una posición de rechazo sino también se requería plantear las condiciones necesarias tanto para los proyectos privados como para los programas nacionales. Es así que promovió la creación de Mesas REDD Indígena en San Martín, Ucayali y Madre de Dios que el MINAM dice apoyar (MINAM 2011b) y la construcción de una propuesta alternativa a REDD denominada “REDD Indígena”. Esta propuesta ha sido desarrollada por la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), quien la presentó durante la decimoséptima Conferencia de las Partes (COP 17) en Durban (COICA 2011). No obstante, AIDESEP ha manifestado de manera reiterada su preocupación por el avance de REDD+ sin la existencia de un marco regulatorio, una institucionalidad efectiva y comunidades indígenas fortalecidas. Asimismo han denunciado la existencia de *cowboys* del carbono que estaban promoviendo acuerdos abusivos con algunas comunidades nativas, siendo el caso de los Matsés y la empresa *Sustainable Carbon Resources Limited* (SCRL) en Loreto el más sonado (AIDESEP y FPP 2011).

En el marco del proceso de elaboración de la Propuesta de Preparación para *Readiness* (R-PP por sus siglas en inglés) para el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés), el MINAM llegó a 14 acuerdos con AIDESEP y según declaraciones de dichas instituciones, han sido incorporados en el documento de propuesta. De igual manera, el Grupo REDD Perú, luego de su segundo taller nacional propuso al MINAM un conjunto de compromisos que fueron aceptados. Estos acuerdos construyeron un contexto favorable para la aprobación del R-PP durante la octava reunión del Comité de Participantes del FCPF realizada en Da Lat, Vietnam, en 2011. El Comité de Participantes, a

través de la Resolución PC/8/2011/7 R-PP Perú, aprobó la asignación de 3,6 millones de USD al Perú para la fase de elaboración de la Estrategia Nacional REDD (Santillán y Che Piu 2011). Sin embargo, durante el 2011 y el 2012 no se avanzó en el cumplimiento de los requisitos y las “cuestiones claves” señaladas en dicha resolución. La falta de un marco legal que regule los derechos sobre el carbono ha sido uno de los impedimentos para los proyectos REDD. En la actualidad existe en el Congreso un proyecto de Ley de Promoción de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos que ha quedado pendiente de dictamen en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología durante la legislatura 2011-2012. No obstante el Ministerio del Ambiente ha continuado con la mejora de dicho proyecto y espera volver a presentarlo durante la legislatura 2012-2013. Ambos textos reconocen a los tenedores de derechos sobre los bosques (pueblos indígenas, concesionarios forestales, administradores de áreas protegidas, el Gobierno, etc.) el derecho de acceder a los beneficios económicos por las actividades que coadyuven efectivamente a la restauración, mantenimiento o incremento de los servicios de los ecosistemas forestales.

Propiedad del carbono en el contexto nacional

Se espera que el nuevo marco legal que está por entrar en vigencia (nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2011) y por ser aprobado (proyecto de Ley de Retribución por Servicios Ecosistémicos) pueda dinamizar reduciendo la incertidumbre sobre la titularidad del derecho al carbono. Sin embargo, la falta de un ordenamiento y un catastro de derechos forestales pueden ser dificultades significativas para promover proyectos REDD. Las normas sobre tenencia de tierras agrícolas y bosques son más de treinta, y la definición de la naturaleza del derecho todavía es un tema pendiente (Capella y Sandoval 2010, SERNANP 2009). Aún no existe un procedimiento establecido para el aprovechamiento de los beneficios de los servicios ambientales que proveen los recursos forestales; es decir, no existe una modalidad expresa 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 (Capella y Sandoval 2010, Weiland 2012). En la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, aún no vigente, se establece que el aprovechamiento de los servicios de los ecosistemas forestales le corresponde a quien tiene el derecho a aprovechar los recursos forestales. En el Congreso de la República existe un proyecto de Ley de Provisión de Servicios Ambientales (actualmente llamado Proyecto de ley de retribución por servicios ecosistémicos), que va en el mismo sentido. Es muy probable que se confirme a los poseedores de títulos habilitantes sobre recursos naturales como titulares de los derechos sobre la reducción de emisiones de dichos recursos. También se encuentra en elaboración por MINAM una norma que regule el registro de proyectos REDD+ en el Perú. Dicho registro tendría inicialmente un carácter meramente informativo respecto de los proyectos, y de manera posterior ya se utilizaría para el registro de las reducciones de emisiones.

Tenencia de la tierra y de árboles

A partir de los años noventa, se implementó en el Perú un régimen bastante liberal en cuanto a la propiedad de la tierra, a partir de la titulación de áreas posesionadas, como incentivo a la promoción de la agricultura a nivel nacional. Con este tipo de políticas de titulación de tierras del Estado ocupadas ilegalmente se confieren beneficios económicos a los actores que son responsables, en forma directa, de la deforestación (Killeen 2007). Esta situación provocó la apertura de nuevas áreas agropecuarias a pesar de que la legislación forestal y ambiental prohíben el cambio de uso de tierras forestales. Estos procesos de ocupación territorial han sido influenciados por políticas estatales originadas en decisiones desinformadas y políticas coyunturales condicionadas por presiones sociales (Malleux 2009).

El ordenamiento territorial y forestal incompleto y la ausencia de un catastro provocan situaciones de conflicto (Capella y Sandoval 2010), particularmente, cuando se otorgan títulos de diversa naturaleza sobre un mismo recurso natural o cuando se otorgan títulos sobre distintos recursos naturales que se encuentran ubicados en un mismo entorno. Si bien la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, contempla ambas situaciones, la falta de coordinación intersectorial hace que este

tipo de conflictos se incrementen. Por ejemplo, en Madre de Dios, hay 381 000 hectáreas de concesiones petroleras superpuestas con un área natural protegida (SPDA 2011) y propiedades agrícolas asignadas en zonas superpuestas con concesiones forestales (Chávez *et al.* 2012). En esta situación será difícil la implementación de REDD+ en el Perú, debido a la dificultad no solo para la asignación de derechos sobre el carbono, sino también para la asignación de responsabilidades respecto de la conservación de los ecosistemas.

El 56,5 % de los 223 conflictos reportados por la Defensoría del Pueblo al mes de diciembre del 2011 son socioambientales y giran en torno al control, uso y/o acceso a los recursos naturales. El acceso a la tierra; el acceso, uso y disposición del agua y los recursos naturales; la pérdida del suelo y la biodiversidad; la superposición de derechos; los beneficios y su distribución; el deterioro de los recursos base para el desarrollo de actividades productivas comerciales o de subsistencia, etc., son los temas de mayor recurrencia en estos conflictos (Pulgar Vidal 2011). Frente a ello, no existen mecanismos efectivos de resolución de conflictos por usos de los recursos naturales. Por ejemplo, los comités de gestión de bosques que tienen entre sus funciones propiciar la solución de los conflictos que pudieran generarse dentro del bosque bajo su responsabilidad (Malleux 2009) son un mecanismo casi inoperante a la fecha. Originalmente, en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre se crearon cerca de 24,5 millones de hectáreas de bosque de producción permanente (BPP) en la región amazónica del Perú. Sin embargo, debido a los problemas de superposición, el área de BPP es de solo 18,7 millones de hectáreas en la actualidad (Malleux 2009).

3.4 Gobernanza forestal en Perú

A pesar que la información es un requisito indispensable para que se dé una verdadera participación en los procesos de gobernanza en el sector forestal, las cifras muestran bajos niveles de transparencia y acceso a la información. El promedio de cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información pública en los portales de transparencia de las organizaciones públicas con competencias en la gestión y conservación de los bosques para el año 2012 fue de 72 %; asimismo tienen un nivel de respuesta a

las solicitudes de acceso a la información del 85 % y la disponibilidad de la información relevante del sector forestal vía página web o solicitudes de acceso a la información para dicho año fue de 82 % (DAR 2013), porcentajes mayores a los registrados para el 2011. Sin embargo, todavía están por debajo de los promedios nacionales, que se encuentran en 86 % para cumplimiento en la difusión de información pública mediante sus Portales de Transparencia Estándar (Defensoría 2013) y de 98 % para atención a solicitudes de acceso a la información (PCM 2012).

Los procesos de reforma de la legislación forestal y de preparación para REDD+ en el Perú desde el 2008 han desencadenado los procesos más participativos de la historia del sector forestal. En ese proceso de reforma de la legislación forestal primero se derogó una ley por falta de participación y consulta, lo que obligó al Gobierno a organizar un proceso que contó con más de 200 aportes y decenas de talleres. No obstante, dicho proceso se centró principalmente en la recepción de aportes y solo hacia el final del proceso se dedicaron tres días a la búsqueda de consensos. Luego, las organizaciones indígenas lograron que el Congreso de la República antes de aprobar la nueva ley intentara realizar un proceso de consulta previa a los pueblos indígenas sobre dicha norma. Sin embargo, para la aprobación de su reglamento se requerirá también una consulta previa, a continuación del proceso de participación ciudadana. Algo parecido ha ocurrido con la participación en los procesos nacionales de preparación de REDD+. Allí el Gobierno ha pasado de la elaboración de los documentos nacionales sin participación, como fue la elaboración del R-PIN para el FCPF en el 2008, a la necesidad de organizar procesos más amplios de participación como está ocurriendo con la elaboración del Plan de Inversión del FIP durante el 2013.

Sin embargo, un importante reto que enfrenta la gobernanza forestal son las limitadas capacidades existentes en el sector. El Informe N° 151 de la Defensoría del Pueblo sobre Política Forestal y Amazonía Peruana concluyó que no se cuenta con todos los recursos y capacidades necesarias, lo que es más grave en el caso de los Gobiernos regionales, que han asumido la gestión de los recursos

forestales en sus jurisdicciones. Sin embargo, un avance importante en el fortalecimiento de la institucionalidad forestal es la creación del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) como organismo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y responsable de la supervisión de los títulos habilitantes otorgados para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre. La Defensoría del Pueblo (2010), luego de evaluar a las autoridades forestales, concluye que estas presentan debilidades en la capacidad operativa, lo cual limita el adecuado ejercicio de sus funciones. A pesar de las limitaciones, las Jefaturas de Áreas Naturales Protegidas muestran una mejora considerable que concuerda con el aumento del presupuesto de esta institución que pasó de contar con un presupuesto de 13,2 millones de nuevos soles en el 2009 a 40,8 millones de nuevos soles en el 2010.

Asimismo, otro reto importante para la gobernanza de REDD+ en Perú será la coordinación interinstitucional. La ausencia de una visión integral del Estado ha redundado en una praxis consistente de limitada comunicación y coordinación al interior de la administración pública. Así como no hay una política de desarrollo nacional tampoco hay una política del sector forestal. La coordinación existente entre los niveles y sectores de gobierno se reduce a los aspectos meramente formales (Dourojeanni *et al.* 2010). A entender de Dourojeanni (2010) existe entre los funcionarios del Gobierno una tendencia a la descoordinación con otras autoridades especialmente en los temas de “otorgamiento de derechos en favor de privados en el desarrollo de estos proyectos extractivos y de infraestructura, así como en materia de ordenamiento territorial, lo que ha generado la superposición de derechos”. Este es un aspecto sensible, pues como ya se ha indicado puede ser un factor de corrupción en los procesos de preparación e implementación de REDD+. La estrategia nacional y las opciones estratégicas de REDD+ en Perú deben abordar el problema de la falta de coordinación, si no lo hacen, los más de 40 programas y proyectos públicos que tienen que ver con bosques y cambio climático pueden no solo desaprovechar las sinergias, sino que pueden incluso obstruirse recíprocamente.

4 Contexto político-económico de las causas de la deforestación y degradación

4.1 La deforestación y las políticas de desarrollo

Según la FAO (2011), la tasa de variación anual de cobertura forestal de América del Sur se ha mantenido igual (-0,5 %) entre los decenios 1990-2000 y 2000-2010; pero en el caso peruano, esta tasa se ha duplicado durante dicho lapso, pasando de -0,1 % a -0,2 %. El Perú es el único país de la región que ha mostrado un incremento tan significativo, lo que señala que la deforestación responde más a factores internos que a externos. En ese sentido, la deforestación y la degradación forestal en el Perú son consecuencia de las políticas de desarrollo implementadas, sobre todo en las últimas cuatro décadas. La débil institucionalidad en materia de bosques ocasiona que dichas políticas no estén enmarcadas en un plan de desarrollo nacional, ni dentro de criterios de sostenibilidad, ni soportadas por mecanismos de coordinación interinstitucional. Estas políticas de desarrollo se iniciaron incentivando la colonización en la Amazonía y la explotación de sus recursos naturales. En todos los casos, estas políticas han buscado atender principalmente necesidades exógenas. Así ocurrió tanto en la época de la explotación del caucho amazónico a inicios del siglo XX, como sigue ocurriendo con las actuales inversiones extranjeras en hidrocarburos (Hausman y Klinger 2008).

Si bien estas políticas de desarrollo, que han impulsado el cambio de uso de los bosques, han sido generalmente nacionales también se han visto influenciadas por las realidades regionales y locales. Los patrones de deforestación y regeneración muestran la sensibilidad del uso de la tierra a las políticas macroeconómicas, la política agraria, los programas de crédito y el control

del uso de los bosques (Naughton-Treves 2004). Sin embargo, estudios como el de Almeyda *et al.* (2010) señalan que la deforestación alrededor de pequeñas poblaciones como la de Iñapari (Madre de Dios) solo puede ser explicada en términos de una interacción entre las políticas nacionales y regionales, en la que tienen particular importancia las variables locales y los factores transitorios. Por ejemplo, los programas de desarrollo regional también contribuyen, aunque en menor medida, a estimular los flujos migratorios y las actividades económicas (Malleux 2009) que provocan deforestación.

El proceso de crecimiento económico actual y de mediano plazo plantea disyuntivas de políticas clave para la conservación de los bosques (MINAM 2010a). El crecimiento económico del Perú se ha debido sobre todo al proceso de reformas estructurales y de estabilización que se comenzaron en la década de los noventa (Loayza, 2008). En esa década se inició en el Perú el desarrollo de un marco legal que busca promover la inversión privada, principalmente extranjera, en casi todos los sectores de la economía del país (Dourojeanni *et al.* 2010) a través de la estabilidad del régimen tributario, la libre disponibilidad de divisas, la transferencia libre al exterior de capitales y la construcción de infraestructura vial, portuaria, etc. Dichas reformas le han permitido contar con un crecimiento sostenido de su Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos 15 años; el PIB del año 2012 fue 238 mil millones de soles² y las exportaciones totales ascendieron a 45 mil millones de soles² (<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anales-historicos.html>). De 2001 a 2010, el PIB aumentó por 73 % y la tasa de pobreza bajó de 55 % en 2001 a 31 % en 2010. Con un aumento en el poder de compras

2 A precios de 1994

del país y de una buena proporción de la población, la demanda para los recursos se aumenta. Esto se ve en el aumento del sector agrícola por 4.6 % de 1991 a 2010 (Apoyo Consultoría 2012). El crecimiento agrícola se concentra en el aumento de la exportación de productos como espárrago, mango y palta pero también se ve un aumento en la producción para el mercado interno (BCRP 2010).

Durante la segunda vuelta electoral, el entonces candidato, Ollanta Humala, se comprometió a cumplir una hoja de ruta que incluía mantener los lineamientos macroeconómicos y el modelo económico de los Gobiernos anteriores, y desde que asumió el mando no solo ha venido cumpliendo dicho compromiso, sino que ha mantenido a funcionarios claves en el Ministerio de Economía y el Banco Central de Reserva. Por lo tanto, no se esperan en el futuro cercano cambios radicales en los principales impulsores del crecimiento económico.

Sin embargo, la lucha contra la pobreza sigue siendo el principal objetivo político del país. En ese sentido, las expectativas conservacionistas deben balancearse con la búsqueda del desarrollo económico local (Naughton-Treves 2004). Las condiciones de pobreza y pobreza extrema en el Perú se encuentran principalmente en el ámbito rural: el 60,3 % de la población rural es pobre y el 21,1 % se halla en extrema pobreza (MINAM 2010a). En la región amazónica, gran parte de la población se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema. En el Perú, la proporción de población en situación de pobreza en la región amazónica fue mayor (48,4 %) que la correspondiente a nivel nacional (39,3 %) en 2007 (Gomez *et al.* 2008). Es por ello que para incorporar las áreas ociosas (bosques naturales y secundarios, áreas deforestadas, restingas, etc.) a la producción (García 2007b) se tienen previstos en los próximos años proyectos de inversiones en infraestructura, explotación minera y petrolera (MINAM 2010a) así como en agroindustria. Debido a REDD+, estos planes deben ser confrontados con una estrategia nacional que haga frente a la deforestación que aquellas van a causar o promover.

La primera causa política de la deforestación ha sido el incremento de los procesos migratorios de los Andes hacia la Amazonía y la consiguiente

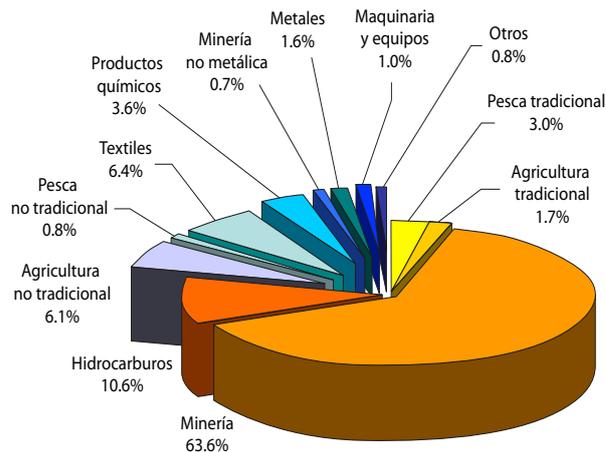


Figura 10. Exportaciones de Perú por sectores al año 2005

Fuente: Hausman y Klinger 2008

expansión agrícola. Estos procesos migratorios se han debido principalmente a la colonización de la Amazonía (mediante incentivos tributarios y financieros, la formalización de la ocupación informal y el desbroce de bosques).

Durante la época colonial (siglos XVI y XVII), la deforestación estuvo ligada al establecimiento de bases para la exploración geográfica y la evangelización de las poblaciones nativas, de manera que la presiones por deforestación fueron prácticamente inexistentes. A finales del XIX se inició el aprovechamiento a gran escala de los recursos naturales de la Amazonía peruana con el auge del caucho impulsado por el desarrollo industrial de los países europeos y norteamericanos (Toledo, 1994). Esto dio origen a dos décadas pico (1890 a 1910) de intensa actividad extractivista, tanto del caucho como de pieles y maderas hasta entonces prácticamente sin demanda internacional. Este período dejó atrás el establecimiento de una red de villas y pequeñas ciudades comerciales y la expansión de las tres mayores ciudades a lo largo del río Amazonas: Iquitos, Manaus y Belem.

El auge del caucho y su desaparición como actividad económica regional, hizo presente este territorio hasta entonces ignorado y considerado tierra de nadie, incorporándose la Amazonía a la agenda geopolítica de los países generándose presiones por la ocupación de estos territorios (Toledo, 1994) no solo frente a amenazas externas, sino también como oportunidad para hacer frente a problemas internos, como fue en el caso peruano en el que la migración hacia la

Amazonía fue promovida para hacer frente a los problemas de escasez de tierras, disminuir el flujo de migración hacia las ciudades de la costa y reducir los conflictos sociales engendrados por los latifundios de la sierra (Barclay y Santos, 1991). Desde 1940, el incremento de procesos migratorios hacia la Amazonía y la expansión agrícola han sido las principales causas directas de las actividades de deforestación de la Amazonía peruana. Asimismo, la experiencia muestra que la deforestación ha aumentado allí donde se han abierto carreteras o vías de penetración en la Amazonía peruana, o en el borde de los ríos, por el establecimiento de asentamientos humanos y por la agricultura migratoria (Naughton-Treves 2004). Esta dinámica fue respaldada en las décadas siguientes por la construcción de carreteras o vías de penetración, que fomentaron la migración (MINAM, 2010a). Ello ha incrementado el uso inadecuado de los suelos, como ocurre en el caso de la agricultura migratoria, en el que por lo general las tierras son degradadas y luego abandonadas; y en aquellas pocas que aún conservan potencial agropecuario son entregadas a familiares o vendidas a terceros.

La promoción de la colonización en la región amazónica es la política de desarrollo que mayor impacto ha tenido sobre los bosques y es quizás también la más antigua. Parte de estos incentivos han consistido en dotar a la Amazonía con un marco tributario excepcional (Pautrat y Lucich 2006) por el cual se encuentra exonerada del impuesto a las ventas, tiene tasa reducidas para el pago del impuesto sobre la renta y un “crédito fiscal especial” del orden del 50 % de las ventas fuera de la región. En las últimas décadas la colonización de la Amazonía se ha expandido debido a migraciones no promovidas directamente por el Estado, sino provocadas por la situación de pobreza de las regiones de origen. Esta colonización agropecuaria de la Amazonía supone la transformación de los bosques en áreas agrícolas, pues los bosques son percibidos como un obstáculo al desarrollo agrario (MINAM 2009). Entre los años 1940 a 1970 (MINAM 2010a) se alentó la migración hacia la selva con el fin de ampliar la frontera agrícola. Entre las décadas de 1970 a 1980, continuaron este tipo de políticas enfocándose en migración de campesinos hacia la selva y zonas de frontera, con el fin de ocupar el territorio nacional y proteger las fronteras, llegándose incluso ofrecer subsidios agrícolas y pecuarios (Killeen 2007). Estas políticas hicieron

que se experimente un rápido crecimiento de la población amazónica, que se multiplicó por cuatro entre 1940 y 1981 (de 414 452 habitantes a 1 796 283 habitantes) (Gómez *et al.* 2008). Según el Censo Nacional de Población del 2007, cuatro de las siete regiones con mayor tasa de crecimiento poblacional promedio anual desde el censo de 1993 son amazónicas: Madre de Dios tiene 3, % en primer lugar, Ucayali con 2,2 % en el segundo lugar, San Martín con 2,0 % en sexto lugar y Loreto con 1,8 % en séptimo lugar.

Acompañando las políticas de colonización han estado las políticas de formalización de la propiedad rural. Como un incentivo a la colonización en la región amazónica, las tierras deforestadas para el establecimiento de actividades agropecuarias son tituladas, lo que exacerba los problemas de invasiones, apertura de áreas para actividades agropecuarias, el tráfico de tierras y consecuentemente la deforestación (Pautrat y Lucich 2006). A pesar que ello representa una contradicción con el marco legal vigente, que establece que las tierras que forman parte del patrimonio forestal no pueden ser objeto de cambio de uso, en particular destinadas al uso agrícola, es el propio Estado quien, a través de otras normas, todavía requiere como condición para la titulación que se hayan realizado “mejoras económicas sobre el suelo”, lo que casi siempre significa un cambio de uso del suelo forestal a agropecuario (Malleux 2009).

Un segundo grupo de políticas ha estado orientado a la promoción de inversiones en infraestructura vial, inicialmente carreteras de penetración. Numerosos estudios han documentado los impactos sociales y ambientales de las carreteras, en especial la positiva correlación entre carreteras y deforestación (De Luca 2007, Enrique y Cueto 2010). En el caso del Perú, fue a partir de 1940 que se inició la interconexión vial de la Amazonía, a través de carreteras de penetración a Pucallpa y, la Selva Central con las zonas andinas aledañas y a través de éstas, con el litoral peruano, lo que provocó la expansión de colonos provenientes de las montañas andinas, abriendo las trochas y la vasta llanura a nuevos asentamientos humanos (MINAM 2009). Durante las décadas del 60 y 70, continuaron las políticas, y al igual que en diversos países amazónicos, se propiciaron grandes proyectos viales a fin de promover la migración de pequeños y grandes agricultores mediante subsidios

de diverso tipo. Ese es el caso de las carreteras “Jorge Basadre” a Pucallpa y la carretera “Fernando Belaúnde Terry” (o Marginal de la Selva), cuyas construcciones se iniciaron durante los primeros años de la década del sesenta, ocasionando altas tasas de deforestación que hasta el día de hoy registra la región San Martín, por efectos de la propia obra y la consecuente migración de colonos (Gómez *et al.* 2008).

En Perú, la inversión en el sector transporte ha mostrado deficiencias en la capacidad de planificar y manejar los impactos directos de la deforestación y degradación forestal, o incluso de garantizar una mejor distribución de los beneficios asociados a la construcción de una carretera (BICECA 2010). En la última década, la construcción de infraestructura vial ha alcanzado una escala continental con el lanzamiento desde el año 2000 de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de Sudamérica (IIRSA), que tiene como objetivo promover el desarrollo sostenible de la región sudamericana a través del desarrollo de infraestructura, y en el marco de la cual se vienen realizando varios proyectos de infraestructura en Perú. El proyecto emblemático de IIRSA en el Perú es el Corredor Vial Interoceánico Sur. Este proyecto vial consiste en la construcción y rehabilitación de 2603 km de vías terrestres, y uniría la macro región sur peruana con el estado de Acre en el Brasil (BICECA 2010). Sin embargo, tras cinco años del inicio de sus obras, los impactos ambientales y sociales derivados de la construcción, se pueden percibir en el incremento del asentamiento de poblaciones a lo largo del eje vial y en el aumento de las tasas de deforestación en la región de Madre de Dios (Southworth *et al.* 2011). Para evitar dichos impactos se contaba con el Programa CAF/INRENA (Programa para la Gestión Ambiental y Social para la Mitigación de Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur – Tramos 2, 3 y 4). Sin embargo, la fragilidad institucional y la deficiente planificación han impedido contener los efectos negativos proyecto del vial y así como potencializar sus impactos positivos (Enrique y Cueto 2010, Perz *et al.* 2008).

El tercer conjunto de políticas que han promovido la deforestación, aunque en menor medida (MINAM 2010a), corresponde a la promoción de inversiones en infraestructura energética,

explotación de hidrocarburos y biocombustibles. La Amazonía del Perú viene afrontando la concurrencia de distintos proyectos energéticos: petróleo, gas, biocombustibles y represas. Este *boom* de inversiones en la Amazonía tiene como asidero el proceso de promoción de inversión privada iniciado en la década de los noventa, a través de un marco legal promotor de la inversión privada, principalmente extranjera, en donde el Estado se obligó a la promoción del desarrollo de actividades en casi todos los sectores de la economía del país (comercio exterior e interior, infraestructura vial, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, almacenes u otros similares), asegurando la libre participación del sector privado en la prestación de tales servicios (Dourojeanni *et al.* 2010). Las políticas de apoyo a los biocombustibles resultaron en el cultivo de 19 900 hectáreas de palma aceitera a 2010 (Gutiérrez-Vélez *et al.* 2011). La explotación de hidrocarburos se ha convertido en una de las principales actividades económicas en la Amazonía en función de las rentas que generan. En el caso de Loreto, el canon y sobrecanon petrolero representaron el 94 % de todas las transferencias financieras hechas por el Ministerio de Economía y Finanzas durante el año 2011, y en el caso de Ucayali el canon y sobrecanon petrolero y fondo por explotación gasífera representaron el 76 % de sus transferencias para el año 2011 (<http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gr/default.aspx>). Según Finer y Orta-Martínez (2010), en 2009 había 52 concesiones activas que cubrían el 41,2 % de la Amazonía peruana pero si se toman en cuenta las concesiones activas y propuestas, este porcentaje alcanza el 70 % de la Amazonía peruana. De las concesiones activas, el 88 % tienen superposiciones con tierras indígenas y el 81,5 % de la zona de humedales de Abanico del río Pastaza también está bajo concesiones. Los autores estiman que más de 100 000 km de líneas de pruebas sísmicas han sido cortadas por los bosques de la zona. El sector hidrocarburos, junto al minero, actualmente se enfrentan a la demanda social y del Gobierno que exigen poner fin al círculo vicioso de bajas tasas de impuestos y de regalías que establecieron los anteriores gobiernos para compensar a los inversionistas extranjeros por el riesgo de expropiación percibido (Hausman y Klingler 2008).

4.2 La deforestación y la falta de dirección política

La falta de decisiones a nivel de políticas públicas también ha propiciado la deforestación. Esto se hace evidente en la ausencia de un plan de desarrollo nacional y en especial, para la Amazonía, la falta de una política de fortalecimiento de la institucionalidad y gobernabilidad forestal, y la falta de mecanismos de coordinación interinstitucional y comunicación. Si bien las capacidades institucionales y legales peruanas han mejorado, aún puede señalarse que son insuficientes (Dourojeanni *et al.* 2010). En lo que respecta a la Amazonía, esta ausencia de políticas y normas adecuadas para promover su desarrollo sostenible implican una violación a un mandato establecido en la Constitución Política. En el caso específico del sector forestal, la falta de mecanismos de coordinación interinstitucional y comunicación en la gestión de los bosques, la falta de una visión o política de Estado y una débil institucionalidad han permitido que políticas como las del sector agricultura o la de transportes pongan en riesgo el manejo sostenible de los recursos forestales.

Cuadro 5. Ausencias que contribuyen a la deforestación

Algunas decisiones políticas cuya ausencia contribuyen a la deforestación son:

- Ausencia de una política energética sostenible
- Ausencia de una política de transporte sostenible
- Ausencia de un reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas
- Ausencia de políticas de lucha contra la pobreza y el desarrollo rural
- Ausencia de una política nacional de planificación y ordenamiento territorial
- Ausencia de políticas de desarrollo sostenible a nivel regional y local
- Ausencia de una política nacional forestal y de gestión de bosques
- Ausencia de una política de conservación de la biodiversidad
- Ausencia de una política nacional de desarrollo sostenible para la Amazonía peruana.

La puesta en marcha de proyectos de inversión extractivos o de infraestructura sin enmarcarse en una política o plan nacional de desarrollo generará una intervención desordenada del territorio amazónico, lo que a su vez tendrá numerosos impactos ambientales y sociales, y creará conflictos por la superposición con territorios indígenas y áreas naturales protegidas. No existen políticas claras de desarrollo, integrales y transversales, que identifiquen una visión de país en el corto, mediano y largo plazo. En parte por eso, el marco legal e institucional contiene varias contradicciones entre los objetivos y metas del gobierno nacional y las de los gobiernos regionales y locales. Existe una marcada diferencia entre el nivel de avance de la legislación para promover la inversión privada en el sector extractivo y de infraestructura y de aquella en materia ambiental y social, generándose de esta manera un claro desequilibrio que trae como consecuencia un gran número de conflictos en torno a estos proyectos (Dourojeanni *et al.* 2010).

Es necesario que el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) trabaje un plan integral de desarrollo nacional o de la Amazonía, que sea elaborado en el marco de un proceso oficial de consulta y participación y que esté integrado con intereses y necesidades sectoriales, regionales y locales. Sobre este tema, el Plan Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (PLAANCC) busca articularse con la Meta 4 sobre Bosques y Cambio Climático del “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” elaborado por el CEPLAN, reiterándose la meta de reducción a cero de la tasa de deforestación en 54 millones de hectáreas de bosques primarios con el objetivo de reducir el 47,5 % de emisiones de GEI en el país (MINAM 2011c) a través del PNCB (CEPLAN 2011).

Si bien existe este plan de acción, este no ha sido asumido aún por el Estado como el orientador de las políticas públicas de desarrollo, por lo que se requiere de un plan que integre el desarrollo nacional o al menos el de la Amazonía. Luego de casi tres décadas sin una cultura de planificación, todos los niveles de gobierno han acumulado documentos de planes y estrategias sin que sean de mayor utilidad. Es así que la Estrategia Nacional Forestal 2002-2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 031-2004-AG, casi no es tomada en cuenta, y si bien a fines del 2009 se inició el proceso de elaboración de una Política

Nacional Forestal, este concluyó en junio del año siguiente con apenas un borrador para discusión, porque toda la atención fue puesta en la elaboración de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Situación similar ocurre en las regiones que cuentan con planes regionales de desarrollo que difícilmente son considerados al momento de tomar decisiones. A nivel amazónico, el Consejo Interregional Amazónico (CIAM) ha desarrollado una propuesta denominada “Amazonía Vale un Perú” que contempla cuatro ejes: 1) estrategia de bosques y cambio climático para la Amazonía basada en poner en valor el bosque a través del aprovechamiento sostenible de sus servicios y recursos naturales, 2) competitividad e inversión sostenible fortaleciendo el FONDESAM (Fondo de Desarrollo de la Amazonía) y el AMAZINV (Fondo de Inversión Privada para la Amazonía), 3) posicionamiento de la marca “Amazonía Vale un Perú” y 4) fortalecimiento institucional, mejorando el diseño institucional regional con un enfoque de gestión territorial y dotándolo de recursos financieros.

La débil institucionalidad genera una frágil gobernabilidad de la gestión y administración del patrimonio forestal, en particular frente a la deforestación. No existe liderazgo de una institución con goce pleno de autonomía y fuerte presencia política al interior del aparato estatal, que incorpore como un objetivo de las políticas públicas la reducción de las tasas de deforestación y degradación forestal. El sector forestal forma parte del sector agricultura, donde ocupa un tercer o cuarto nivel dentro de la organización del Ministerio de Agricultura (MINAG). Desde 1992, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) se encargó de manera integrada de la administración de las áreas naturales protegidas y de los recursos forestales y de fauna silvestre, pero fue cuestionado por su falta de capacidad a nivel institucional, y por denuncias de corrupción (Enrique y Cueto 2010). En el año 2008 las áreas protegidas pasaron a depender del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), un organismo técnico autónomo adscrito al MINAM, mientras que los recursos forestales y la fauna silvestre fueron asignados a una dirección general del MINAG. La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) jerárquicamente se

encuentra debajo del ministro, el secretario general y el viceministro de Agricultura. La función de supervisión fue asignada al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), un organismo autónomo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Y, como parte del proceso de descentralización, las funciones de administración y control forestal se deben transferir a los gobiernos regionales como nuevas autoridades forestales regionales. En el futuro, la autoridad forestal nacional estará a cargo del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), que será un organismo técnico especializado autónomo adscrito al MINAG. Es decir, en el futuro la gestión de los bosques tendrá por lo menos cuatro autoridades que deberán coordinar en el campo sus diferentes funciones y niveles de atribuciones: SERNANP, OSINFOR, SERFOR y los Gobiernos regionales. Estas cuatro instituciones deberán coordinar la gestión sostenible de los bosques para hacer frente a la deforestación.

La ausencia de una visión integral del Estado que permita identificar y coordinar las inversiones requeridas para cubrir las necesidades básicas y el desarrollo productivo, ha redundado en la limitada comunicación y coordinación al interior de la administración pública. En ese sentido, en vez de aprovechar la concurrencia y sinergias entre proyectos, se generan serias inconsistencias entre las políticas y objetivos de distintos sectores y niveles de gobierno. “Cada sector público y cada gobierno regional. (...) No ofrecen una explicación coherente sobre su necesidad y su prioridad ni, mucho menos, sus correlaciones, interferencias y sinergias positivas o negativas con los planes o acciones de otros sectores o regiones. Además, la prioridad otorgada a esos proyectos en cada sector parece ser arbitrariamente decidida y cambia con cada gobierno y a veces con cada nueva autoridad ministerial o regional. El resultado de esta situación es el uso ineficiente y contraproducente de los recursos públicos y del patrimonio natural nacional y, evidentemente, se compromete el futuro” (Dourojeanni *et al.* 2010). En una falta de políticas claras y efectivas, la coordinación y comunicación entre las instituciones públicas competentes resulta indispensable para implementar abordajes complejos como REDD+. Existen

casos de esfuerzos por desarrollar esquemas de coordinación interinstitucional para hacer frente a problemas o promover esquemas de desarrollo. En el caso de la lucha contra la minería ilegal, la Defensoría del Pueblo ha documentado el esfuerzo de 27 instituciones públicas para coordinar las actividades orientadas a detener la minería ilegal y apoyar la formalización de los pequeños mineros informales. En lo que se refiere a la gestión de los impactos del megaproyecto Camisea y la promoción del desarrollo en la zona se creó un Comité de Coordinación Intergubernamental (CCI). Sin embargo, los pocos logros alcanzados por este esfuerzo frente a la minería ilegal, así como los aún bajos niveles de desarrollo alrededor del proyecto Camisea, anuncian las dificultades que tendrá que enfrentar la implementación de REDD+ en un escenario de poca o nula coordinación.

4.3 La deforestación y los factores externos

Existe un conjunto de factores internacionales que afectan la definición y la indefinición de las políticas públicas que producen la deforestación en el Perú. Entre ellas destacan los mercados internacionales que envían incentivos y desincentivos promoviendo actividades que producen deforestación y reprimiendo aquellas que procuran un aprovechamiento sostenible de los bosques. De esta manera, las fuerzas del mercado constituyen uno de los factores más importantes que motivan la deforestación en el trópico en general. Los actuales niveles de vinculación de los mercados globales con el sector agrícola llevan al agricultor o ganadero a maximizar el retorno de sus inversiones personales (Killeen 2007). En ese sentido, la creciente demanda mundial y el incremento de los precios internacionales de los productos agroindustriales (Martino, 2007) son serias presiones externas sobre el bosque. El nexo entre el sector agrícola y los mercados internacionales va cobrando fuerza y podría constituirse en uno de los factores más importantes de la deforestación. El MINAM, en su Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, señaló que “la deforestación amazónica podría acelerarse mediante el incremento de la demanda mundial de frijol de

soya, biocombustibles y carne. La rentabilidad de la producción agrícola y ganadera en la Amazonía está aumentando, mejorando a su vez los incentivos para que los agricultores y ganaderos conviertan sus reservas forestales a parcelas agrícolas y pastizales” (MINAM 2009). Ello ya se manifiesta en el caso de la palma aceitera en la provincia de Alto Amazonas (Loreto), donde existen denuncias según las cuales las plantaciones de palma aceitera están comprando bosques a pequeños poseedores de bosque. Si bien dichas ventas son ilegales, pues no se pueden vender las tierras con solo certificados de posesión, en la práctica se está produciendo el cambio de dominio y exacerbando los conflictos sociales.

Otro factor importante son los actores internacionales, como los gobiernos, instituciones financieras, bancos bilaterales, empresas de consultoría y de construcción civil que también tienen un rol importante en los procesos de degradación y conservación de los ecosistemas forestales. Muchas veces, la actuación de los gobiernos e instituciones públicas de los países desarrollados es ambigua, con discursos y acciones (cooperación técnica y financiera) hacia la conservación y protección de los bosques amazónicos, pero simultáneamente, favoreciendo su explotación a través de empresas privadas. Esta misma situación se da, en mayor o menor grado, con las entidades financieras multilaterales (BID, CAF) que en su afán de colocar su dinero simplifican procedimientos (Dourojeanni *et al.* 2010). Muchas veces las instituciones financieras internacionales manifiestan ser impulsoras del desarrollo sostenible de la región, pero sus inversiones no respetan las salvaguardas sociales y ambientales. Esta situación se agrava, debido a que instituciones como el BID, y especialmente del Banco Mundial (BM), que en los últimos años han tenido muy poca incidencia en el sector forestal peruano, han tenido que ceder paso a otras como la CAF, con estándares de transparencia y ambientales mucho más bajos, que tiene en cartera un préstamo con el Gobierno de Perú para promover la competitividad del sector forestal peruano. No obstante, el BM y el BID tienen ahora un rol protagónico en el proceso nacional de preparación para REDD+ en Perú por sus roles en la administración y por ser socios implementadores de los fondos del FCPF y el FIP.

De manera particular, Brasil juega un papel gravitante en la Amazonía peruana, pues espera que ésta sea una fuente de energía y de materias primas baratas y, asimismo, le permita acceder a los puertos del Pacífico y a proyectos de construcción de infraestructura. Brasil ocupa el tercer lugar después de EEUU y China como mayor socio comercial del Perú, y el quinto lugar por país de origen de las inversiones directas en Perú, detrás de España, Estados Unidos, Sudáfrica y Chile. Sin embargo, a diferencia de estos países, buena parte de las inversiones de origen brasileño afectan directamente la Amazonía peruana. El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) desempeña un rol clave en el financiamiento de empresas brasileñas que ejecutan dichas inversiones en nuestro país.

Las condiciones políticas y económicas en el Perú son propicias para el incremento de la deforestación. Estas condiciones están caracterizadas por políticas de desarrollo basadas en el incremento de las inversiones públicas y privadas en infraestructura de transporte, y la carencia de políticas efectivas de prevención y mitigación de impactos ambientales sobre el bosque especialmente por actividades agropecuarias. Esta situación se agrava frente a la expansión de las inversiones brasileñas y chinas en la región que se enfocan principalmente en los sectores de extracción de recursos naturales y la construcción de infraestructura. Además, si se decidiera abordar esta problemática para orientar las políticas de desarrollo hacia un modelo bajo en carbono (menor deforestación) se tendría que superar también la débil capacidad de planificación del Estado.

5 Entorno político de REDD+: actores, eventos y procesos políticos

5.1 Las políticas frente al cambio climático

El Perú es altamente vulnerable al cambio climático debido a las amenazas crecientes, su alto nivel de exposición y sensibilidad, así como su capacidad de adaptación incipiente (MINAM 2010a). Es por ello que desde hace dos décadas se realizan diferentes iniciativas para hacer frente al cambio climático. En 1993, el Perú ya contaba con una Comisión Nacional sobre los Cambios Climáticos (CNCC) y diez años después, en 2003 aprobó una Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) que se encuentra en proceso de actualización. La ENCC se propuso reducir los impactos del cambio climático a través de estudios de vulnerabilidad y adaptación, y controlar las emisiones de contaminantes y gases de efecto invernadero a través de programas de energía renovable y eficiencia energética. Asimismo, una de sus 11 líneas estratégicas está orientada a la gestión de los ecosistemas forestales y agroforestales para la reducción de vulnerabilidad al cambio climático y mejorar la capacidad de captura de carbono. Su proceso de actualización abre la oportunidad para incorporar una orientación política sobre la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación no solo orientada a la reforestación, como ha sido el caso hasta ahora. Las actividades forestales establecidas en esta estrategia han sido las plantaciones forestales, en especial las orientadas a la mitigación. Por ejemplo, entre los años 2000 y 2006, las plantaciones forestales se incrementaron en 82 786 ha, es decir, un 11,58 % (MINAM 2010a).

Las políticas públicas de adaptación y mitigación del cambio climático no han sido asumidas como temas de alta política por el Estado. Según la evaluación realizada por el Ministerio del Ambiente, de las 108 metas establecidas en la ENCC, solamente se han logrado cumplir

alrededor del 12 %, estando el 49 % en diferentes niveles de avance y el 38 % sin ninguna acción de implementación (Rivera 2009). En lo que respecta a adaptación, la falta de un plan o estrategia nacional específica ha dificultado la reducción de la vulnerabilidad. Entre 1999 y 2009 se desarrollaron 63 proyectos e iniciativas sobre vulnerabilidad y adaptación, pero carecían de una visión común y conceptos homogéneos, así como de una estructura que los oriente (MINAM 2010a). Esto se agrava en la Amazonía porque son las regiones amazónicas las que tienen menos proyectos e iniciativas orientadas a la vulnerabilidad y adaptación al cambio climático (Loreto) o carecen de ellos (Ucayali y Madre de Dios) (MINAM 2010a). En general, la falta de recursos financieros específicos y suficientes, el escaso entendimiento del cambio climático en las instancias de implementación y la fortaleza de las políticas macroeconómicas y sectoriales han dificultado la ejecución de las políticas de adaptación y mitigación. A ello se suman problemas de la propia ENCC, como no contar con mecanismos de monitoreo del cumplimiento ni de los resultados, y no estar diseñada para facilitar la participación de una gran gama de actores en la implementación.

En lo que respecta a mitigación se han visto más progresos, pues desde el 2003 se cuenta con una Estrategia Nacional para el Mecanismo de Desarrollo Limpio (ENMDL). La ENMDL se centró en convocar y difundir información en torno al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), generar capacidades locales para reducir costos de transacción, mejorar el acceso a los recursos y promover la normatividad para facilitar la transferencia de capital y tecnologías. La Autoridad Nacional Designada para el MDL es el MINAM. Las acciones de mitigación, como los proyectos MDL, se han centrado en el sector energético. Desde el año 2001 la Junta Ejecutiva del MDL había registrado 53 proyectos pero solo 6 de ellos percibían los ingresos de los Certificados de Reducción de Emisiones de

GEI (CER) en octubre del 2010. El 70 % de los proyectos registrados corresponden a las centrales hidroeléctricas y solo uno al sector forestal. Asimismo, el portafolio de proyectos del Fondo Nacional del Ambiente (FONAM 2012) menciona 58 proyectos forestales (40 proyectos MDL de reforestación y forestación y 18 iniciativas REDD), con un potencial de reducciones equivalentes a 62 millones de toneladas de CO₂ en 20 años.

Desde julio del 2011, el Perú cuenta con un Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (PLAAMCC), que prevé una inversión que supera los 3 mil millones de soles en proyectos de inversión pública, de los cuales solo el 37 % están en ejecución, mientras que el 63 % se encuentran en diferentes etapas de negociación y formulación.

Asimismo se ha creado el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB) que espera articular esfuerzos para la preservación de 54 millones de hectáreas de bosque (80 % de la cobertura boscosa del país) a través de su conservación y aprovechamiento sostenible. El PNCB espera establecer un sistema de incentivos para la conservación, de compensaciones por servicios ambientales y de promoción de actividades forestales sostenibles (MINAM 2010a). En la actualidad, el PNCB viene implementando el esquema de pagos de incentivos para la conservación a comunidades nativas a través de transferencias directas condicionadas de S/. 10 (cerca de 3,8 USD) al año por cada hectárea que las comunidades conserven (<http://bosques.minam.gob.pe/>). A la fecha, el PNCB trabaja con 48 comunidades nativas a través de estas transferencias directas condicionadas, pero espera en el futuro que este sistema de incentivos alcance al menos a 10,5 millones de hectáreas de bosques amazónicos ubicados en tierras tituladas a comunidades nativas, para lo que se destinará 520 millones de nuevos soles. Si bien estos incentivos aún están en una etapa inicial, deben ser analizados respecto de su eficacia como mecanismo para reducir la deforestación, distribuir beneficios y promover el aprovechamiento sostenible; pero también debe ser analizada su sostenibilidad en el tiempo a fin de aprovecharse este aprendizaje para futuros programas nacionales de REDD+.

Un poco más incierta es la situación de las Medidas Nacionales Adecuadas de Mitigación, denominadas NAMA (por sus siglas en inglés). Si bien la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático ha considerado las NAMA (a través de los Programas Nacionales de Mitigación - ProNaMA), el PLANAA no hace ninguna referencia a las mismas. En ese sentido, se torna dudosa la propuesta de contar con cinco programas sectoriales (energía, transporte, industria, manejo de desechos y forestal y uso de suelos) (MINAM 2010a), y en particular, el Programa del Sector Forestal y Uso del Suelo, que incluiría la conservación de bosques en las áreas naturales protegidas, el manejo integrado de suelos, las políticas de desarrollo social y de contención de actividades ilegales de deforestación, los sistemas de información y control forestal, los proyectos MDL de reforestación, y los instrumentos financieros internacionales para incrementar el valor de los bosques en pie y REDD+ (MINAM 2010a).

5.2 Los procesos, eventos y actores de REDD+

Perú participa de todos los procesos globales sobre REDD. Además de participar en las negociaciones de la CMNUCC también forma parte del FCPF desde el 2008, es país piloto del Programa de Inversión Forestal (FIP) desde el 2010, miembro de ONU-REDD desde el 2011 y del Acuerdo de Colaboración REDD+ (REDD+ Partnership). El MINAM, como Punto Focal de la CMNUCC, es el encargado de coordinar la implementación de la ENCC, así como coordinar la preparación para REDD+. Más allá del PNCB, que persigue objetivos más amplios, a la fecha no se ha creado ninguna institución nueva para la fase de preparación para REDD, aunque el Gobierno está evaluando la creación de una Oficina de Coordinación de Bosques y de REDD (OCBR) o una Comisión Nacional de REDD+ (CNREDD+). La OCBR o CNREDD+ podría estar adscrita al MINAM, un organismo técnico especializado o a PCM. Asimismo, si bien en la actualidad se estaría considerando eliminarla, en el R-PP se plantea contar con un Consejo Directivo en el cual participen diferentes ministerios como el mismo MINAM, Economía, Relaciones Exteriores, Energía y Minas, Transporte y los Gobiernos regionales. Las organizaciones representativas de los pueblos indígenas y de la sociedad civil han exigido formar parte de dicho consejo, lo que fue acordado con el MINAM en marzo del 2011.

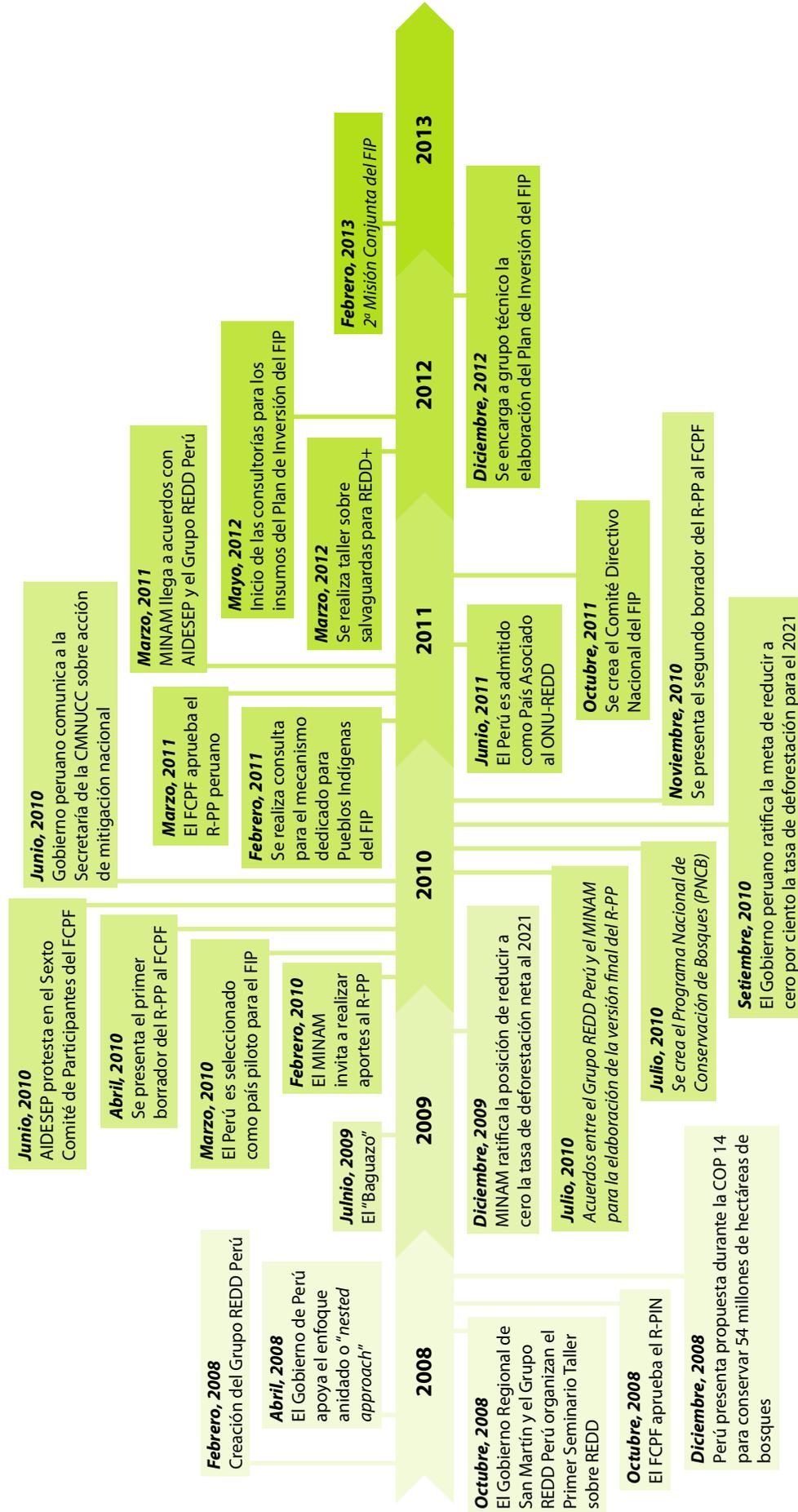


Figura 11. Principales acontecimientos referidos a REDD

Tabla 11. Principales acontecimientos referidos a REDD

Fecha	Evento clave	Descripción
Febrero, 2008	Creación del Grupo REDD Perú	Un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, públicas e indígenas, luego de una reunión para evaluar la realización de un estudio de línea de base de emisiones, acuerdan formar un grupo de diálogo sobre REDD.
Abril, 2008	El Gobierno de Perú apoya el enfoque anidado o "nested approach"	Perú apoyó a la propuesta presentada por Paraguay el 15 de abril de 2008 a la Secretaría de la CMNUCC proponiendo un enfoque anidado o "nested approach" que propone trabajar en las escalas nacionales y subnacionales a fin de garantizar la integridad medioambiental.
Octubre, 2008	El Gobierno Regional de San Martín y el Grupo REDD Perú organizan el Primer Seminario Taller sobre REDD	Se firma la Declaración de Tarapoto, la primera declaración política firmada por el Gobierno central y los Gobiernos regionales, sociedad civil, organizaciones indígenas, fondos, instituciones de investigación y empresas interesadas en trabajar sobre REDD. Se trata del primer y mayor acuerdo colectivo sobre REDD en Perú (Hajek <i>et al.</i> 2011).
Octubre, 2008	El FCPF aprueba el R-PIN	Durante la Asamblea y Comité de Participantes del FCPF se aprueba el R-PIN peruano y se lo incorpora como un País REDD Participante con posibilidad de solicitar una subvención por 3,6 millones de dólares para la fase de preparación.
Diciembre, 2008	Perú presenta propuesta durante la COP 14 para conservar 54 millones de hectáreas de bosques	Durante la COP 14 (Poznan), el MINAM propuso que el Perú conservaría 54 millones de hectáreas de bosque como una contribución a reducir las emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación de los bosques.
Junio, 2009	El "Baguazo"	Luego de varios meses de protestas de las organizaciones de los pueblos indígenas se desencadena un enfrentamiento en Bagua (Amazonas) en el que mueren 34 personas entre policías e indígenas. Posteriormente el Congreso deroga el Decreto Legislativo N° 1090 y restituye la antigua ley forestal.
Diciembre, 2009	MINAM ratifica la posición de reducir a cero la tasa de deforestación neta al 2021	Durante la COP 15 (Copenhague), el Ministerio del Ambiente ratifica la posición de reducir a cero la tasa de deforestación neta para bosques tropicales al 2021. El MINAG inicia un proceso de participación a fin de recibir aportes para elaborar una política forestal nacional y una nueva ley forestal.
Febrero, 2010	El MINAM invita a realizar aportes al R-PP	El MINAM convoca al Grupo REDD Perú y el Grupo Técnico de REDD para organizar los aportes al proceso de elaboración del R-PP.
Marzo, 2010	El Perú es seleccionado como país piloto para el FIP	El Gobierno de Perú postula en el mes de febrero para ser uno de los países piloto del FIP. Se lo selecciona en el mes de marzo de 2010.
Abril, 2010	Se presenta el primer borrador del R-PP al FCPF	El MINAM presenta el primer borrador del R-PP al FCPF. Es puesto en consideración de los integrantes del Grupo REDD Perú. El documento genera varias críticas y observaciones por su contenido. AIDSESEP hace público un pronunciamiento proponiendo la reestructuración del REDD y su readecuación a la libre determinación y derechos indígenas como condición para su aceptación o rechazo en las comunidades.
Junio, 2010	AIDSESEP protesta en el Sexto Comité de Participantes del FCPF	Durante el Sexto Comité de Participantes del FCPF (Georgetown, Guyana) AIDSESEP se queja porque considera que el R-PP de Perú no ha cumplido con la participación, ni la consulta a los pueblos indígenas; además manifiesta su protesta por la observación hecha por el Presidente a la ley de consulta.
Junio, 2010	Gobierno peruano comunica a la Secretaría de la CMNUCC sobre acción de mitigación nacional	En el marco del Acuerdo de Copenhague, el Gobierno de Perú comunica a la Secretaría de la CMNUCC que una acción nacional adecuada para la mitigación sería la reducción a cero de la tasa de deforestación neta de bosques primarios naturales al 2021.
Julio, 2010	Acuerdos entre el Grupo REDD Perú y el MINAM para la elaboración de la versión final del R-PP	El Grupo REDD Perú acuerda con el MINAM que el proceso de elaboración de la versión final del R-PP tenga dos fases, la primera para elaborar un segundo borrador y la segunda fase para elaborar la versión final del RPP a ser sometido al FCPF el próximo año. Para esa primera fase, el Grupo REDD Perú conforma comités técnicos y organiza reuniones de presentación de sus recomendaciones durante julio y agosto.

Fecha	Evento clave	Descripción
Julio, 2010	Se crea el Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB)	El MINAM y el MEF crean el Programa Nacional de Conservación de Bosques con el objetivo de conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales como una contribución a la mitigación frente al cambio climático y al desarrollo sostenible y con un plazo de existencia de 10 años.
Setiembre, 2010	El Gobierno peruano ratifica la meta de reducir a cero por ciento la tasa de deforestación al 2021	El Presidente de la República, Alan García, en Nueva York ante la 65ava Asamblea General de las Naciones Unidas, ratifica la meta de reducir a cero por ciento la tasa de deforestación neta de bosques primarios naturales al 2021.
Noviembre, 2010	Se presenta el segundo borrador del R-PP al FCPF	El segundo borrador del R-PP es presentado durante la Séptima Reunión del Comité de Participantes del FCPF (Washington, USA), donde AIDESEP y DAR (una ONG peruana) precisaron al Panel de Asesoramiento Técnico que, si bien se había incrementado la participación, aún no se había cumplido con la consulta libre previa e informada.
Febrero, 2011	Se realiza consulta para el mecanismo dedicado para Pueblos Indígenas del FIP	Se realiza la Consulta para el Mecanismo dedicado para Pueblos Indígenas del FIP, que tiene como resultado la Declaración de Pachacamac.
Marzo, 2011	MINAM llega a acuerdos con AIDESEP y el Grupo REDD Perú	En reuniones sostenidas entre el MINAM y AIDESEP, y entre el MINAM y el Grupo REDD Perú se llega a acuerdos para posibilitar la aprobación del R-PP.
Marzo, 2011	El FCPF aprueba el R-PP peruano	Durante, la 8ª reunión del Comité de Participantes del FCPF (Da Lat, Vietnam) se aprueba la asignación para el Perú de 3,6 millones de USD del Fondo de Preparación para REDD.
Junio, 2011	El Perú es admitido como País Asociado al ONU-REDD	El Perú ingresa como país asociado (observador) al Programa de Naciones Unidas sobre REDD.
Octubre 2011	Se crea el Comité Directivo Nacional del FIP	Creado para conducir el proceso nacional de elaboración del Plan de Inversión del FIP. Actualmente, lo conforman el MINAM, MEF, MINAG y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales representado por el CIAM. El BID y FONAM son observadores.
Marzo, 2012	Se realiza taller sobre salvaguardas para REDD+	Se realiza un taller sobre salvaguardas para REDD+ en el que participaron más de 150 personas provenientes de diferentes regiones del país.
Mayo 2012	Inicio de las consultorías para los insumos del Plan de Inversión del FIP	Se seleccionó a la empresa INDUFOR, y luego a la empresa Nature Services Peru para elaborar los insumos necesarios para desarrollar el Plan de Inversión del FIP.
Diciembre 2012	Se encarga a grupo técnico la elaboración del Plan de Inversión del FIP	El Comité Directivo Nacional del FIP decidió encargar a un grupo integrado por técnicos de sus instituciones la elaboración del borrador de Plan de Inversión de FIP. Esperaba poder presentarlo al Subcomité del FIP en abril del 2013.
Febrero 2013	2ª. Misión Conjunta del FIP	El Comité Directivo Nacional del FIP decidió presentar al Subcomité del FIP el Plan de Inversión en octubre, de manera que ahora contaba con tiempo para conducir un proceso de participación más amplio.

El Ministerio del Ambiente es el principal actor de REDD en el Perú (Capella y Sandoval 2010, Che Piu y García 2011). El MINAM, a través de la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos (DGCCDRH), ha conducido todos los procesos, en especial la elaboración del R-PP para el FCPF, pero también la negociación e inicio del proyecto de “Fortalecimiento de capacidades técnicas, científicas e institucionales para la implementación de un programa REDD en el Perú”. El MINAM ha articulado las iniciativas multilaterales, binacionales y privadas sobre REDD y dirigido la coordinación con las otras entidades del gobierno. En el MINAM, además de la DGCCDRH, también han tenido un papel importante el Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, el PNCB y el SERNANP.

Otros actores que también han desempeñado papeles importantes son la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, con un enfoque principalmente en el aprovechamiento de los recursos forestales en temas como el Inventario Forestal Nacional y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú y la Unidad de Cambio Climático del Ministerio de Economía y Finanzas en temas como el Programa de Inversión Forestal (FIP), visualizando a REDD como una fuente de financiamiento adicional.

Entre las instituciones públicas que aún no han asumido un papel importante pero que serán claves en la preparación para REDD están los Gobiernos regionales que actualmente son las autoridades forestales y OSINFOR, que es la autoridad encargada no solo de supervisar el aprovechamiento de los recursos forestales sino también de los servicios ambientales de los bosques. Otros actores que también deberán incorporarse, en la medida que la implementación de REDD+ tendría repercusiones en sus políticas y programas de desarrollo sectorial, son el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio de Energía y Minas, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y los mismos MINAG y los Gobiernos regionales como promotores del desarrollo y muchas veces de la deforestación. Mención aparte merece el Ministerio de Relaciones Exteriores que es quien conduce la política exterior y lidera la participación del Perú en la CMNUCC.

Las organizaciones administradoras de los fondos ambientales y de conservación han tenido un rol de apoyo, pero en una futura fase de implementación de REDD deben desempeñar un papel más relevante. Estas organizaciones son: el Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONANPE), el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), el Fondo de las Américas (FONDAM) y, mientras no sea disuelto, el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE). Asimismo, tendrá que incluirse al Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), pues la lucha contra la deforestación es una actividad que requerirá planificación de largo plazo que trascienda la gestión de los funcionarios de turno y que además, involucre a varias políticas sectoriales.

Entre las organizaciones indígenas, la principal organización amazónica es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP). Este organismo se mantuvo relativamente al margen del proceso REDD hasta el año 2010 debido a los problemas y procesos relacionados con la ley forestal. Desde entonces, su participación ha sido crítica y propositiva, siendo sus principales puntos de agenda el aseguramiento de sus territorios, de su autonomía y del derecho a la consulta y al consentimiento libre previo e informado. En abril de 2011, AIDSESP promovió una reunión que culminó con la Declaración de Iquitos y la formación de la Mesa Indígena. Para las organizaciones indígenas el tema de sus territorios ha sido uno de los temas cruciales, ya que consideran que los proyectos REDD son una amenaza para la integridad de sus territorios (AIDSESP y FPP 2011). Además, el tema de la consulta ha sido muy sensible debido a su ausencia en el proceso de aprobación del Decreto Legislativo N° 1090 y la negativa del Gobierno anterior a promulgar la ley de consulta aprobada por el Congreso, y que recién fue promulgada por el Gobierno actual. AIDSESP ha promovido la creación de Mesas REDD Indígenas en San Martín, Madre de Dios y Ucayali, teniendo pendiente crear la Mesa REDD Indígena Nacional y la de Loreto.

Muchas acciones de las organizaciones indígenas son reforzadas por las de organizaciones internacionales regionales como es el caso de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA) de la cual forma parte AIDSESP. La Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), organización regional de AIDSESP, ha sido una de las organizaciones

indígenas subnacionales que ha adoptado una posición crítica frente a REDD+ debido a que Madre de Dios es una de las zonas con la mayor cantidad de proyectos REDD+. Por último, la Confederación Nacional de la Amazonía Peruana (CONAP) es otra organización nacional de los pueblos indígenas amazónicos que ha tenido un rol secundario en el tema REDD porque ha estado enfocada principalmente en el proceso de elaboración de la nueva ley forestal.

Entre las organizaciones no gubernamentales nacionales destacan las que trabajan en temas de conservación y manejo de los recursos forestales, pero también aquellas ligadas a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Se puede distinguir entre las organizaciones que tienen proyectos de campo para desarrollar proyectos REDD y aquellas que realizan otros tipos de proyectos enfocados en la configuración del mecanismo REDD. Entre el grupo de organizaciones que tienen proyectos de campo se puede resaltar a la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica (ACCA), la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER), Amazónicos por la Amazonía (AMPA), el Centro para el Desarrollo del Indígena Amazónico (CEDIA), el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA), Desarrollo Rural Sustentable (DRIS), GREENOXX, Servicios Ecosistémicos Perú (Se Perú), entre otras. Incluso AIDER y ACCA tienen de más de un proyecto REDD. Entre las organizaciones que realizan otros tipos de proyectos enfocados en la configuración del mecanismo REDD destacan la Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (APECO), el Centro de Culturas Indígenas del Perú (CHIRAPAQ), el Centro para la Sostenibilidad Ambiental (CSA), la ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), el Instituto del Bien Común (IBC), el Instituto de Investigación Andino y de Derecho Ambiental (IIADA), la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (PRONAURALEZA), la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), etc. En el caso de DAR, esta institución viene coordinando el Grupo REDD Perú desde su creación.

Existe una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales internacionales involucradas tanto en la implementación de proyectos y definición de políticas como en la evaluación de

los diferentes procesos REDD en Perú. Entre ellas se puede destacar al Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Conservación Internacional (CI), The Nature Conservancy (TNC), la Asociación Suiza para la Cooperación Internacional (Helvetas), el Museo Field de Chicago, el Fondo de Defensa Ambiental (EDF), Fundecor, Rainforest Alliance, Grupo Katoomba, Forest Trends, la Alianza para el Clima, Biodiversidad y Comunidad (CCBA), la Organización para Estudios Tropicales (OET), el Instituto de Investigación Ambiental de la Amazonía (IPAM), Sociedad Zoológica de Francfort (SZF), la Sociedad para la Conservación de la Vida Silvestre (WCS), el Centro de Información Bancaria (BIC), el Programa para los Pueblos de los Bsoques (FPP), la Agencia de Investigación Ambiental (EIA), Naturaleza y Conservación Internacional (NCI) y Global Witness.

Entre las empresas están aquellas que desarrollan proyectos REDD+ como Bosques Amazónicos, Ecoscurities, Ecosystem Services, entre otros, pero también están las que brindan servicios de asesoría y consultoría tanto internacionales como Winrock International, Carbon Decisions International (CDI), Terra Carbon, etc., como nacionales como por ejemplo, Libélula y Asesorandes. Algunos de los temas sobre los que se ha centrado buena parte de los servicios internacionales de asesoría y consultoría han sido los referidos a la elaboración de los inventarios de carbono y los niveles de referencia tanto de proyectos como de espacios subnacionales.

También existe un grupo de organizaciones de investigación que viene adelantando diferentes investigaciones sobre REDD+. Entre las organizaciones nacionales se puede resaltar al Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) y el Instituto de Investigaciones sobre la Amazonía Peruana (IIAP). Entre las organizaciones internacionales se puede destacar al Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Centro Mundial de Agroforestería (ICRAF), Instituto Carnegie, Instituto Alemán de Desarrollo (DIE) entre otros. Muchas veces, estas organizaciones de investigación realizan estudios de caso sobre la preparación e implementación de REDD como parte de estudios globales.

Por último, hay un conjunto de actores internacionales, que aportan los recursos

financieros para las fases de preparación e implementación de REDD+. Los Gobiernos de Alemania, Japón, Estados Unidos, Finlandia, Noruega y Suiza son los que más apoyo financiero y técnico han brindado al Gobierno de Perú para su preparación para REDD+. En ese sentido, muchas de sus agencias de cooperación técnica tales como la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), el Banco Alemán de Desarrollo (KfW), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Servicio Forestal de los Estados Unidos (USFS), la Iniciativa para la Conservación de la Amazonía Andina (ICAA), la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), han venido apoyando proyectos públicos y privados encaminados a desarrollar capacidades y dar los primeros pasos hacia la preparación para REDD+. También la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han tenido una intervención importante. Pero son el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo quienes son socios para la ejecución del FCPF y del FIP, lo que los convierte en los actores internacionales más influyentes del proceso REDD+ peruano. Finalmente, corresponde una mención especial a la Fundación Gordon y Betty Moore, que es una de las instituciones privadas que más apoyo directo viene brindando al Gobierno de Perú en la fase de preparación para REDD+.

Las principales manifestaciones contra REDD+ en Perú han provenido de AIDESEP. Dichas críticas fueron expresadas de manera más consistente desde el año 2010 y han estado dirigidas contra el mecanismo mismo, pero también contra la forma en que se ha llevado a cabo a escala de proyectos y escala nacional. Las críticas de AIDESEP contra el mecanismo REDD+ lo califican como una falsa solución debido a la falta de compromiso de los países desarrollados a reducir sus emisiones y al uso de herramientas de mercado para financiar la implementación de REDD+. Asimismo señalan la falta de medidas contra la burbuja especulativa y las iniciativas lesivas de los pueblos indígenas. Respecto a la forma de implementar el mecanismo a escala de proyecto, AIDESEP ha indicado que la falta de una acción proactiva y preventiva del Estado expone a las comunidades a estafas debido

a su desinformación y también pone en riesgo sus derechos debido a la incertidumbre existente en el marco regulatorio de REDD+ a nivel nacional e internacional. A escala nacional, AIDESEP criticó la falta de consulta previa durante el proceso de elaboración del R-PP, y también la no consideración de sus principales preocupaciones respecto a sus derechos al territorio y a la autonomía. Además, entre sus propuestas y reclamos, se incluyen medidas para reconocer los territorios colectivos de los pueblos indígenas, atendiendo problemas de titulación y tenencia de las tierras que habitan.

Sin embargo, luego de llegar a acuerdos con el MINAM en marzo del 2011 para la incorporación de varias de sus propuestas en el RPP, AIDESEP apoyó la aprobación del R-PP en la reunión del Comité de Participantes del FCPF. A nivel local, ha habido voces que denuncian varios casos específicos, como la denuncia de estafa de la empresa Sustainable Carbon Resources Limited (SCRL) a la comunidad nativa de los Matses en Loreto, a quienes instigó a firmar un contrato en inglés que fue rechazado por considerar que “esta propuesta de contrato es aberrante y lesiva a los derechos de la Comunidad y es una forma encubierta de apropiarse ilícitamente del territorio, los recursos naturales y los conocimientos tradicionales de la Comunidad” (AIDESEP y FPP 2011).

Cuadro 6. Principales acuerdos entre el MINAM y AIDESEP sobre el R-PP

1. Iniciar las acciones tendientes a reformar la legislación nacional sobre tierras para alinearla con las obligaciones internacionales asumidas por Perú de reconocimiento y demarcación de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas.
2. Designar 200 mil USD al presupuesto de la R-PP y obtener otros 800 mil USD para iniciar las medidas de demarcación del territorio en la región de Loreto.
3. Priorizar el uso de fondos de otros proyectos REDD+, como el FIP, para el reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas.
4. Reconocer los comités indígenas de REDD+ que serán establecidos a nivel nacional y regional para asegurar su participación significativa en el proceso nacional de REDD+.

Fuente: AIDESEP y FPP 2011

A pesar de estas posiciones críticas y situaciones tensas, no se puede decir que exista un frente contra REDD en el Perú. Ello puede deberse a que nos encontramos en fases tan iniciales de preparación para REDD+, a un bajo nivel y con un perfil político del proceso REDD+, que los sectores y actividades económicas que se podrían ver afectados por políticas e incentivos positivos para reducir la deforestación aún no se han manifestado en contra del proceso por no sentirse realmente amenazados.

5.3 La participación y los grupos REDD

El Grupo REDD Perú y el Grupo Técnico de REDD han sido los dos principales espacios de participación de la sociedad civil en estas primeras etapas de la preparación para REDD+. El más importante ha sido el Grupo REDD Perú, una iniciativa informal integrada por actores públicos y privados que se reúnen casi mensualmente desde el 2008, dedicándose sobre todo al fortalecimiento de capacidades y conocimientos, la distribución de información y la promoción de las políticas nacionales sobre los temas REDD+. El Grupo REDD Perú es el punto de referencia para la participación en procesos como el FCPF o el FIP.

El Grupo Técnico de REDD (GTREDD) es uno de los grupos técnicos que asesoran a la Comisión Nacional de Cambio Climático, pero se trata del único grupo técnico dedicado específicamente a un mecanismo REDD. Ante la falta de un reglamento de funcionamiento, el MINAM, secretario técnico del grupo, es quien ha liderado su agenda que se ha centrado en la validación de los procesos REDD liderados por el MINAM, pero no ha podido desplazar al Grupo REDD Perú como el espacio referente para la participación y el análisis técnico de las propuestas.

El Grupo REDD Perú ha promovido la creación de “mesas regionales” con la finalidad de que dichas mesas aporten las posiciones de los actores regionales y se conviertan en un espacio de asesoramiento técnico y de consenso a los procesos subnacionales de REDD. En todos los casos, el nacimiento de estas mesas ha sido iniciativa de los desarrolladores de proyectos REDD, con la finalidad de contar con marcos regionales para las líneas de base de sus proyectos. Estas mesas

regionales están conformadas por actores del Grupo REDD Perú que tienen acciones a nivel subnacionales y otros actores regionales. En todos los casos se ha promovido que los Gobiernos regionales desempeñen el rol de coordinación de dichas mesas. Hasta la fecha existen seis mesas regionales en los departamentos de Cuzco, Loreto, Madre de Dios, Piura, San Martín y Ucayali. Asimismo, algunos actores locales vienen promoviendo la creación de una mesa para la Selva Central peruana.

A pesar de la existencia de estos espacios de participación, de su continuidad y de la relevancia que tienen, algunas decisiones muy importantes han sido tomadas por el Gobierno sin ninguna participación ni transparencia. Las decisiones de participar en los diferentes espacios como el FCPF, el FIP, el REDD+ Partnership y el ONU-REDD se tomaron sin informar a ninguno de los espacios informales y formales existentes, y en algunos casos ni siquiera fueron informados después de tomarse las decisiones, como ocurrió en el caso del FIP, cuando la solicitud y aceptación del Perú como país piloto fue difundido por el Grupo REDD Perú.

La participación en el proceso del FCPF ha tenido diversos niveles. En la etapa de elaboración y presentación del R-PIN no existió ninguna participación ni transparencia. En el año 2010, el Estado peruano, a través del Ministerio del Ambiente, envió los primeros borradores de la Propuesta de Preparación para “Readiness” (R-PP) al Comité de Participantes del FCPF. La elaboración de los mismos se logró gracias al aporte de la sociedad civil, constituida en el Grupo REDD Perú y, la incidencia de las organizaciones indígenas, entre las que destacó AIDESEP. El Grupo REDD Perú organizó 5 comités técnicos para revisar el primer borrador de R-PP y alcanzar propuestas para la segunda versión. Inmediatamente después de la presentación de la segunda versión, el MINAM organizó la primera reunión de revisión de la propuesta con personal de los Gobiernos regionales. Finalmente, luego de la presentación de la tercera versión del R-PP, el Grupo REDD Perú organizó un taller técnico que produjo 52 propuestas, aunque solo algunas fueron incorporadas en la versión final que fue aprobada por el FCPF.

Durante el proceso de elaboración del R-PP, AIDESEP emitió diferentes pronunciamientos. Su posición podría resumirse en los siguientes puntos, que fueron expresados a través de una carta abierta,

de fecha 17 de febrero del 2011: garantizar el derecho a los territorios comunitarios de los pueblos indígenas; incluir el derecho a la no exclusión de las propuestas de “REDD Indígena”; incorporar los derechos indígenas en el marco normativo REDD: forestal, consulta y servicios ambientales; respetar el consentimiento previo y frenar la invasión de la “burbuja REDD” en tierras y comunidades.

Asimismo, AIDSESEP logró un importante acuerdo con el MINAM, el mismo que forma parte de la Resolución PC/8/2011/7, emitida por el Comité de Participantes del FCPF en marzo de 2011. Este acuerdo consiste en: iniciar acciones para el reconocimiento formal de las tierras de los pueblos indígenas, empezando por Loreto, una de las regiones más grandes de Perú. Para ello se está programando una inversión inicial de 200 mil USD a cargo del FCPF. Un segundo compromiso fue analizar y proponer acciones para alinear la legislación nacional respecto a propiedad de las tierras y otros derechos de los pueblos indígenas, conforme a lo establecido en el Convenio 169 y otros instrumentos internacionales. El tercer acuerdo fue reconocer la creación y aportes de las mesas REDD indígenas a nivel nacional y regional. Solamente este último acuerdo ha mostrado avances, pues el MINAM ha acompañado a AIDSESEP en la creación de las mesas regionales de REDD Indígena.

Para la fase de elaboración de la Estrategia Nacional de REDD, el R-PP aprobado en marzo del 2011 propone que se trabaje en el marco de la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC) y su GTREDD, como plataforma principal de coordinación técnica y consulta para la ejecución de las actividades del OCBR. El R-PP dispone que el Grupo REDD Perú sea un órgano subsidiario del GTREDD. A nivel regional, propone que las Mesas REDD regionales tengan un rol subsidiario para las Estrategias REDD regionales y, a través del Grupo REDD Perú y los Gobiernos regionales, influyan en la Estrategia Nacional de REDD. Finalmente, para el proceso de información, participación y consulta el R-PP propone dos grupos metas: las organizaciones indígenas y otros grupos de la sociedad civil. Ambos grupos serían informados y participarían a través del Grupo REDD Perú y de talleres específicos. Pero para los pueblos indígenas, se requiere además establecer un plan

de consulta de acuerdo al marco del Convenio 169 de la OIT, respetando la consulta libre previa e informada, entendiendo su participación como una oportunidad de diálogo intercultural e inclusivo entre los representantes del Estado y los pueblos indígenas para llegar a un acuerdo.

Luego de un periodo de inactividad en torno a REDD+, el nuevo Gobierno aceptó las invitaciones del Grupo REDD Perú para un trabajo conjunto. Es así que durante el primer trimestre del 2012 se han propiciado reuniones para que el MINAM informe y busque una agenda común con el Grupo REDD Perú, llegándose incluso a organizar actividades conjuntas como el Primer Taller Nacional de Salvaguardas para REDD+.

Actualmente, el principal proceso de REDD+ en el Perú es el FIP. A través del Comité Directivo Nacional, el Gobierno dirige la elaboración del plan de inversión del FIP a cargo de un grupo técnico conformado por profesionales de instituciones públicas y consultores externos. Este proceso es el que ha concitado mayor interés de los actores desde mayo del 2012 cuando se inició el trabajo de elaboración del mencionado plan. Perú es el único país piloto del FIP que no ha presentado su plan de inversión. Por ello, el Gobierno intentó tener listo el plan de inversión para abril del 2013. Sin embargo, en febrero, viendo que el avance era insuficiente y no habría tiempo para un adecuado proceso participativo que alcance “el apoyo mayoritario de la comunidad” y permita la revisión de un experto externo, ambos requisitos del FIP, decidió postergar la presentación de dicho plan hasta octubre del 2013.

Actualmente, AIDSESEP demanda que los acuerdos que lograron con los consultores a cargo de elaborar los insumos para el Plan de Inversión del FIP sean respetados. Esos acuerdos consistían en destinar 12,5 millones de dólares a tres proyectos: saneamiento de territorios indígenas, manejo forestal comunitario y gobernanza forestal comunitaria. El Comité Directivo Nacional señala que los consultores no tenían facultades para llegar a acuerdos, y que las recomendaciones de los consultores serán tomadas en cuenta para la elaboración del plan de inversión, pero que no son vinculantes. Entonces el tratamiento a darle a estas expectativas de AIDSESEP es uno de los temas más delicados en el proceso de elaboración del plan de inversión del FIP.

5.4 El financiamiento de REDD+

No existe un fondo específico que administre los recursos financieros para REDD. Sin embargo, en el R-PP si se ha considerado la posibilidad de contar con un fondo que administre y coordine los recursos financieros provenientes de toda fuente (nacional e internacional). Este no sería un fondo independiente, sino que estaría articulado a los fondos para la adaptación y mitigación al cambio climático y a cargo del MEF. No obstante, las instituciones que administran los fondos ambientales existentes (PROFONANPE, FONAM, FONDAM, etc.) tienen la expectativa de administrar los recursos financieros que lleguen por REDD. De hecho, en la actualidad el FONAM ya administra los recursos financieros del proyecto “Fortalecimiento de capacidades técnicas, científicas e institucionales para la Implementación de un programa REDD en el Perú” y el proyecto de “Apoyo en la implementación de REDD+ en el Perú”. Adicionalmente, existe la experiencia del manejo de canje de deuda con Estados Unidos por conservación de los bosques como son los casos del Fondo de Conservación Bosques Tropicales por el FONDAM y el Acuerdo para la Conservación de Bosques Tropicales por PROFONANPE. Por otro lado, también se cuenta con una amplia experiencia de coordinación del manejo de los fondos de la cooperación en temas ambientales, pues desde los años noventa existe una “Mesa Verde” reconocida en noviembre del 2010 como el Grupo Temático Sectorial Verde (GTS Verde), conformado por las entidades de la cooperación internacional que trabajan con el sector ambiental en el Perú (GTS Verde, 2011).

Algunos de los proyectos o iniciativas tempranas que se vienen adelantando con la finalidad de comercializar certificados de carbono esperan hacerlo en los mercados voluntarios. Por su parte, el MINAM ha señalado que considera aceptable que el financiamiento de las actividades REDD+ provenga tanto de fondos como del mercado. Sin embargo, AIDSESEP ha manifestado su rechazo a que REDD se financie por mercados de carbono porque considera que las reducciones de emisiones logradas a través de REDD no deben utilizarse para cumplir las metas de reducciones que deben darse en los países desarrollados. Asimismo, AIDSESEP ha planteado y ha logrado que se consideren fondos para el saneamiento y titulación de sus tierras y territorios dentro del presupuesto de preparación

para REDD, de los cuales 200 000 USD ya han sido considerados en el R-PP. Si bien los fondos previstos son insuficientes, es significativo que se destinen fondos para acciones concretas destinadas al saneamiento y titulación de las tierras indígenas.

Beneficios compartidos

Una de las expectativas del Grupo REDD Perú es que REDD contribuya a asegurar los beneficios económicos, sociales y ambientales derivados de la conservación de los bosques, tanto para las poblaciones locales como para el país y el planeta. Así ha quedado registrado en la Declaración de Tarapoto acordada durante el primer Taller Nacional del Grupo REDD Perú, realizado en la ciudad amazónica de Tarapoto en octubre del 2008. Sin embargo, hasta la fecha, no se ha definido con claridad cuáles son los beneficios y cómo van a ser distribuidos.

Si bien el marco legal no ha definido aún de manera específica los pagos que tendrán que hacer los desarrolladores de proyectos REDD, el marco legal vigente y en proyecto delinean algunos temas como la titularidad de los derechos sobre el carbono, las autoridades competentes para determinarlo y algunas de las obligaciones que implicaría tal derecho. Tanto la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, como el proyecto de ley de provisión de servicios ambientales establecen que los beneficios económicos resultantes de la conservación y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales les corresponderían a las personas naturales o jurídicas que tengan un derecho otorgado para el aprovechamiento o conservación de los ecosistemas forestales y sean reconocidas por el MINAM como colaboradores efectivos en la conservación, recuperación e incremento de las fuentes de los servicios ambientales. Asimismo, de manera general, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece que cualquier aprovechamiento de los recursos naturales está sujeto al pago de una retribución económica. En ese mismo sentido, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que dicha retribución forma parte del pago que se hace por derecho de aprovechamiento de los recursos naturales. No obstante, el mencionado proyecto de ley señala que las comunidades campesinas y pueblos indígenas estarían exonerados de dicho pago y que su reglamento establecería los porcentajes de

Tabla 12. Diversas fuentes de financiamiento para REDD en Perú (en millones de dólares)

Fuente	Documento o Proyecto	Fases	Millones de USD
FCPF	R-PP (aprobado en 2011)	Fase de preparación para REDD+	3,8
Alemania	Proyecto "Apoyo a la implementación de REDD+ en el Perú" (iniciado en 2012)	Fase de preparación para REDD+	7,1
Japón	Apoyo al Programa Bosques (iniciado en 2011)	Subsidio por conservación de bosques	50
FIP	Plan de Inversiones (en elaboración 2012)	Fase de implementación para REDD+	50
Fundación Gordon y Betty Moore	Proyecto de "Fortalecimiento de capacidades técnicas, científicas e institucionales para la Implementación de un programa REDD en el Perú" (iniciado en 2010)	Fase de preparación para REDD+	1,9
FAO-Finlandia	Proyecto "Inventario Forestal Nacional y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú (iniciado en 2011)	Fase de preparación para REDD+	4

distribución entre las diferentes entidades públicas. Dicho proyecto de ley distribuye las funciones de fiscalización y supervisión entre tres organismos: la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP).

Entre las fuentes de financiamiento existen algunas dirigidas a REDD, pero también otras que contribuyen a reducir la deforestación en Perú. Sin embargo, la información existente es diversa, imprecisa y contradictoria en algunos casos por lo que aún requiere un mayor análisis (Che Piu y García 2011). En este sentido, una de las actividades previstas en el marco de la elaboración de la Estrategia de Inversión del FIP tenía previsto analizar los traslapes y lagunas financieras. Sin embargo, el informe de los consultores reitera la existencia de dificultades para poder obtener la información precisa sobre estos programas y proyectos públicos. No obstante, en la tabla 12 se pueden apreciar los principales flujos de financiamiento esperados. Vale resaltar que hay otras fuentes importantes de financiamiento, pero más dispersas, para actividades de la sociedad civil: como la iniciativa internacional de clima y bosques de Noruega (NICFI) y donaciones de fundaciones, entre otras.

5.5 Hacia un sistema nacional de MRV

Hasta la fecha, Perú todavía no cuenta con un sistema nacional de medición, reporte y verificación (MRV) para REDD. Respecto a este tema, un estudio paralelo de CIFOR, presenta un diagnóstico del estado actual de MRV en el país (Rugnitz-Tito y Menton, en prensa), resaltando los siguientes puntos:

1. Desarrollo del sistema MRV nacional: En el camino a la construcción de esta institucionalidad y coordinación se han dado algunos pasos que aún resultan confusos. El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB), que según el MINAM combina y articula las prioridades de mitigación con una cobertura nacional y apoyo financiero internacional, sigue sin mostrar claramente cómo se va articular con REDD+ a pesar de que se indica que es uno de sus pilares con mayor potencial. Mientras tanto se avanza con la ejecución del proyecto "Fortalecimiento de capacidades técnicas, científicas e institucionales para la Implementación de un programa REDD en el Perú" y en la implementación de su Unidad de Gestión de Proyecto (UGP), el cual deberá articularse con el proyecto "Apoyo a la implementación de REDD+ en el Perú", financiado por la Banco Alemán de Desarrollo (KfW), de manera que la UGP se convierta en la base de la futura OCBR. También se ha propuesto la articulación de los proyectos

“Inventario Forestal Nacional y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú” y “Fortalecimiento de Capacidades Técnicas, Científicas e Institucionales para la Implementación de un Programa REDD en el Perú”, con el Convenio de Colaboración Interinstitucional MINAM-Carnegie Institute para el fortalecimiento técnico del MINAM para el monitoreo de deforestación y degradación de bosques y el Sistema Nacional de Generación de Datos para el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (SNIGEI). El MINAM también tienen previsto establecer un sistema de registro de proyectos REDD para poder monitorear los proyectos y asegurar que las salvaguardas sean protegidas.

2. Enfoque anidado: Como se ha señalado, el Perú ha optado por el enfoque por niveles; en ese sentido, se espera que el desarrollo de los niveles de referencia y del sistema de monitoreo se adecúen a las diferentes capacidades. El R-PP propone que el desarrollo del escenario de referencia se sustente en el nivel subnacional (regional) como la unidad de análisis. Por lo tanto, el enfoque por niveles deberá permitir una implementación a diferentes ritmos dependiendo de las capacidades técnicas e ir sumando esfuerzos a nivel regional hasta escalar al nivel nacional. Para ello se toma a Madre de Dios y San Martín como pilotos a fin de contar con proyecciones a nivel regional formuladas siguiendo directrices propuestas por el MINAM, que luego permitan la construcción del escenario de referencia para el nivel nacional (MINAM 2011b). En estos dos departamentos se están elaborando niveles de referencia regionales, que servirán de base para la futura conformación de un nivel de referencia nacional. Los principales interesados en dichos niveles de referencia son los desarrolladores de proyectos, que los requieren para poder establecer las “líneas base” de sus proyectos. Por ello, la definición de las metodologías y tecnologías utilizadas han pasado por procesos de discusión y consensos dentro de las mesas regionales. En cada uno de los cinco niveles (multilateral, bilateral, nacional, subnacional y proyecto) se vienen implementando programas, proyectos y otras iniciativas hacia la implementación de REDD. Pero hace falta articular estos niveles y sus procesos en curso para la gestión del conocimiento. No se cuenta con un sistema ni mecanismo que permita un aprendizaje recíproco entre los múltiples procesos en los diferentes

niveles. Eso significa no solo que es posible que se estén repitiendo actividades sino que se pueden estar conduciendo hacia resultados no compatibles e incluso divergentes. En ese sentido, si bien hay esfuerzos por articular los procesos en un mismo nivel como por ejemplo el Inventario Forestal Nacional y el Proyecto de fortalecimiento de capacidades a un nivel nacional, no existen similares esfuerzos por articular estas iniciativas específicas que se dan al nivel de proyectos orientados al mercado voluntario o a fondos específicos.

3. Vacíos: Al contrario del caso de Brasil (May y Millekan 2011), no hay un sistema avanzado y continuo de monitoreo de cambios de uso de la tierra en el Perú. Hay diversos mapas y estudios de estos cambios (véanse las listas en Rugnitz-Tito y Menton, en prensa) pero no hay datos actualizados de la cobertura de la tierra y la deforestación actual a 2013. La capacidad del país de llegar a este nivel de monitoreo necesitaría de una inversión en capital humano (ampliar el número de personas capacitadas) y técnico (acceso a imágenes de alta resolución y frecuencia) para poder evaluar los cambios en el uso de la tierra y las causas específicas de la deforestación en zonas diferentes. El mapa de deforestación publicado en junio de 2013 sobre la deforestación de 2009-2011 (MINAM 2012) ya es un paso grande en esta dirección. Como Rugnitz-Tito y Menton destacaron, hay mucha información disponible en el país pero hay vacíos grandes en términos de la cantidad de información para ciertas zonas o temas y, cuando la información existe, se encuentra en lugares dispersos y con limitaciones de acceso para muchas personas.

5.6 Las opciones políticas y los futuros procesos de REDD+

El R-PP aprobado por el FCPF propone un arreglo institucional sustentado en cuatro “metas: (i) se creará el Órgano de Coordinación de Bosques y REDD+; para (ii) asegurar un anclaje de este órgano adscrita al MINAM pero que responde a un directorio intersectorial; para (iii) fortalecer el GTREDD y su coordinación con las Mesas REDD a nivel nacional y regional y para (iv) establecer una coordinación entre donantes del proceso Readiness, la administración a través de los fondos ambientales y la ejecución vía OCBR.”

La coordinación será uno de los retos más importantes, pero también uno de los más difíciles de cumplir. Si bien la propuesta estructura la institucionalidad de REDD alrededor de la creación de una oficina de coordinación como el eje central, no desconoce que también se requerirán esfuerzos a nivel normativo, de sistemas de monitoreo y de participación. En ese sentido, el R-PP espera que el Órgano de Coordinación de Bosques y REDD+ (OCBR) sea un organismo con suficiente nivel de decisión política; es decir, con la capacidad para orientar la acción de las entidades involucradas en la deforestación y la degradación. Por lo tanto, también contaría con los instrumentos necesarios para facilitar la coordinación interinstitucional y la incorporación de la estrategia REDD+ en los planes nacionales, regionales, sectoriales.

Con el objetivo de lograr “un anclaje institucional de la Estrategia Nacional REDD+” (MINAM 2011b) el R-PP propone que el OCBR esté adscrito al MINAM pero a cargo de un directorio intersectorial que asegure que sus planes y actividades están apoyados y ajustados a las actividades y programas de los diferentes sectores gubernamentales y niveles

(nacional, regional, local). En dicho directorio participarían el MINAM, el MINAG, el MEF, el MINEM, el Ministerio de Relaciones Exteriores y un representante de los gobiernos regionales. También participarían pero sin voto, el director ejecutivo del OCBR, un representante de los donantes y un representante del GTREDD. Este último representaría a los actores no públicos (ONG, pueblos indígenas, empresas, etc.). Esta propuesta ha sido rechazada por AIDSESP y el Grupo REDD Perú, que consideran que la participación de los pueblos indígenas, las organizaciones de base, de la sociedad civil, etc. queda mediatizada y reducida. Esto se debe a que estos actores participan conjuntamente con los actores públicos en el Grupo REDD Perú, a través del cual forman parte del Grupo Técnico de REDD donde las entidades públicas participan de manera directa y que son las que tendrían el poder de decisión exclusivo en el directorio del OCBR. AIDSESP y el Grupo REDD Perú han pedido una participación directa y plena en el directorio de la entidad que se cree para coordinar REDD. En los acuerdos alcanzados en marzo de 2011 entre el MINAM y el Grupo REDD Perú se ha aceptado esta petición.

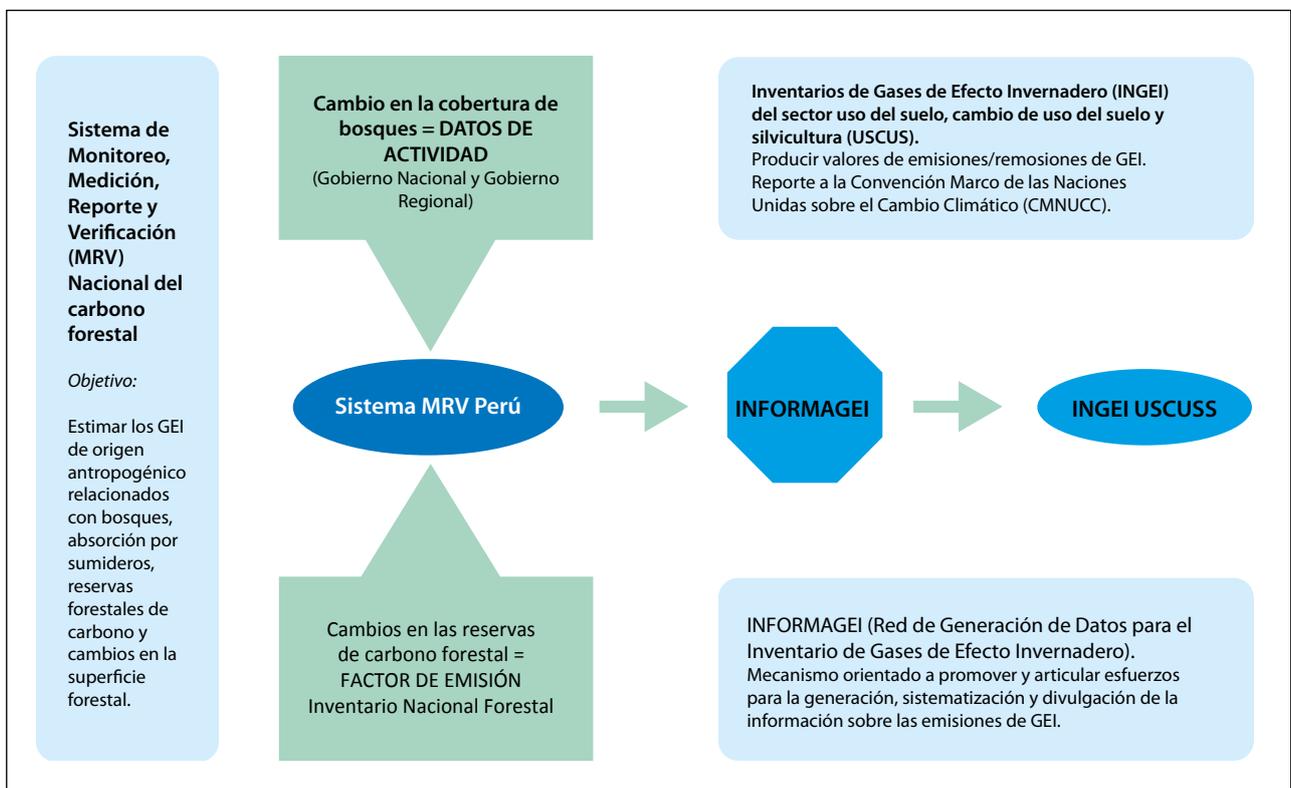


Figura 12. Sistema MRV Nacional de Carbono

Fuente: MINAM 2012 (Boletín de REDD+)

Los acuerdos alcanzados entre el MINAM y el Grupo REDD Perú son:

1. Armonizar REDD a las características propias de Perú, de tal manera que recoja un enfoque multicultural, regional y descentralizando, así como la definición de conceptos adaptados a la realidad peruana y el establecimiento de salvaguardas que respondan a la realidad nacional.
2. La entidad que coordine REDD deberá estar adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (transectorial), incorporando representantes del Ministerio de Cultura, de la sociedad civil y pueblos indígenas como miembros con capacidad de decisión. Asimismo, se acordó que se debe garantizar que sus decisiones sean vinculantes para los demás sectores
3. Garantizar la existencia de planes de consulta específicos a poblaciones locales y pueblos indígenas aprobados según lo establecido en una Ley Marco de Consulta Previa.
4. El MINAM se compromete a cumplir los acuerdos alcanzados con AIDESEP.
5. Continuar, retornando del CP8 (reunión de Vietnam) con el diálogo sobre estos y otros temas para la mejora del RPP, así como

incorporar en dicho diálogo otros procesos como el REDD+ Partnership, FIP, PNCB, etc.

Finalmente, la propuesta de mecanismos de coordinación también alcanza a los actores privados y a las fuentes de financiamiento. En lo que respecta a fortalecer el GTREDD y su coordinación con las Mesas REDD a nivel nacional y regional, el R-PP propone un mecanismo de coordinación para todas las instituciones públicas y privadas que son claves por sus roles y funciones en la preparación e implementación de REDD+. Similar medida propone para la coordinación entre donantes del proceso de preparación *Readiness*, la administración a través de los fondos ambientales y la ejecución vía OCBR, a fin de lograr una coordinación efectiva y una administración eficiente de diferentes fuentes de financiamiento. El MINAM tiene previsto crear un “Comité de Donantes con los fondos ambientales” (MINAM 2011b) a pesar de que, como ya se indicó, cuenta con la Mesa Verde. Asimismo, el MEF está evaluando lanzar un fondo de contrapartida para captar, organizar, y ejecutar de manera ordenada el financiamiento internacional, evitando que el gasto se duplique y sea medible, reportable y verificable.

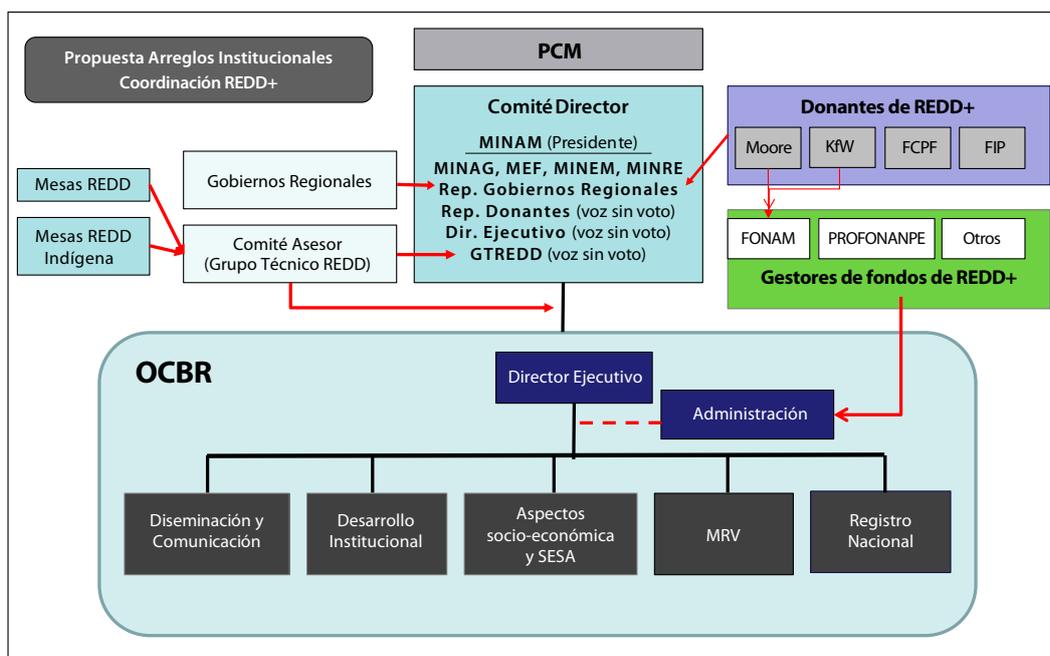


Figura 13. Propuesta de arreglos institucionales del R-PP de Perú

Fuente: MINAM 2011b

6 Implicancias para las 3E

6.1 Las 3E, las políticas nacionales y las opciones políticas

Nicolás Stern (2008) propuso analizar la coherencia de dichas políticas a través de la revisión de los principios de efectividad, eficiencia y equidad con el fin de contar con un marco de evaluación de las propuestas de políticas globales frente al cambio climático. De esa manera se puede verificar que las políticas globales frente al cambio climático produzcan reducciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la escala necesaria para mantener los riesgos del cambio climático a niveles aceptables. Estas políticas deben ser implementadas de una manera costo-efectiva donde la mitigación sea menos costosa, a través de nuevas políticas transparentes y mecanismos de distribución justos. Porque se debe tener en cuenta que a menudo son los países pobres los primeros y más afectados, mientras que los países ricos son quienes tienen la responsabilidad de las emisiones del pasado. Este enfoque es asumido por el Estudio Global Comparativo REDD+ para evaluar la implementación de REDD: ¿Está el mecanismo alcanzando las metas de reducción de emisiones de GEI (efectividad)? ¿Se ha cumplido esta meta a un costo mínimo (eficiencia)? ¿Cuáles son las consecuencias en términos de distribución y beneficios colaterales (equidad y beneficios colaterales)? (Angelsen y Wertz-Kanounnikoff, 2009). Además, algunos autores (Hajek *et al.* 2011) sugieren que la exigencia de resultados equitativos, eficaces y efectivos es una de las razones por la cual las organizaciones con lógicas diferentes se unen para poner en práctica las iniciativas de REDD.

En el caso peruano existen tres esfuerzos iniciales que han abordado estos tres principios en el proceso de implementación de REDD en el Perú. A nivel nacional, Capella y Sandoval (2010) han realizado una descripción de algunos aspectos que deben considerarse durante la implementación

de REDD en la Amazonía peruana. A nivel de proyecto, Hajek *et al.* (2011) han realizado una primera aproximación, señalando que 12 proyectos evaluados en la región de Madre de Dios están trabajando hacia el cumplimiento de estos criterios dentro de los límites de sus lógicas institucionales. Sin embargo, consideran que todavía es muy pronto para concluir que estos proyectos han reunido las lógicas y competencias necesarias para tener éxito en el largo plazo pues, por ejemplo, reconocen los siguientes retos: la incertidumbre del marco legal sobre responsabilidades y derechos, la distribución de beneficios y la falta de un modelo de deforestación para toda la región. Finalmente, enfocados en pobladores locales, Velarde *et al.* (2010) han realizado un estudio para analizar las percepciones sobre equidad y eficiencia en la cadena de valor de REDD a través de la asignación de valores actuales o percibidos, y también un valor deseable, esperado o ideal, destacándose la orientación de los pobladores hacia un enfoque balanceado, es decir, una cadena de valor que sea equitativa y eficiente, pero a la vez la necesidad de definiciones claras sobre REDD+ así como de cambiar el modelo de desarrollo basado en la explotación de los recursos naturales a uno de economía sostenible. A continuación, hacemos una revisión de algunos de los elementos del proceso de implementación de REDD en el Perú a través de los criterios de efectividad, eficiencia y equidad de dichas medidas.

Criterio de efectividad

En lo que respecta a la efectividad, durante la última década ha habido una continuidad de dos Gobiernos que han mantenido las políticas económicas sustentadas en el equilibrio fiscal, la explotación de materias primas, la apertura de mercados, la promoción de las exportaciones y de las inversiones extranjeras. El actual Gobierno, a pesar de haber sostenido en principio una

propuesta de cambio de las políticas económicas, para poder construir el respaldo que le permitió acceder al poder, tuvo que comprometerse a no cambiar la esencia de esta política económica, procurando una mejor distribución de los beneficios y con respeto a las comunidades y el medio ambiente. En la actualidad, las políticas de promoción de la colonización en la región amazónica se han transformado en políticas de promoción de aprovechamiento de la Amazonía a través de la extracción de recursos naturales, la promoción de las inversiones y la producción agrícola orientada a la exportación. Las opciones políticas discutidas en el marco del cambio climático en general, y REDD+ en particular, no han planteado en forma explícita el abordaje integral del cambio de estas políticas, sino la adecuación de su puesta en marcha; en ese sentido, las fuentes de emisiones no piensan ser eliminadas sino únicamente moderadas. Por ello, es probable que, el conjunto de proyectos de aprovechamiento de recursos naturales previstos para la próxima década (Dourojeanni *et al.* 2010) se ejecute con algunas medidas que procuren disminuir las emisiones. En el caso del rápido incremento de la población amazónica, no solo es posible que continúe, sino que ello ocurrirá sin la planificación adecuada y sin medidas efectivas que reduzcan su impacto en los bosques (Cueto y Enrique 2010, MINAM 2010a). Las acciones que buscan reducir la deforestación serán adicionales pero tendrán un impacto restringido. Sin las iniciativas y políticas planteadas por REDD+, es probable que no se den reformas en las políticas de desarrollo económico. Aunque tampoco se puede esperar que estas reformas representen cambios profundos en el modelo de desarrollo sino que el alcance de tales reformas se concrete a través de nuevas condiciones para los proyectos.

El enfoque anidado parece adecuado para casos como el peruano, donde se requiere incrementar las capacidades y la gobernanza como requisito para reducir el desplazamiento de emisiones (fugas) de proyectos e iniciativas tempranas en curso. Sin embargo, las también débiles capacidades de los Gobiernos regionales plantean un reto inmediato para este enfoque, pues estas carencias ponen duda la verificación, el control del desplazamiento de emisiones a nivel subnacional, así como la permanencia de las reducciones evitadas.

Adicionalmente, debido a que los Gobiernos regionales no son las autoridades competentes de la definición e implementación de algunas de las políticas que impulsan la deforestación (extracción de hidrocarburos, gran minería, grandes proyectos de infraestructura, etc.) y a sus débiles niveles de coordinación, resulta poco probable que logren articular sus esfuerzos de manera efectiva a nivel de políticas de desarrollo. Esta amenaza se da incluso frente a otras medidas de mitigación de otros sectores, como por ejemplo, el sector transporte, que considera el mejoramiento de la red vial y el uso de agrocombustibles como medidas de reducción de emisiones del sector. Sin embargo, cuando este mejoramiento se da en las vías que atraviesan los bosques, esto incrementa la presión sobre los mismos. Situación similar ocurre en el caso de los agrocombustibles, cuando las plantaciones que les proveen insumos para su producción se dan a costa del cambio de uso de bosques como es el caso de “Barranquita” en el departamento de San Martín.

Para revertir dicha situación, debería contarse a nivel nacional con políticas e instrumentos efectivos y con permanencia en el tiempo. Lo mostrado por la ENCC y ENMDL hasta la fecha, demuestra que no solo carecen de efectividad y capacidad para manifestarse en instrumentos efectivos de nivel nacional sino que también han carecido de una priorización y focalización en el cambio de uso de los suelos y la deforestación a pesar de ser la principal fuente de emisiones. A futuro, la desarticulación existente entre el Plan Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático, el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático y la Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, mostrada en el tema de las NAMA o PRONAMIS, advierte problemas de efectividad que deberían ser abordados en la elaboración de la Estrategia Nacional de REDD. Sin embargo, tampoco ha sido incorporado adecuadamente en el R-PP y el Programa Bosques. En ese contexto, se advierten serios desafíos para hacer efectiva la meta de reducir a cero de la tasa de deforestación en 54 millones de hectáreas de bosques primarios para el 2021.

Criterio de eficiencia

En cuanto a la eficiencia, el R-PP ha calculado en 12,6 millones de dólares el costo de la elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+. No obstante, se puede advertir que de cumplirse con la totalidad de actividades previstas en el R-PP, este monto no sería suficiente para contar al final con una estrategia completa; por ello es posible que se requieran fondos adicionales. Asimismo, si se busca compatibilizar dicho presupuesto con las prioridades declaradas por el Estado peruano (los beneficios colaterales de REDD+) también se requerirán fondos adicionales. En ese sentido, debido a la poca importancia que tienen las emisiones nacionales en el conjunto de emisiones globales, la implementación de un mecanismo como REDD+ en el Perú se justifica en los beneficios colaterales que pueden aportar a nivel social y ambiental. Sin embargo, una rápida lectura del R-PP (MINAM 2011b) demuestra que para la identificación y establecimiento del sistema monitoreo de los impactos sociales y ambientales, se tiene previsto destinar el 1,5 %, mientras que para el desarrollo de los niveles y escenarios de referencia, así como para el sistema de monitoreo, reporte y verificación de emisiones y capturas de carbono se ha destinado el 30 % del presupuesto total. Por lo tanto, también será necesario contar con fondos adicionales a los previstos si es que se pretende darle prioridad a los beneficios colaterales y evitar que se conviertan en verdaderas externalidades negativas que afecten a las poblaciones y la biodiversidad de los bosques.

Se cuenta con fondos para la implementación del esquema REDD, provenientes del FIP, así como de otros proyectos y programas orientados también al funcionamiento del régimen (MINAM 2011c). El R-PP no es una proyección real de las actividades necesarias para la implementación y funcionamiento de REDD sino tan solo la suma de proyectos y programas previstos y en curso; por lo tanto, no está completo y en algunos casos se han podido identificar vacíos así como redundancias. En ese sentido, una de las actividades no consideradas en el PLAAMCC son los costos del funcionamiento de los sistemas de monitoreo de impactos sociales y ambientales, así como del sistema de monitoreo, reporte y verificación de la reducción de emisiones. En lo que respecta a pagos por los costos de oportunidad, Armas *et al.* (2009) elaboraron para el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) un estudio que

concluye que el 55 % de la deforestación anual en la Amazonía podría ser compensado con pagos equivalentes al promedio de los precios de créditos de carbono en mercados voluntarios, calculando que el valor total mínimo de transferencias necesarias para reducir la tasa de deforestación por la mitad durante diez años consecutivos es de aproximadamente 540 millones de USD. Asimismo, sin buscar cubrir los costos de oportunidad de las comunidades nativas por conservar los bosques, el PNCRB, a través de un sistema de incentivos especiales para pueblos indígenas, aplica un pago de 10 soles por hectárea al año, para lo cual se necesitarían 130 millones de soles al año (unos 47 millones USD) para implementar el programa en los 13 millones de hectáreas que poseen los pueblos indígenas en la Amazonía peruana en la actualidad. Asimismo, nada está dicho sobre el pago de costos de oportunidad para las grandes actividades productivas que generan deforestación.

En lo que respecta a los costos de los proyectos, Rendón *et al.* (2010) concluyen que, si bien los costos varían en función del proyecto, en general los costos en Perú son comparables a las estimaciones publicadas. Este mismo estudio estima que los presupuestos de los seis proyectos evaluados a 10 años expresados como promedio de los costos anuales por hectárea se ubicarían dentro de los 0,50-3,25 USD por hectárea y año, con un costo promedio de evitar la deforestación y la degradación de los bosques cercano a los 2,0 USD por hectárea, sin considerar los costos de transacción. En la percepción de los actores, estos costos de transacción, en especial los de certificación y de verificación, son tan altos que están beneficiando sobre todo a las empresas consultoras internacionales, haciendo del mercado de carbono regulado un mecanismo “exclusivo” y no “inclusivo”, pues además consideran que todavía no está bien definida la forma de inclusión de las comunidades y las poblaciones indígenas en el proceso y las ventajas que obtendrán de REDD (Velarde *et al.* 2010).

Aún no hay un estudio claro de los costos de transacción en los que incurren los diferentes actores que intervienen en la implementación de un proyecto REDD. No obstante, cada caso, dependiendo de sus características especiales, tendrá costos de transacción diferentes. Por ejemplo, en proyectos que se desarrollan en áreas

donde ya existen proyectos previos, muchos de los costos de preparación son costos hundidos en la ejecución de las fases previas al proyecto, mientras que en aquellos en áreas en las que el proyecto representa una primera aproximación a la conservación de los bosques, es posible que los costos sean más altos.

Tampoco se ha evaluado cuáles serán los costos de la preparación, implementación y transacción de un programa nacional de REDD. Entre dichos costos se debe considerar el diseño y puesta en marcha de la infraestructura institucional y normativa, de los mecanismos operativos y de monitoreo, así como del desarrollo de capacidades y los mecanismos de resolución de disputas. Uno de los costos de preparación son los costos de medir y monitorear las reservas y flujos de carbono en una superficie tan amplia y diversa como la Amazonía peruana. Sin embargo, algunos optimistas consideran que la tecnología podrá reducir dichos costos a niveles accesibles. Según Asner *et al.* (2010), el Carnegie Airborne Observatory (CAO), utilizando LiDAR, pudo analizar 4,3 millones de ha de la región peruana de Madre de Dios a un costo de 0,08 USD/ha.

La falta de consideración de los pagos de compensación para proyectos de extracción de hidrocarburos, la generación de energía eléctrica a través de represas o la construcción de gran infraestructura vial, es un signo que muestra que no se está teniendo en cuenta realmente dentro de REDD la generación de incentivos positivos para estos sectores con el fin de cambiar su dinámica de deforestación. Sin embargo, el proyecto de Ley de Provisión de Servicios Ambientales (CPAAAAE 2011) que actualmente se viene debatiendo en el Congreso de la República, considera que estos grandes proyectos deberán incluir entre sus medidas de mitigación de impactos ambientales el pago de compensaciones por los servicios ambientales que afecten, por lo que podría generarse un fondo para la conservación y restauración de servicios ambientales (entre ellos REDD) financiado por los grandes proyectos de infraestructura a través de dicha compensación.

Criterio de equidad

En lo que respecta al criterio de equidad, una prioridad para el Estado peruano es lograr que REDD genere beneficios colaterales a nivel

social y ambiental para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que habitan en los bosques, así como para la conservación de la biodiversidad. Perú es un país con gran cantidad de bosques y, en promedio, con una baja tasa de deforestación (Wert-Kanounnikoff y Kongphan-apidak 2009). En ese sentido, no le convienen esquemas de REDD que privilegien las tasas de deforestación históricas ya que no reconocen que el país se encuentra en un proceso de crecimiento económico que a la vez significa un crecimiento del impacto sobre la naturaleza y en particular los bosques, como es el caso del incremento de la gran infraestructura vial y energética que se viene construyendo y se tiene previsto construir, cuyos impactos no son reflejados correctamente en la tasa de deforestación actual.

Otro elemento importante en la equidad es que no solo se recompensen los cambios en las políticas que impulsan la deforestación y degradación de los bosques, sino que también se promuevan aquellas políticas que promueven la conservación y el uso sostenible y armónico de los bosques. En ese sentido, los esquemas de REDD basados en tasas de deforestación, no reconocerían que la puesta en marcha de algunas políticas de implementación de derechos de los pueblos indígenas, de conservación de la biodiversidad y del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, a pesar de no haberse implementado adecuada y completamente, son en buena parte responsables de haber conservado una gran cobertura de bosques. Ese es el caso del reconocimiento y titulación de las comunidades nativas (pueblos indígenas amazónicos), la creación de las reservas territoriales para la protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, las reservas comunales, etc. Asimismo, como parte de la política de conservación de la biodiversidad, el sistema de áreas naturales protegidas ha significado un freno a la deforestación, en especial en las áreas naturales protegidas de uso indirecto (aquellas que no permiten actividades extractivas dentro del área), así como a la implementación (aunque no completamente satisfactoria) del sistema de concesiones forestales maderables, y también las concesiones para productos no maderables, de ecoturismo y conservación (Oliveira *et al.* 2007). Estos logros relativos se han alcanzado en contextos de baja capacidad para contar con sistemas de monitoreo, débil gobernanza y en situación de pobreza, en las zonas forestales. Por ello también,

el Gobierno de Perú ha planteado que los fondos de REDD deben ser adicionales y previos. Ello significa que deben ser adicionales a los fondos que apoyan las estrategias que actualmente conservan bosques, y que se requieren para la fase de preparación e implementación.

En otra de las dimensiones de la equidad convendría destacar el aspecto de no penalizar las acciones tempranas; es decir, aquellos esfuerzos que de manera anticipada desarrollan actores privados y públicos para la implementación de REDD. En el Perú se han identificado más de 20 proyectos REDD (MINAM 2011b ha identificado 24 y Che Piu y García 2011 han identificado 35), considerados acciones tempranas a nivel local que actualmente se orientan a acceder a los mercados voluntarios pero son desarrolladas con la suficiente flexibilidad para también poder acceder a un posible futuro mercado regulado. Si bien el R-PP (MINAM 2011b) reconoce la importancia de estas iniciativas tempranas, en la coordinación institucional entre niveles de implementación de REDD+ y la creación de capacidades e información técnica para los temas de escenarios referenciales y MRV, también señala que estas iniciativas tempranas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Contribuir con la fase de preparación para REDD+ en el Perú, principalmente con el fortalecimiento de capacidades para la implementación del mecanismo a nivel regional.
- b. En caso de que no exista un escenario de referencia para REDD+ a nivel regional, las iniciativas deben contribuir con la construcción de estos escenarios de referencia regionales, los cuales tendrán que ser aceptados por las autoridades competentes.
- c. En caso de que exista un escenario de referencia para REDD+ a nivel regional aceptado por las autoridades competentes, entonces los diseñadores de proyecto deberán usarlo en el diseño de las actividades REDD+.
- d. Contribuir con la red de generación de datos para el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.
- e. Ser socios estratégicos a nivel nacional y regional en la propuesta y validación de mecanismos equitativos y justos para la distribución de los costos y beneficios asociados con REDD+.

- f. Contribuir con la validación de metodologías para el desarrollo de los procesos de información, participación y eventualmente, consulta con actores.

En cuanto a la distribución de los costos y los beneficios aún no se han tomado decisiones respecto de quiénes y en qué magnitud asumirán los costos y recibirán los beneficios. Hay quienes tienen una posición escéptica (Rojas 2009) por considerar que los pueblos indígenas tienen pocas posibilidades de ser beneficiarios directos de mecanismos REDD en la Amazonía peruana debido a la falta de claridad del marco legal aplicable. Sin embargo, como ya se ha explicado, en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (pero todavía no vigente) y el proyecto de Ley de Provisión de los Servicios Ambientales se establece que los tenedores de títulos habilitantes (derechos para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre) serían los beneficiarios de esquemas que paguen o compensen por la recuperación, el mantenimiento o incremento de la provisión de servicios de los ecosistemas forestales. No ocurre lo mismo con una distribución de los costos. No obstante, dichos textos también disponen que los beneficiarios deberán pagar una retribución económica al Estado por concepto del derecho de aprovechamiento de esos servicios ecosistémicos.

Asimismo, se requiere una distribución descentralizada y multinivel de los costos, pero una distribución centralizada y vertical de los beneficios. Al aplicarse un enfoque anidado, se demanda por parte de las autoridades regionales un conjunto de actividades (niveles de referencia subnacionales, espacios de coordinación regional, entidades regionales competentes, etc.) que les ocasionarán múltiples costos, los cuales deberán ser asumidos por las autoridades regionales. En el mismo sentido, el enfoque por niveles también demandará otro conjunto de acciones correspondientes al nivel nacional y local (proyectos). En lo que respecta a la administración y distribución de los ingresos (beneficios económicos), el R-PP (MINAM 2011b) propone que sea el MINAM el administrador de los fondos REDD, con apoyo de FONAM y PROFONANPE durante la fase de preparación, y por la OCBR propuesta en la fase de implementación y de pago por desempeño.

Como ya se ha indicado, una de las prioridades que el Gobierno de Perú ha venido señalando desde el 2008 son los beneficios colaterales de REDD. En

ese sentido, se espera que la implementación de REDD en el Perú signifique mejoras para las comunidades locales e indígenas. La preparación de REDD considera la necesidad de luchar contra la pobreza no solo como un beneficio colateral, sino también por identificarla como una de las causas de la deforestación y degradación. En el Perú ya otros instrumentos de planificación nacional vinculados al sector forestal habían tenido aproximaciones muy diversas a la lucha contra la pobreza, pero en todos los casos con muy pocos resultados (Che Piu, 2007). La Estrategia Nacional Forestal introduce los conceptos de distribución equitativa y sostenible de los beneficios del bosque, el acceso y control sobre los recursos e igualdad de oportunidades en las diversas actividades económicas, políticas y sociales organizadas en función de la actividad forestal. Por su parte, la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal no plantea ninguna vinculación de la pobreza con la tala ilegal, y menos con la estrategia y la reducción de la pobreza. El Plan Nacional de Reforestación aborda el tema de la pobreza de una manera muy tangencial, refiriéndose a ella como parte del problema. Por último, el Plan de Acción Estratégico para la Implementación del Apéndice II de la CITES para la caoba en el Perú, aunque incluye el alivio de la pobreza de las poblaciones rurales en su visión, carece de concreción en el desarrollo del plan. Es decir, si bien los instrumentos de planificación nacional del sector forestal incluyen el discurso de lucha contra la pobreza, este se diluye en la praxis al no contemplarse medidas concretas y deliberadas con tal fin. Este es un riesgo concreto frente a REDD.

En lo que respecta a la biodiversidad, el tema ha sido tocado aun con menos relevancia que la pobreza. Si bien se puede decir que muchas de las organizaciones públicas y privadas involucradas en los diferentes procesos de preparación para REDD en el Perú tienen el tema de la biodiversidad como uno de sus temas prioritarios, lo concreto es que se trata de uno de los temas que ha estado menos presente en las discusiones en torno a REDD. El R-PP lo aborda de una manera reducida, y hace mayor énfasis en lo referido al monitoreo de la biodiversidad y servicios ambientales (diferentes del carbono). No obstante, el Inventario Nacional Forestal tiene previsto entre sus objetivos generar información validada sobre el estado de la biodiversidad y fauna silvestre; es decir, se espera generar un mapa de índices de biodiversidad, bosques de alto valor para la conservación, fauna

y fuentes de agua y áreas con potencial turístico y para la conservación.

Por último, si bien son reconocidas las carencias y vacíos de la gobernanza de los bosques y del desempeño institucional, no existen iniciativas y programas que busquen atender estos problemas. Aunque es cierto que el R-PP propone recursos para la OCBR y para procesos participativos, queda claro que ellos están orientados a los temas REDD y no tanto a la transformación de las condiciones de gobernabilidad de los bosques. Es decir, estas condiciones podrían mejorar gracias a las iniciativas REDD, pero estas no se están poniendo como objetivo directo. No obstante, es posible que en las otras fases de REDD y a través de otras iniciativas se aborden de manera directa los temas de gobernanza y gestión forestal. Entre otros fondos destinados a REDD figuran el Programa de Inversión Forestal, con un presupuesto de 50 millones de dólares provenientes del Fondo de Inversión Climático (CIF por sus siglas en inglés), que considera inversiones en el fortalecimiento de la capacidad institucional y mejora de la gestión forestal. Además, simultáneamente podrían tener lugar otros procesos como el Programa de Desarrollo Forestal Sostenible, Inclusivo y Competitivo en la Amazonía Peruana que considera entre sus componentes el fortalecimiento de la administración forestal con un presupuesto de 50 millones de dólares, 30 de los cuales provienen de un préstamo de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

6.2 Evaluación de las 3E de los principales aspectos de REDD

Los bajos niveles de control de la corrupción, gobernanza, Estado de derecho, (Wert-Kanounnikoff y Kongphan-apirak 2009) y transparencia (Che Piu y Martínez 2011) en el Perú representan un gran desafío para la efectividad, eficiencia y equidad de REDD. Varias de estas falencias se manifestaron en el “Baguazo” (véase cuadro 6), uno de los acontecimientos más trágicos de la historia reciente peruana y que muestra los niveles que ha alcanzado la mala gobernanza forestal en Perú. Estos antecedentes son suficientes para justificar las dudas sobre la existencia de condiciones adecuadas para conducir un proceso REDD en Perú.

No obstante, otros procesos avanzan reconfigurando la institucionalidad forestal en el Perú, como el proceso de descentralización forestal a través de la transferencia de funciones forestales a los Gobiernos regionales y la aprobación de un

Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre. El proceso de descentralización forestal que se encuentra en marcha hace cuatro años aún no ha concluido y los Gobiernos regionales ya afrontan el duro reto de convertirse en las nuevas

Cuadro 7. El Baguazo y la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre

En junio del 2008, el presidente de la República Alan García promulgó el Decreto Legislativo N° 1090 que aprobó una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, haciendo uso de las facultades para legislar delegadas por el Congreso a fin de que adecúe la legislación con el fin de facilitar la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos. Dicho decreto fue uno de los 99 que se promulgaron con dicho fin, la mayoría de los cuales fueron publicados el mismo día. El Decreto Legislativo N° 1090 fue cuestionado por casi todos los actores debido a que fue elaborado sin participación alguna, lo que motivó que fuera modificado por el Congreso hasta en dos oportunidades a través de las Leyes N° 29263 y 29317, antes de entrar en vigencia en enero del 2009.

Sin embargo, ello no aplacó todas las críticas, en especial las de las organizaciones indígenas lideradas por AIDSESEP, quienes radicalizaron sus protestas tomando carreteras, pozos petroleros y plantas de bombeo de petróleo con la finalidad de eliminar la posibilidad del cambio de uso de los suelos forestales y de que se respete su derecho a la consulta libre previa e informada establecida en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización de Internacional para el Trabajo (OIT). Estas protestas fueron aumentando hasta que el 5 de junio del 2009 fallecieron 34 personas entre manifestantes y policías en un enfrentamiento iniciado cuando fuerzas policiales intentaron desalojar a los indígenas que habían tomado carreteras en la provincia amazónica de Bagua, lo que se conoce como el “Baguazo”.

Después de estos hechos de violencia, el Congreso acordó derogar el Decreto Legislativo N° 1090 y el Gobierno conformó un Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos en el cual se sentó a negociar con las organizaciones indígenas. A finales del 2009 el Gobierno inició un proceso para elaborar una nueva propuesta de proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre que concluyó con la presentación al Congreso del proyecto en junio del 2010. Sin embargo, a pesar de los recientes acontecimientos de Bagua, el Gobierno de Perú solicitó al Congreso que exonerara dicho proyecto de varios trámites y lo aprobara con carácter de urgente. Luego de varias dudas, el Congreso decidió someter el proyecto de nueva Ley Forestal a un proceso de consulta libre previa e informada a los pueblos indígenas. Sin embargo, este proceso fue muy cuestionado por AIDSESEP por considerar que no era lo suficientemente informado y libre y porque el Gobierno había vetado la ley sobre el derecho a la consulta previa que el Congreso había aprobado en mayo del 2010. A pesar de ello, el proceso fue llevado a cabo, contando con el respaldo de varias de las otras organizaciones indígenas. La Defensoría del Pueblo, que participó como observador en este proceso, concluyó que si bien se habían cumplido las condiciones mínimas de la consulta previa, este proceso no debía ser considerado como un modelo a seguir. En los últimos días de la administración del presidente Alan García, el Congreso aprobó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre en un apurado debate.

Si bien la nueva ley fue promulgada y publicada en julio del 2011, en vísperas del cambio de Gobierno, su vigencia ha quedado suspendida hasta la publicación de su reglamento. En el contexto de un nuevo Gobierno, AIDSESEP ha reiterado sus críticas contra la nueva ley, y varias de las nuevas autoridades del Ministerio del Ambiente han señalado su intención de buscar la derogación o al menos la modificación de esta nueva ley forestal.

autoridades forestales regionales a la vez que promotores del desarrollo regional. Asimismo, en el caso del plan anticorrupción, su implementación aún no se inicia y podría seguir la misma suerte de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal, que lleva varios años sin implementarse. Debido a que el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (principal socio comercial de Perú) cuenta con un anexo dedicado a la mejora del manejo forestal en el Perú, se espera que ello dinamice varios de estos procesos, como la descentralización y la lucha contra la corrupción.

Si bien el marco legal vigente en el Perú no permite la propiedad de los individuos a título privado sobre los recursos forestales, estos pueden acceder a su aprovechamiento a través de concesiones, permisos, autorizaciones y recientemente con la nueva ley forestal (pero aún no vigente) a través de las cesiones en uso para fines agroforestales. Asimismo, el Estado es tenedor de una parte considerable de los bosques: según el Informe Nacional Perú para la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2010, más del 80 % se encuentran bajo dominio público y muchos de ellos en alguna de las categorías de áreas naturales protegidas o de reservas territoriales para pueblos en aislamiento voluntario o contacto inicial. No obstante, existen varios actores que poseen bosques sin contar con ninguno de esos derechos. Nos referimos tanto a los pueblos indígenas a quienes aún no se les ha reconocido sus derechos territoriales, como a los migrantes que acaban de asentarse en zonas de bosques.

Culminar el ordenamiento forestal, el catastro unificado de usos, tenencia y derechos sobre el bosque, así como el proceso de titulación de pueblos indígenas representan retos importantes para la efectividad y la equidad de REDD. Si bien han sido declarados bosques de producción permanente, no se ha completado la identificación de otros tipos de categorías del ordenamiento forestal, como los bosques de producción en reserva o los bosques para aprovechamiento futuro. Igualmente, se carece de un solo catastro que unifique los usos actuales del bosque, así como los derechos otorgados y la tenencia real de dichos bosques; pues solo así se puede tener certeza sobre quiénes toman las decisiones sobre uso de los bosques. Finalmente, AIDSESEP señala que existen al menos 988 comunidades nativas pendientes de

reconocer, titular o ampliar sus tierras en propiedad y sus territorios en cesión en uso, 5 reservas territoriales para protección de pueblos indígenas en aislamiento voluntario pendientes de declarar, y 8 reservas comunales que son un tipo de área natural protegida bajo administración indígena pendientes de crear (AIDSESEP 2012). Todos estos territorios en conjunto podrían significar unos 20 millones de hectáreas pendientes de ser reconocidas a los pueblos indígenas.

Como hemos señalado anteriormente, las fases de preparación e implementación para REDD en Perú cuentan con diferentes fuentes de financiamiento. Estas fuentes provienen tanto de fuentes multilaterales (FCPF, FIP, CAF), la cooperación bilateral (USA, Alemania, Japón y Suiza) fuentes privadas (Fundación Gordon y Betty Moore y Conservación Internacional), y otros tipos de fuentes (FAO e Instituto Carnegie). En este sentido, los fondos provenientes del FIP son para la identificación de traslapes y lagunas entre las diferentes fuentes de financiamiento. Si bien estas superposiciones y vacíos no representan un problema particular de Perú, sino generales del financiamiento internacional para REDD, es evidente que su manejo representa uno de los principales retos para la eficiencia de REDD en el Perú. Además, esta gran cantidad de fuentes y la confusión existente alrededor de ellas no contribuyen a la transparencia, generándose condiciones no solo para la corrupción sino también para la ineficiencia del gasto.

El beneficio neto generado por las actividades económicas que causan la deforestación a nivel local es de más de 758 millones de nuevos soles anuales (Armas *et al.*, 2009), mientras que investigaciones realizadas en el Perú y otros países estiman que el valor de los productos no maderables extraídos en los bosques ribereños tropicales van desde 13 dólares/ha/año hasta 698 dólares/ha/año (León 2007). El valor económico del aporte de las áreas naturales protegidas está calculado en 1125 millones de USD anuales (SERNANP, 2009), aunque dicho valor no sea percibido por la sociedad y las poblaciones que viven en los bosques. Los proyectos relacionados con el bosque y la mitigación del cambio climático, compilados en el Plan Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (MINAM 2011c) y entre los que se incluyen los proyectos y programas REDD del Gobierno, representan unos 300 millones de USD.

La participación es un importante elemento para la efectividad, la eficiencia y la equidad de REDD. Los diferentes procesos de REDD en el Perú han tenido diferentes niveles de participación. En el caso del FCPF, si bien en un inicio durante la elaboración del R-PIN se careció por completo de participación y transparencia, en la fase de elaboración del R-PP la participación mejoró, permitiendo que el Grupo REDD Perú pudiera alcanzar propuestas de mejoras sobre el proceso y de fondo. Sin embargo, no ocurrió lo mismo con otros actores, como los Gobiernos regionales y los actores locales que no pudieron participar plenamente no solo por la falta de mecanismos sino por la complejidad de los temas involucrados. En el caso de los pueblos indígenas, el respeto a sus derechos de información, participación, consulta y consentimiento, es un gran reto no solo para el proceso REDD sino para todo el país, que acaba de aprobar una ley general para la consulta a los pueblos indígenas. Se espera que la ley aprobada genere mejores condiciones para la inclusión de los pueblos indígenas en el FCPF y otros procesos. Algunos estudios muestran que la percepción de los actores es que no se dispone de información sobre REDD en formatos y lenguaje entendible para los grupos de interés locales (Velarde *et al.*, 2010), lo que dificulta la participación efectiva, en particular de las poblaciones indígenas y locales. Son justamente los actores locales los que tienen más dificultades para participar en los procesos de REDD en Perú. A pesar de existir mesas regionales en San Martín, Piura, Madre de Dios, Ucayali, Cusco y Loreto, es resaltante la poca participación que tienen los actores locales (Zelli *et al.* 2011) y las pocas o nulas relaciones existentes entre los beneficiarios y las fuentes de financiamiento de REDD (Castaño *et al.* 2011). De acuerdo con el estudio de Castaño *et al.* (2011) las fuentes de financiamiento señalan tener mayor número de relaciones con el Gobierno y las ONG que con los actores locales y tenedores de bosques. Ello demuestra una distancia entre los que recibirían pagos o retribuciones por REDD+ y los que proporcionarían los fondos para ello.

Los niveles de coordinación entre los niveles nacionales, regionales y locales del Gobierno son pobres. En materia forestal, la descentralización forestal iniciada el 2009 aún no logra superar la histórica concentración de las funciones forestales en el Gobierno nacional. Asimismo, los Gobiernos locales (municipales) carecen de funciones y competencias en temas forestales, aunque la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre indica que deben

apoyar a las autoridades regionales con el control forestal y podrían gestionar bosques a través de la administración de bosques locales. Se espera que la futura puesta en marcha de sistemas, como el Sistema Nacional de Información y Control Forestal y el Sistema Nacional de Datos para el Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero, puedan ser mecanismos que ayuden a integrar los diferentes niveles de gobierno.

La coordinación intersectorial entre el MINAG y el MINAM ha sido difícil, aunque recientemente, con la coordinación en diferentes temas, como la implementación del Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, la preparación REDD, la coordinación del Inventario Nacional Forestal o la elaboración de publicaciones como “Perú, el país de los bosques” esta coordinación ha mejorado. La actual autoridad nacional forestal, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAG y la autoridad nacional de supervisión forestal, el OSINFOR, han tenido bajos niveles de coordinación y comunicación, lo cual ha dificultado el cumplimiento de las labores de ambos en materia forestal. Asimismo, es incipiente o nula la coordinación con otros ministerios como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

La coordinación horizontal entre las regiones, que son las nuevas autoridades regionales, empezó con algunos problemas cuando cada una de las regiones definió sus procedimientos y mecanismos para el transporte de productos forestales y estos no han sido homologados, a veces incluso ni siquiera comunicados a las otras regiones. Igualmente, el hecho que cada región haya optado por su propio modelo de organización administrativa en cuanto a sus autoridades forestales puede generar también dificultades para la coordinación. En ese sentido, mientras que en San Martín actualmente la autoridad forestal regional está a cargo de la Dirección de Recursos Naturales y Asuntos Ambientales, Lotero cuenta con un Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre autónomo, Ucayali con una Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre y Madre de Dios con un Programa Regional de Manejo Forestal y de Fauna Silvestre pero como órgano descentralizado. Sin embargo, parece que todas las regiones están encaminadas a establecer un sistema de una única autoridad regional ambiental con un enfoque territorial.

7 Conclusiones

El Perú viene avanzando con la preparación para REDD+, con 41 proyectos piloto en elaboración hasta Julio de 2012 (MINAM 2012). Mientras que los proyectos piloto ya están en marcha, con financiamiento internacional y nacional, y hasta certificación por los estándares internacionales (VCS 2012), el Gobierno nacional sigue en el proceso de construcción de las estrategias para REDD+ y MRV bajo el liderazgo del MINAM.

El éxito de la implementación de REDD requiere la resolución de los desafíos legales y claridad en el ordenamiento territorial y derechos de tenencia. Aunque la aprobación de la ley de consulta representa un avance para la protección de derechos de pueblos indígenas y la equidad, todavía falta una consolidación de la implementación de FPIC en el país. AIDSEP sigue demandando la protección del derecho de consulta y de tenencia como un prerrequisito para REDD. En términos de las leyes ambientales, la propuesta de ley de servicios ecosistémicos y la reglamentación de la nueva ley forestal sigue en fase de elaboración. La falta de claridad legal sobre derechos de carbono y la superposición de tenencia y derechos de uso del bosque crea incertidumbre sobre el futuro de proyectos en la región.

Asimismo, aunque REDD cuente con un sólido apoyo dentro de algunos sectores del Gobierno y la sociedad civil, enfrentará grandes desafíos durante la fase de implementación si no hay claridad legal e integración y coordinación intersectorial. Si bien hay una propuesta para coordinación intersectorial en la preparación de la estrategia REDD nacional, existe una brecha entre las metas de cooperación y colaboración y la realidad actual. La falta de apoyo intersectorial para un desarrollo socioeconómico que incentiva la conservación y frena la deforestación y degradación se ve como uno de los mayores desafíos para REDD en el Perú. Las proyecciones futuras indican un aumento de la deforestación nacional debido al crecimiento de los sectores extractivistas y agrícolas. Siendo un país con grandes áreas de bosques pero tasas relativamente bajas de deforestación, el potencial de REDD+ para el Perú se concentra en la tendencia actual de apoyo institucional y legal para el desarrollo de la Amazonía que se concentra en la expansión de actividades que promueven la extracción de recursos (minería, hidrocarburos, etc.) sin preocuparse por la huella ecológica. La búsqueda de un equilibrio entre la demanda para crecimiento y la conservación forestal será central en cualquier estrategia para REDD.

8 Referencias

- AIDSESEP y FPP (2011) La realidad de REDD+ en Perú: entre el dicho y el hecho... Análisis y alternativas de los Pueblos Indígenas Amazónicos. AIDSESEP, FENAMAD, CARE y FPP, Lima, Perú.
- AIDSESEP (2012) Construyendo REDD+ Indígena. Adecuación Intercultural del REDD+ Perú a los Derechos Territoriales y Colectivos de los Pueblos indígenas. AIDSESEP, Lima, Perú.
- Almeyda, A., Broadbent, E. Schmink, M. Perz, S. y Asner, G. (2010) Deforestation Drivers in Southwest Amazonia: Comparing Smallholder Farmers in Iñapari, Peru, and Assis Brasil, Brazil. *Conservation and Society* 8 (3): 157-170.
- Álvarez, Nora y Naughton-Treves, Lisa. (2003) Linking National Agrarian Policy to Deforestation in the Peruvian Amazon: A Case Study of Tambopata, 1986–1997. *Ambio* 32 (4), Royal Swedish Academy of Sciences.
- AMPA- Amazónicos por la Amazonía (2010a) Boletín del Observatorio de Fuego 1. San Martín, Perú.
- AMPA- Amazónicos por la Amazonía (2010b) Boletín del Observatorio de Fuego 2. San Martín, Perú.
- AMPA- Amazónicos por la Amazonía (2010c) Boletín del Observatorio de Fuego 3. San Martín, Perú.
- AMPA- Amazónicos por la Amazonía (2010d) Boletín del Observatorio de Fuego 4. San Martín, Perú.
- AMPA- Amazónicos por la Amazonía (2011) Boletín del Observatorio de Fuego 1. San Martín, Perú.
- Angelsen, A. y Wertz-Kanounnikoff, S. (2009) ¿Cuáles son los temas clave en el diseño de REDD y cuáles los criterios para evaluar las opciones?. En Angelsen, A. (ed.) *Avancemos con REDD: Problemas, opciones y consecuencias*. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Apoyo Consultoría (2012) Contribución e impactos de la agricultura moderna al desarrollo del Perú. Documento consultado el 2 de febrero de 2013: [http://www.apoyoconsultoria.com/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/EditForm/CONTRIBUCI%C3%93N%20E%20IMPACTOS%20DE%20LA%20AGRICULTURA%20MODERNA%20AL%20DESARROLLO%20DEL%20PER%C3%9A%20\(2\).pdf](http://www.apoyoconsultoria.com/SiteAssets/Lists/JER_Jerarquia/EditForm/CONTRIBUCI%C3%93N%20E%20IMPACTOS%20DE%20LA%20AGRICULTURA%20MODERNA%20AL%20DESARROLLO%20DEL%20PER%C3%9A%20(2).pdf).
- Armas, A., Börner, J., Tito, M., Díaz, L., Tapiacoral, S. C., Wunder, S., Reymond, L. y Nascimento, N. (2009) Pagos por Servicios Ambientales para la conservación de bosques en la Amazonía peruana: Un análisis de viabilidad. SERNANP, Lima, Perú.
- Armenteras, Dolores y Mónica Morales (2009) La Amazonía de hoy. En: *Perspectivas del Medio Ambiente en Amazonia*. PNUMA, OTCA y CIUP, Lima, Perú.
- Asner, G., Powell, G., Mascaró, J., Knapp, D., Clark, J., Jacobson, J., Kennedy-Bowdoin, T., Balajl, A., Paez-Acosta, G., Victoria, E., Secada, L., Valqui, M. y Hughes, F. (2010) High-resolution forest carbon stocks and emissions in the Amazon. En: *PNAS Early Edition*. En www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.1004875107
- Bajak, F. (2012) Peru's Cocaine Production In Spotlight As Country Hosts Global Drug Conference. *Huffington Post*. http://www.huffingtonpost.com/2012/06/24/peru-cocaine-production-global-drug-conference_n_1622467.html
- Barclay, F. y Santos, F. (1991) El minifundio en la selva alta. *Debate Agrario: Análisis y Alternativas* 11. Lima: CEPES.
- Barrena Arroyo V., J. Gianella, H. García, N. Flores, E. Rubin, J. C. Ocaña y R. Guillen (2010) Análisis de recursos biomásicos leñosos y de residuos para uso combustible. Capítulo

5. Bioenergía y seguridad alimentaria BEFS - El análisis de BEFS para el Perú - Compendio técnico - Resultados y conclusiones. FAO, Roma, Italia.
- BCRP (2010) Memoria 2010. Banco de la Reserva del Perú. Publicado online: <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual/memoria-2010.html>
- Bennet-Curry, A., Malhi, Y. y Menton, M. (en prensa) Leakage effects in natural resource supply chains: A case study from the Peruvian commercial charcoal market. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*.
- Berganza-Setién, I. y Purizaga-Ganados, J. (2011) Migración y desarrollo. Diagnóstico de las migraciones en la zona norte de Perú. Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima, Perú
- BICECA - Construyendo conciencia cívica informada para la incidencia y conservación en la Amazonia andina (2010) Carreteras y Deforestación – Diagnóstico Adecuado y Bases para Transporte Sostenible en el R-PP Peruano. Boletín Mensual, Lima, Perú.
- Blaser, J., Sarre, A., Poore, D. y Johnson, S. (2011) Status of Tropical Forest Management 2011. ITTO Technical Series No 38. International Tropical Timber Organization, Yokohama, Japón.
- Brack A, Ipenza C, Alvarez J. y Sotero V. (2011) Minería Aurífera en Madre de Dios y Contaminación con Mercurio - Una Bomba de Tiempo. MINAM, Lima, Perú.
- Brandão, A. O., Jr. y Souza, C. M. (2006) Mapping unofficial roads with Landsat images: a new tool to improve the monitoring of the Brazilian Amazon rainforest. *International Journal of Remote Sensing*. 27: 177–189.
- Brockhaus, M. y Di Gregorio, M. (2012) A Brief Overview: Component 1 on National REDD+ Policies and Processes. CIFOR Infobrief 13. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Brockhaus, M., Di Gregorio, M. y Wertz-Kanounnikoff, S. (2012) Guide for Country Profiles: Global Comparative Study on REDD (GCS-REDD) Component 1 on National REDD+ Policies and Processes. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Brown, I. F, Schroeder, W., Setzer, A., Maldonado, M., Pantoja, N., Duarte, A. y Marengo, J. (2006) Monitoring fires in southwestern Amazonia rainforests. *EOS Transactions, American Geophysical Union* 87: 253-264.
- Brown, D. y Schreckenberg, K. (1998) Shifting cultivators as agents of deforestation: assessing the evidence. *Natural Resource Perspectives* vol 29. Overseas Development Institute, Londres, Reino Unido.
- Capella, José, Milagros Sandoval y Sandra Velarde (2010) Derechos, acceso a los recursos, tenencia y posibles conflictos respecto a REDD+ en el Perú. Reducción de emisiones de todos los Usos del Suelo. Reporte del Proyecto REALU Perú Fase 1. Lima: ICRAF.
- Capella, José Luis y Sandoval, Milagros (2010). REDD en el Perú: consideraciones jurídicas para su implementación. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Lima, Perú.
- Castaña, L., Abugattas, D., Félix, A., Anchante, A. y Valdés, A. (en prensa) Diagnóstico de las Necesidades de Capacitación Capacidades de las Organizaciones Públicas y Privadas para el Desarrollo del Mecanismo REDD en el Perú. OET, UPCH, DAR, WWF, AAT, Lima, Perú.
- CDI e INDUFOR (2012) Plan de Inversión Forestal Componente III: Elementos para la identificación de áreas con mayor potencial para reducir emisiones de GEI en el sector forestal. Insumo para el Plan de Inversión Forestal de Perú, Fondo Estratégico sobre el Clima Programa de Inversión Forestal, Banco Interamericano de Desarrollo, Lima/Helsinki.
- CEPLAN (2011) Plan Bicentenario el Perú hacia el 2021. Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, Lima, Perú.
- Chávez, A., Guariguata, M., Cronkleton, P., Menton, M., Capella, J. L., Araujo, J. P., y Quaedvlieg, J. (2012) Superposición espacial en la zonificación de bosques en Madre de Dios: Implicaciones para la sostenibilidad del recurso castañero. InfoBrief 54. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Che Piu, Hugo (2007) Evaluación del cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio desde el sector forestal en Perú. En: Memorias del II Encuentro Andino Amazónico de Derecho Forestal Ambiental. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Che Piu, Hugo y García, Tania (2011) Estudio REDD Perú: La Situación de REDD en el Perú. DAR, RELADEFA, GIZ, Lima, Perú.

- Che Piu, Hugo y Martínez, Javier (2011) Informe anual 2010. Transparencia en el sector forestal peruano. DAR, Lima, Perú.
- Che Piu, Hugo y Santillán, Asunta (2011) La coyuntura de la aprobación de la propuesta REDD del Perú. En: Patricia Patrón (ed.) ¿Energía o REDD? Primero EAE. Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú: Próximos pasos. DAR, Lima, Perú.
- CITES - Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (2011) Interpretación y aplicación de la Convención Comercio y conservación de especies Caoba, Gestión de la Caoba en Perú. SC61 Doc. 50.2; Sexagésimo primera reunión del Comité Permanente, Ginebra (Suiza), 15-19 de agosto de 2011.
- COICA – Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (2011) Alternativa de REDD+ Indígena Territorios de Vida Plena para enfriar el planeta. COICA, AIDSEP, APA, CIDOB, COIAB, CONFENAIE, FOAG, OIS, OPIAC, ORPIA.
- CONAM (2006) Identificación de sinergias para el fortalecimiento de capacidades entre las convenciones de cambio climático, diversidad biológica y desertificación y sequía. Proyecto de Autoevaluación de capacidades nacionales para el cumplimiento de las convenciones ambientales globales (National capacity self assessment NCSA). Consejo Nacional del Ambiente, Lima, Perú.
- Congreso de la República (2011) Evaluación del Proceso de Descentralización. Informe Anual Período Legislativo 2010-2011. Primera edición. Lima, Perú.
- Coomes, O.T. y Burt, G. (2001) Peasant Charcoal Production in the Peruvian Amazon: rainforest use and economic reliance. *Forest Ecology and Management* 140: 39-50.
- Cordero, D. (2008) Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación: ¿qué pasos ha dado América del Sur? (Documento de discusión) UICN, Quito, Ecuador.
- CPAAAAE - Comisión de los Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología (2011) Proyecto de Ley de Provisión de Servicios Ambientales. Congreso de la República, Lima, Perú.
- Cueto, Vanessa y Enrique, Claudia (2010) Propuestas para construir gobernanza en la Amazonía a través del transporte sostenible. Análisis de la eficacia del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur - Tramos 2, 3 y 4. DAR, Lima, Perú.
- DAR (2009) Sistematización y Mapeo de Actores en los procesos de deforestación en los ejes IIRSA Norte y Sur del Perú. Documento de Trabajo. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima, Perú.
- DAR (2012) Informe anual 2011. Transparencia en el sector forestal peruano. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima, Perú.
- DAR (2013) Informe Anual 2012: Transparencia en el Sector Forestal Peruano. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima, Perú.
- De la Torre, A., Fajnzylber, P. y Nash, J. (2009) Desarrollo con menos Carbono: Respuestas Latinoamericanas al Desafío del Cambio Climático (Síntesis). Banco Mundial, Washington DC, 84 pp.
- De Luca, Giacomo (2007) Roads, Development and Deforestation: a review. Development Research Group, World Bank, Washington DC, Estados Unidos.
- Defensoría del Pueblo (2009) Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 141. Defensoría del Pueblo, Lima, Perú.
- Defensoría del Pueblo (2010) La Política Forestal y la Amazonia Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la Sostenibilidad. Serie Informes Defensoriales - Informe N° 151. Defensoría del Pueblo, Lima, Perú.
- Defensoría del Pueblo (2013) Segundo Reporte y Balance Anual 2012 de la Supervisión de los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento. Defensoría del Pueblo, Lima, Perú.
- DEVIDA (2001) La Deforestación por el Cultivo de la Actividad del Cultivo de la Coca en el Perú. Lima: Comisión Nacional para el Desarrollo y la Vida sin Drogas (informe no publicado).
- Dourojeanni, M. (2002) Impactos Socioambientales Probables de la Carretera Transoceánica (Rio Branco – Puerto Maldonado - Ilo) y la Capacidad de Respuesta del Perú. En: Wagner, Allan y Santa Gadea, R. (eds.) La Integración Regional entre Bolivia, Brasil y Perú, 311-322. CEPEI, Lima, Perú.

- Dourojeanni, Marc, Barandiarán, Alberto y Dourojeanni, D. (2010) *Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro? 2º Edición*. DAR, SPDA, Pronaturaleza, Lima, Perú.
- EIA (2010) *Percepción y aportes de la Sociedad Civil, El sector forestal peruano: ¿Listos para el nuevo escenario internacional? TLC Perú — EEUU, REDD, CITES, Ley LACEY y similares*. Environmental Investigation Agency, Washington, DC, Estados Unidos/Londres, Reino Unido.
- Ektvedt, T.M. (2011) *Firewood consumption amongst poor inhabitants in a semiarid tropical forest: A case study from Piura, northern Peru*. *Norwegian Journal of Geography* 65: 28-41.
- Elías, I. (2010) *La estrategia competitiva del sector agrario a través de la innovación y desarrollo*. Cuadernos de Investigación EPG, Edición N° 10.
- Enrique, C. y Cueto, V. (2010) *Propuestas para construir gobernanza en la amazonía a través del transporte sostenible: Análisis de la Eficacia del Programa para la Gestión Ambiental y Social de los Impactos Indirectos del Corredor Vial Interoceánico Sur*. DAR, Lima, Perú.
- Escobal, J. y Torero, M. (2000) *Does geography explain differences in economic growth in Peru? Research Network Working papers; R-404*. Inter-American Development Bank, Washington, DC, Estados Unidos.
- FAO (2010) *Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Informe Nacional*. Perú. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, Italia.
- FAO (2011) *Situación de los Bosques del Mundo 2011*. FAO, Roma, Italia.
- Finer, M. y Orta-Martínez, M. (2010) *A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications*. *Environmental Research Letters* 5.
- FONAM – Fondo Nacional del Ambiente (2012) *Portafolio de Proyectos Peruanos de Carbono*. Consultado el 21 de febrero de 2012. <<http://www.fonamperu.org/general/mdl/portafolio.php>>
- Gálmez, V. y Kómetter R. (2009) *Perspectivas y posibilidades de REDD+ en Bosques Andinos*. Serie Investigación y Sistematización #11. Programa Regional ECOBONA – INTERCOOPERATION, Lima, Perú.
- Gamboa, César (2009) *Amazonía, hidrocarburos y pueblos indígenas: Un estado de la cuestión en el caso peruano (2003-2008)*. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima, Perú.
- García, Alan. (2007a) *El síndrome del perro del hortelano*. *Diario El Comercio*. 28 de octubre. Lima, Perú.
- García, Alan. (2007b) *Receta para acabar con el perro del hortelano*. *Diario El Comercio*. Lima. 25 de noviembre, Lima, Perú.
- Gómez, R., Galarza, E., Alonso, J.C., Armenteras, D., Morales, M. y Souza, C. (2008) *Dinámicas en la Amazonia*. En: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA (2008). *Perspectivas del Medio Ambiente en la Amazonía*, GEO Amazonía. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú
- Grupo de Trabajo Multisectorial (2008) *Propuesta para un Ministerio del Ambiente*. R. S. N° 025-2008-PCM. Diagnóstico Ambiental del Perú. Ministerio del Medio Ambiente, Lima, Perú.
- Grupo Temático Sectorial Verde. Cooperación Internacional (2011) *Los foros regionales - gestión ambiental y competitividad regional*. Lima: GTS Verde. pp. 9
- Gutierrez-Velez, V., Defries, R., Pinedo-Vasquez, M., Uriarte, M., Padoch, C., Baethgen, W., Fernandes, K. y Lim, Y. (2011) *High-yield oil palm expansion spares land at the expense of forests in the Peruvian Amazon*. *Environmental Research Letters* 6 (4).
- Hajek, F., Ventresca, M., Scriven, J. y Castro, A. (2011) *Regime-building for REDD+: Evidence from a cluster of local initiatives in south-eastern Peru*. *Environmental Science and Policy* 14: 201 – 215
- Hausmann, R. y Klinger, B. (2008) *Growth Diagnostic: Peru*. Center for International Development, Harvard University, Inter-American Development Bank, Washington, DC, Estados Unidos.
- Hofman, A. (2000) *Economic Growth and Performance in Latin America*. Serie Reformas Económicas 54. Economic Development Division of the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

- INEI (2009) Perú: Migraciones Internas 1993-2007. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú.
- INEI (2010) Perú: Anuario de Estadísticas Ambientales 2010. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú.
- INEI (2011) Perú: Perfil de la Pobreza por departamentos, 2001-2010. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú.
- INRENA (1995) Mapa Forestal del Perú. Instituto Nacional de Recursos Naturales. Lima, Perú.
- INRENA (2007) Bases para la promoción de plantaciones forestales en el Perú. Instituto Nacional de Recursos Naturales, Lima, Perú.
- IPCC (2007) Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs.
- Killen, T. J. (2007) Una Tormenta Perfecta en la Amazonía. Desarrollo y conservación en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Serie Advances in Applied Biodiversity Science, Center for Applied Biodiversity Science (CABS)/Conservación International, Arlington, Estados Unidos.
- La Torre Cuadros, M. A. (2012) Uso de leña y carbón vegetal en el Perú. Informe interno, CIFOR.
- León, F. (2007) El aporte de las Áreas Naturales Protegidas a la economía nacional. INRENA, Lima, Perú.
- Loayza, N. (2008) El crecimiento económico en el Perú. *Economía XXXI* (61): 9-25.
- Malleux, Rocío (2009) Tenencia de los bosques en el Perú. FAO, Lima, Perú.
- Martino, Diego (2007) Deforestación en la Amazonía, principales factores de presión y perspectivas. *Revista del Sur* 169: 4.
- May, P.H. y Millikan. B. (2010) The context of REDD+ in Brazil: Drivers, agents and institutions. CIFOR Occasional Paper 55, CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Meyerson, F. A. B., Merino, L. y Durand, J. (2007) Migration and environment in the context of globalization. *Frontiers in Ecology and Environment* 5(4): 182-190.
- MINAG (2002) Estrategia Nacional Forestal. Versión concertada con instituciones y actores forestales. Ministerio de Agricultura, Lima, Perú.
- MINAG (2010a) Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Documento Base- Propuesta Preliminar. Ministerio de Agricultura, Lima, Perú.
- MINAG (2010b) Política Nacional Forestal Documento de Propuesta Borrador para consulta pública. Ministerio de Agricultura, Lima, Perú.
- MINAG (2011) Perú forestal en números. Año 2010. Ministerio de Agricultura, Lima, Perú.
- MINAG (2012) Estadística forestal del Perú 2000 – 2010. Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, Lima, Perú.
- MINAM (2008) Nota de Idea de Preparación para “Readiness” (R-PIN). Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM (2009) Mapa de deforestación de la Amazonía Peruana 2000. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM (2010a) Segunda Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas contra el Cambio Climático. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM (2010b) Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM (2011a) El Perú de los bosques. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM (2011b) Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP). Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM (2011c) Plan Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM (2011d) Plan Nacional de Acción Ambiental. PLANAA PERÚ 2011-2021. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM (2012) Memoria Técnica de la Cuantificación de los cambios de la Cobertura de Bosque a No Bosque por Deforestación en el ámbito de la Amazonía Peruana Periodo 2009-2010-2011. Lima, Perú.
- MINAM (2013) Plan de Inversión Forestal (Documento de Trabajo)-Versión 15.03.2013-Elaborado por el Comité Directivo Nacional del FIP, integrado por el MEF, MINAM, MINAG y CIAM. Ministerio del Ambiente, Lima, Perú.
- MINAM y UNODC (2011) Análisis económico de las actividades causantes de la deforestación en Pichis-Palcazú. MINAG-UNODC, Lima, Perú.

- Mosquera, C., Chávez, M. L., Pachas, V. H. y Moschella, P. (2009) Estudio diagnóstico de la actividad minera artesanal en Madre de Dios. Fundación Conservación Internacional. DRC, UNESCO y Ekanle, Lima, Perú.
- MRE (2001) Las fronteras del Perú. Dirección Nacional de Desarrollo y Límites. Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima, Perú.
- Naughton-Treves, L. (2004) Deforestation and Carbon Emissions at Tropical Frontiers: A Case Study from the Peruvian Amazon. *World Development* 32 (1): 173–190.
- Nebel, G. y Baluarte, J. (2001) Ecology and management of floodplain forests in the Peruvian Amazon. *Forest Ecology and Management* 150: 1-2.
- Oliveira, P., Asner, G., Knapp, D., Almeyda, A., Galván-Gildemeister, R., Keene, S., Raybin, R. y Smith, R. (2007) Land-Use Allocation Protects the Peruvian Amazon. *Science* 317, 1233-1236.
- OSINFOR (2010) Plan Operativo Institucional para el año 2010. OSINFOR, Lima, Perú.
- Pacheco, P. (2012) Soybean and oil palm expansion in South America: A review of main trends and implications. Working Paper 90. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M. y Mardas, N. (2009) Little REDD Book: A guide to governmental and non-governmental proposals for reducing emissions from deforestation and degradation. Global Canopy Foundation, Oxford, Reino Unido. 113 pp.
- Pautrat, L. y Lucich, I. (2006) Análisis preliminar sobre gobernabilidad y cumplimiento de la legislación del sector forestal en el Perú. Banco Mundial, Lima, Perú.
- PCM (2012) Informe Anual 2011: Ley N°27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Presidencia del Consejo de Ministros, Lima, Perú.
- Perz, S. G., Brillhante, S., Brown, F., Caldas, M., Ikeda, S., Mendoza, E., Overdeest, C., Reis, V., Reyes, J. F., Rojas, D., Schmink, M., Souza, C. y Walker, R. (2008). Road building, land use and climate change: prospects for environmental governance in the Amazon. *Philosophical Transactions of the Royal Society Biological Sciences* 363: 1889-1895.
- PROETICA (2010) Sexta Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2010, PROETICA, IPSOS APOYO y CONFIEP, Lima, Perú.
- PRODESCENTRALIZACIÓN (2009) Informe Proceso de Descentralización 2008: Balance y Recomendaciones. Proyecto USAID Perú Prodescentralización, Lima, Perú.
- PRODESCENTRALIZACIÓN (2011) Mapa de Políticas y Normas de la Descentralización. Proyecto USAID Perú Prodescentralización, Lima, Perú.
- Pulgar-Vidal, M. (2011) Promoviendo la gobernanza y en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral. Número 8. SPDA, Lima: Perú.
- Ramos, Irene (2010) Entendiendo REDD a partir del Derecho de los Pueblos Indígenas: Apuntes conceptuales para los países Andino Amazónicos. DAR, GIZ, Lima, Perú.
- Rendón, O., Paavola, J. R., Baker, T. R., Jones, P. G. y Healey, J. (2010) Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) in Developing Countries? Findings from Six Peruvian Projects. Documento presentado en la Conferencia de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica (ISEE) en Bremen y Oldenburg, Alemania, 22-25 de agosto de 2010.
- Rivera, Gabriela (2009) Diagnóstico sobre evaluación del cumplimiento de metas asumidas en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático D.S. No 086-2003 y propuesta de mejora (Borrador). MINAM, Viceministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales, Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos, Lima, Perú.
- Rojas, Biviany (2009) REDD en Territorios Indígenas de la Cuenca Amazónica ¿Serán los pueblos indígenas los directos beneficiarios? Instituto Socioambiental (ISA), Sao Paulo, Brasil
- Rugnitz-Tito, M. y Menton, M. (en prensa) Oportunidades y Precondiciones para la implementación y desarrollo de sistemas MRV de UTUSS y REDD+ en Perú. CIFOR Working Paper.
- Salazar, Enrique y Benites, Jorge (2006) Proyecto manejo integrado y sostenible de los recursos hídricos transfronterizos en la cuenca del río Amazonas considerando la viabilidad climática y el cambio climático. Proyecto GEF-Amazonas - OTCA/PNUMA/OEA. Informe Final. Bases para una visión común de desarrollo de la Amazonía peruana. Lima, Perú.
- Salisbury D. y Fagan, C. (2013) Coca and conservation: cultivation, eradication, and trafficking in the Amazon borderlands. *GeoJournal* 78 (1): 41-60 San Román, J. (1994) Perfiles Históricos de la Amazonía

- Peruana. Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía, Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, Iquitos, Perú.
- SENECA (2004) 'Illegal' Logging and Global Wood Markets: The Competitive Impacts on the U.S. Wood Products Industry. American Forest & Paper Association.
- Serra, José (2010) Inambari: La urgencia de una discusión seria y nacional: Pros y contras de un proyecto hidroeléctrico. ProNaturaleza – Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza. Lima.
- SERNANP (2009) Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas (Estrategia Nacional). SERNANP, Lima, Perú.
- Sills, E., Myers, E., Sunderlin, W., y Wertz-Kanounnikoff, S. (2010) Las cambiantes características de los proyectos REDD+. En: Angelsen et al. (eds.) 2010 La implementación de REDD+: estrategia nacional y opciones de política. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Southworth, J., Marsik, M., Qiu, Y., Perz, S., Cumming, G., Stevens, F., Rocha, K., Duchelle, A. y Barnes, G. (2011) Roads as Drivers of Change: Trajectories across the Tri-National Frontier in MAP, the Southwestern Amazon. *Remote Sensing*, 2011 (3): 1047-1066.
- SPDA (2011) La batalla por Madre de Dios: usos del territorio y superposición de derechos. Infografía. <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2011/11/Infografia-final-MdD.jpg>
- Stern, Nicolás. (2006) Stern Review: La economía del cambio climático, Resumen Ejecutivo Completo (en español).
- Stern, Nicolás. (2008) Key elements of a global deal on climate change. London School of Economics and Political Science, Londres, Reino Unido.
- Soares-Filho, B. S., Nepstad, D., Curran, L., Cerqueira, G. C., García, R. A., Azevedo C.R., Voll, E., McDonald, A., Lefebvre, F. y Schlesinger, P. (2006) Modelling conservation in the Amazon basin. *Nature* 440.
- Swenson J. J., Carter C. E., Domec J-C, Delgado C. I. (2011) Gold Mining in the Peruvian Amazon: Global Prices, Deforestation, and Mercury Imports. *PLoS ONE* 6(4): e18875.
- Toledo, J. (1994) El desarrollo sostenible amazónico en una economía de mercado: un análisis crítico. En: José M. Toledo (ed.), Memoria del Seminario-Taller Biodiversidad y Desarrollo Sostenible de la Amazonia en una Economía de Mercado. INIA, Lima, Perú.
- UNODC (2005) Peru: Coca Cultivation Survey. United Nations Publications, NY, EUA.
- UNODC (2010) Perú Monitoreo de Cultivos de Coca 2009. Lima, Peru.
- UNODC (2011) World Drug Report 2011 (United Nations Publication, Sales No. E.11.XI.10), NY, EUA.
- Uriarte, M., Pinedo-Vasquez, M., DeFries, R. S., Fernandes, K., Gutierrez-Velez, V., Baethgen, W. y Padoch, C. (2012) Depopulation of rural landscapes exacerbates fire activity in the western Amazon. *PNAS* 109 (52): 21546-21550.
- Urrunaga, J., Johnson, A., Orbeago, D. y Mulligan, F. (2012) La máquina lavadora, cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú. Environmental Investigation Agency EIA, Washington DC, Estados Unidos.
- Velarde S. J., Ugarte-Guerra J, Rüginitz Tito M, Capella J. L., Sandoval M, Hyman G, Castro A, Marín J. A. y Barona E. (2010) Reducción de emisiones de todos los Usos del Suelo. Reporte del Proyecto REALU Perú Fase 1. ICRAF Working Paper No. 110. ASB. World Agroforestry Centre (ICRAF), Lima, Perú.
- Velarde, S., Prieto, R. y Ugarte-Guerrera, J. (2010) Percepciones sobre la Equidad y Eficiencia en la cadena de valor de REDD en Perú. Reporte de Talleres en Ucayali, San Martín y Loreto. Proyecto REALU, Perú.
- Weiland, P. (2012) Building carbon rights infrastructure with REDD+ incentives: A multi-scale analysis including a local case study of the Brazilian nuts concessionaires in the Peruvian Amazon. Tesis de maestría, Universidad de Oxford, Reino Unido.
- Wertz-Kanounnikoff S. y Kongphan-Apirak M. (2009) Emerging REDD+. A preliminary survey of demonstration and readiness activities. CIFOR, Bogor, Indonesia.
- Zelli, F. Erler, D. Frank, S. Hein, J. Hotz, H. y Santa Cruz Melgarejo, A. (2011) Inclusión social de REDD en el Perú – una perspectiva de gobernanza de múltiples niveles. Proyecto de Conservación de Bosques Comunitarios, Nota Técnica 2, DIE (Instituto Alemán de Desarrollo) por encargo del GIZ.

Entrevistas

- Alberto Pizango, presidente de AIDESEP (23 de mayo 2011)
- Alejandro Bernilla, exgerente de Recursos Naturales de Madre de Dios (3 de junio del 2011)
- Claudio Delgado, profesional del Gobierno Regional de Madre de Dios (3 de junio del 2011)
- Elvira Gomez, especialista de REDD del Ministerio del Ambiente (3 de junio del 2011)
- Johana Garay, especialista del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (10 junio del 2011)
- Jorge Malleux, exdirector general Forestal y de Fauna Silvestre (7 de julio del 2011)
- Julia Justo, directora ejecutiva del Fondo Nacional del Ambiente (sin fecha)
- Manuel García, especialista MDL del Ministerio del Ambiente (sin fecha)
- Oseas Barbaran, presidente de CONAP (7 de junio del 2011)
- Renzo Barrón, especialista en áreas naturales protegidas del SERNANP (sin fecha)
- Roberto Espinoza, miembro del Equipo Técnico de AIDESEP (25 de mayo de 2011)
- Sergio Arbayza, coordinador del Proyecto CIPA (26 de mayo del 2011)
- Silvia Reátegui, gerente de Recursos Naturales de San Martín (sin fecha)

Los Documentos ocasionales de CIFOR contienen resultados de investigación relevantes para la silvicultura tropical. Su contenido es revisado por pares interna y externamente.

Este perfil de país contiene un análisis de causas de la deforestación y la degradación forestal en el Perú, y el contexto económico, institucional y político en el cual está emergiendo REDD + en el Perú. El Perú cuenta con una superficie total de bosques de aproximadamente 73 millones de hectáreas, o casi 60% del territorio nacional. En los últimos años, la deforestación se bajó de 150 000 ha/año a 106 000 ha/año pero todavía representa una de las fuentes mayores de emisiones de gases de efecto invernadero en el país. Mientras que ha bajado recientemente, se espera un aumento en los próximos años debido a políticas de desarrollo que apoyan la expansión de infraestructura vial en la Amazonía, aumento de la producción agrícola y apoyo a los sectores extractivistas. El Gobierno ha manifestado que tiene como meta reducir a cero la tasa de deforestación en 54 millones de hectáreas de bosques primarios para el 2021, y ha iniciado el proceso de preparación para REDD+ (Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación Forestal Plus) al nivel nacional y sub-nacional. Mientras que los proyectos piloto ya están en marcha, con financiamiento internacional y nacional, y hasta certificación por los estándares internacionales, el gobierno nacional sigue en el proceso de construcción de las estrategias para REDD+ y MRV bajo el liderazgo del MINAM. Aunque REDD cuente con un sólido apoyo dentro de algunos sectores del gobierno y la sociedad civil, enfrentará grandes desafíos durante la fase de implementación por faltar coordinación y apoyo intersectorial para un desarrollo socioeconómico que incentiva la conservación y frena la deforestación y degradación. En el proceso de preparación para REDD+, el país ha avanzado con los procesos de salvaguardar la participación de la sociedad civil y protección de los derechos de las comunidades nativas y locales. Al mismo tiempo, los retos de debilidades de gobernanza al nivel nacional y regional, y conflictos de interés son amenazas para una implementación efectiva, eficiente, y equitativa al largo plazo.



PROGRAMA DE
INVESTIGACIÓN SOBRE
Bosques, Árboles y
Agroforestería

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

cifor.org

ForestsClimateChange.org



Australian Government
AusAID



Norad



Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR)

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

