



Contexto Legal, vacíos y propuestas en REDD en el Perú



José Luis Capella V.
Programa Forestal
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Puerto Maldonado, 5 de Mayo de 2009



Contenido de la presentación



1. Concepto de REDD en el marco jurídico actual en el Perú.
2. Principales contextos normativos a partir de los cuales se puede implementar REDD.
3. Qué aspectos legales deben ser tomados en cuenta en la arquitectura de una proyecto REDD.
4. Respondiendo a los principales asuntos a desarrollar desde lo legal y lo institucional.



¿Cómo canalizar una herramienta como REDD en el Perú?



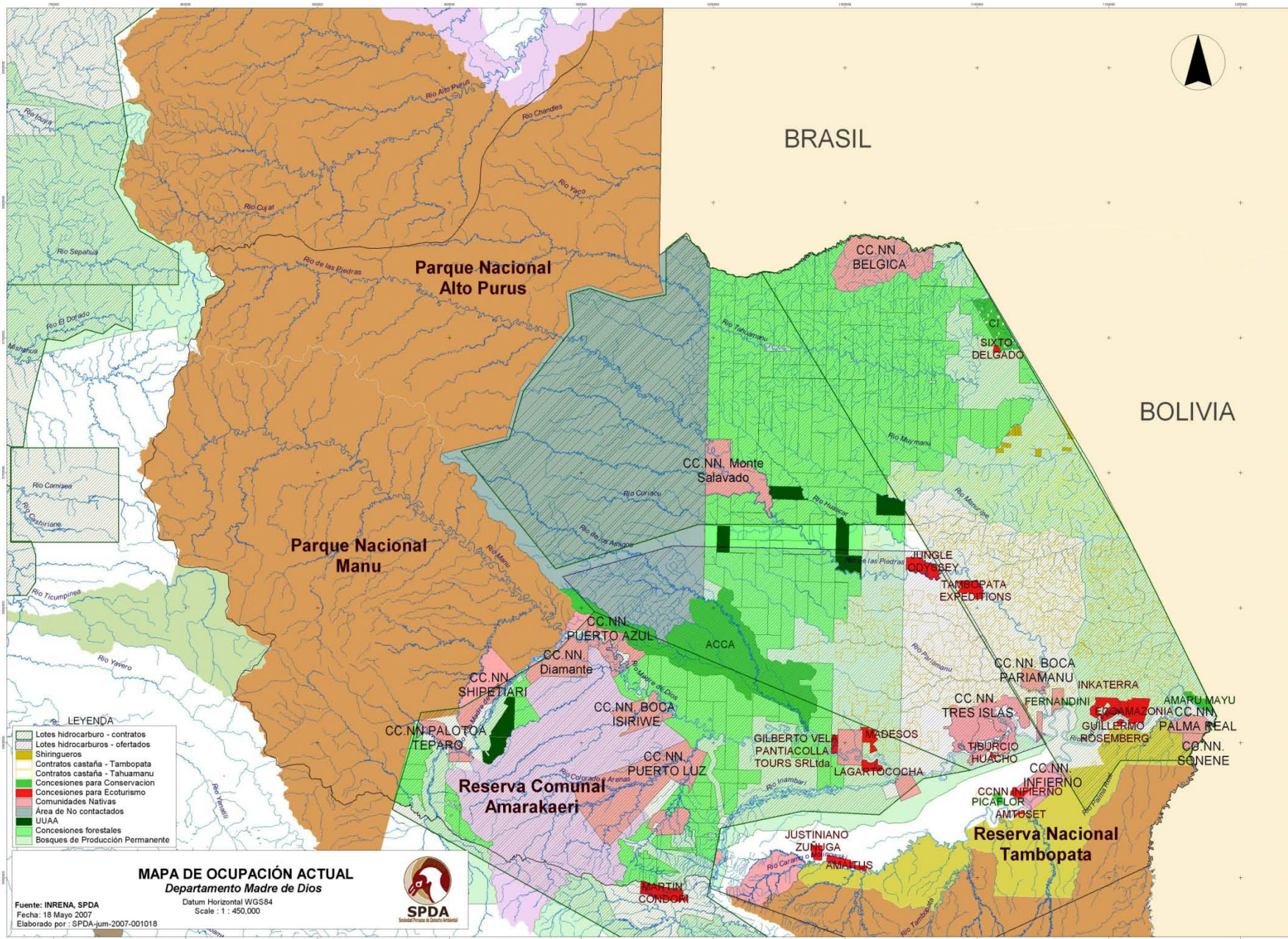
- Hoy el espacio identificado CSE o PSA – Ley General del Ambiente/Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
- Funciones de los RRNN y los ecosistemas.
- Beneficios en donde no media retribución: HOY.
- Identificación de proveedor del SSAA y el que compensa.
- Esquemas de compensación. ¿Compensación o incentivo suficiente? (A quién va dirigida la compensación y para qué?)
- Rol del Estado: Definir el rol de los distintos niveles de Gobierno.



Aspecto general a tomar en cuenta en el marco normativo



Titularidad sobre el bosque y sobre los servicios ambientales, las opciones de otorgamiento de derechos y las posibilidades de incentivar con estrategias como REDD.



BRASIL

BOLIVIA

Parque Nacional Alto Purus

Parque Nacional Manu

Reserva Comunal Amaraakeri

Reserva Nacional Tambopata

- LEYENDA
- Lotes hidrocarburo - contratos
 - Lotes hidrocarburos - ofertados Shringueros
 - Contratos castaña - Tambopata
 - Contratos castaña - Tahuamanu
 - Concesiones para Conservacion
 - Concesiones para Ecoturismo
 - Comunidades Nativas
 - Area de No contactados
 - UAAA
 - Concesiones forestales
 - Bosques de Producción Permanente

MAPA DE OCUPACIÓN ACTUAL
Departamento Madre de Dios

Fuente: INRENA, SPDA
Fecha: 18 Mayo 2007
Elaborado por: SPDA-jum-2007-001018



Datum Horizontal WGS84
Scale: 1 : 450,000

LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

- Ordenamiento de la superficie forestal y categorías en donde se puede identificar posibilidades para esquemas. Rol del Estado – Promotor.
- Derechos otorgados o por otorgarse – Concesiones/Permisos/Autorizaciones.
- Inclusión de la variable SSAA en las modalidades de manejo ¿tratamiento?

LEY DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

- Áreas Naturales Protegidas por el Estado y SINANPE. Rol del Estado y proyectos.
- Todos los niveles de administración de ANPs.
- Participación de la sociedad civil – Contratos de Administración de ANPs / Otras modalidades.
- Función del SINANPE y complementariedad con esquemas de cambio climático y bosques.



COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

- Comunidades nativas y campesinas. Bosques comunales. Beneficio directo para la comunidad.
- Pueblos originarios y relación con esquemas PSA.
- Potencialidad a través de prácticas originarias reconocidas y que ayudan a conservar.



¿Qué debe tener en cuenta un proyecto REDD en términos jurídicos o legales?



Hoy las acciones de proyecto individuales deben tomar en cuenta factores legales prioritarios (viabilidad) para realizar la arquitectura de los proyectos:

- 1) **Contar con los derechos específicos para implementar el esquema. Perfeccionar la relación con el Estado y el ámbito nacional.**
- 2) **Gobernanza del espacio donde se realiza el proyecto.**
- 3) **Relación con otras políticas y normas que afectan el desarrollo del proyecto.**
- 4) **Régimen contractual (con el Estado y con los intermediarios).**

¿Qué debe tener en cuenta un proyecto REDD en términos jurídicos o legales?



- Titularidad del derecho a aprovechar los servicios ambientales. Confirmada por el Estado. Ver: LGA / ¿posibles normas de desarrollo?
- Relación con el instrumento de manejo/conservación del espacio donde se evitará la D & D.
- Inclusión en la arquitectura del proyecto. Ej: Fiscalización = OSINFOR.
- Esquema de gobernabilidad para el espacio definido. Ver aristas públicas y de organización de sociedad civil.
- Posibilidad de implementar cambios en la realidad a partir de los incentivos. Distribución de incentivos.

¿Qué debe tener en cuenta un proyecto REDD en términos jurídicos o legales?

(2)



- Balanceo de la ecuación entre incentivos vs. enforcement (como coacción o exigencia de la norma).
- Identificar problemas normativos, políticas y normas que pueden afectar el proyecto. Ej: Sectorialización / Centralismo vs. Descentralización.
- Explicitar algunas medidas dirigidas hacia esos problemas.
- Partes que participan en la relación contractual (viene de relación jurídico material).
- Retribución Económica: Participación del Estado.
- Régimen Contractual en las dos estructuras de PSA

¿Qué debe tener en cuenta un proyecto REDD en términos jurídicos o legales?

(3)

- Estándares y otras herramientas.
- Monitoreo del proyecto: por públicos y por privados.
- Establecimiento de un sistema para asumir los riesgos.
- Resolución de conflictos internos.
- Rol del Estado en situaciones de enfrentamiento de derechos (manejo/conservación de bosques y actividades extractivas).
- Posibilidades para hacer cumplir lo que se compromete en el esquema. Relación con instrumentos de coacción/cumplimiento de normas & sistema judicial/ministerio público



Aspectos Legales 1. Derechos sobre el bosque y derechos sobre el carbono

Aspectos Generales

- Recursos naturales son patrimonio de la Nación. Bosques y tierras de aptitud forestal son recursos naturales.
- Estado debe otorgar derechos para su aprovechamiento de acuerdo a ciertos términos. En el caso de bosques bajo el dominio eminential del Estado: Concesiones.
- Particularidad de los predios privados y de los comunales.
- En el caso de las ANPs se establece gestión directa pública o instrumentos de participación como: contratos de administración.



Aspectos Legales 1. Derechos sobre el bosque y derechos sobre el carbono

Titulares predios privados o comunales

- El criterio general es que los bosques naturales no se otorgan en propiedad privada.
- Sin embargo, porcentaje reducido de territorio con bosques naturales bajo derechos de propiedad.
- En estos casos definir:
 - Título de propiedad no es lo mismo que derecho sobre bosque/servicios ambientales.
 - Acceso a herramientas de financiamiento y a contabilidad respecto de carbono fijado/mantenido/incrementado.
 - Diferencia de otras titulaciones como: Cesión en Uso de CCNN. En CCNN ¿es suficiente la herramienta?



Aspectos Legales: 1. Derechos sobre el bosque y derechos sobre el carbono

Titulares de concesiones forestales

- Derecho concedido por el Estado en bosques patrimonio de la Nación: Sujeto a Plan de Manejo, entre otras obligaciones
- ¿A qué da derecho? ¿A qué obliga al concesionario?
 - Derechos relacionados con manejo, financiamiento, actividades.
 - Obliga a la conservación y a establecer un plan de sostenibilidad.
- Formalizar la inclusión del derecho a establecer esquemas de aprovechamiento de los servicios ambientales en beneficio del concesionario.
- Establecer cuál será la relación jurídico/material



Aspectos Legales: 1. Derechos sobre el bosque y derechos sobre el carbono

En herramientas ligadas a ANPs

- El tipo de obligaciones. Ej: Contratos de administración.
- Posibilidad en todos los niveles de ANPs
- Dónde se realiza el esquema: en la propia ANP o en la zona de amortiguamiento
- Particularidades dependiendo de la categoría y el tipo de ANP. Ej: En el tipo de administración, diferencias entre Reserva Comunal, Reserva Nacional, etc.
- Administración privada y administración compartida, co-gestión. Particularidades en CA y en ZAs.



Aspectos Legales 2. Gobernanza del área del proyecto.

Aspectos Generales

- Gobernabilidad/Gobernanza del área del proyecto.
- Desde el Gobierno:
 - Ejercicio de aspectos de gobernabilidad: Legalidad/Unidad de mando y cumplimiento de la Ley/otros . Una política que reúne a los sectores involucrados.
 - Procesos como el descentralización afectan directamente estas herramientas (positiva y negativamente).
- Cómo realizar la arquitectura del proyecto tomando en cuenta la relación entre los actores públicos y privados, y los derechos con los que cuenta. Agregación de derechos bien estructurados y pensar en cada uno.
- REDD suma a una idea de conservación/manejo, no puede ser lo único que sustente el manejo, es un incentivo +.
- Previendo incentivos no deseados en el área del proyecto.



Aspectos Legales 3. Relación con otras políticas o normas...

Aspectos Generales

- Existen políticas públicas, explícitas o implícitas que pueden convertirse en antagónicas con la visión de REDD:
 - Promoción de agricultura migratoria y “conquista” de espacios con bosques.
 - Avance de actividades extractivas de recursos no renovables. Ej. Minería ilegal.
 - Cambio de uso para biocombustibles en predios privados por “roce y quema”.
 - Otros...
- La implementación de mecanismos REDD requiere que el mecanismo se inserte en políticas públicas mayores sobre bosques: Política Nacional sobre bosques y herramienta multisectorial o similar para implementarla.



Aspectos Legales 4. Régimen Contractual

Aspectos Generales



- Necesidad de un contrato para establecer esquemas REDD.
- Las partes en el contrato: Proveedor/Comprador/Otros.
- Las obligaciones de hacer y no hacer que deberán ser consideradas y conmensuradas en el K. Plazo y modo.
- Arreglos contractuales y mecanismos de policía.
- Distribución de mecanismos y finalidad del esquema.
- Mecanismos para lidiar con los riesgos internos y externos.
- Distribución de beneficios.
- Retribución económica al Estado (en los casos de

Aspectos Legales 5. Enfrentando riesgos y conflictos

Aspectos Generales

- Los riesgos pueden ser de diversos tipos, por ejemplo, Técnicos, Políticos/regulatorios, Financieros. En cada caso se debe asumir o responsabilizar respecto de probables incumplimientos.
- Ejemplo en riesgos técnicos:
 - Líneas de base / fugas / equipo de trabajo.
- Ejemplo: En riesgos de actividades fuera de la Ley:
 - Avance de actividades extractivas de recursos no renovables. Ej. Minería ilegal.
 - Conflictos con tala ilegal y deforestación para cultivos ilícitos.
- Financiero



Camino a una definición clara...

1. Derechos

- Derechos sobre el bosque/suelo y derechos sobre el carbono fijado: Definidos explícitamente y como un marco general.
- No hacer doble trámite y doble ventanilla, en ese aspecto simplificar el procedimiento.
- Reglas de juego previsibles. Otorgamiento de derechos de manera clara y con transparencia.
- Distribución de beneficios que contemple el verdadero reto de reducir deforestación en el Perú (con todos los aspectos que implica).
- Cómo quedan vinculados los derechos iniciales sobre el carbono fijado a la operación.



Camino a una definición clara...

2. Gobernanza del espacio



- En el ámbito público: Confluencia de todos los sectores involucrados (Ej: Programa de bosques o similar).
- Nivel de sociedad civil: Funcionamiento de Comités/Asociaciones/entre otros.
- Enforcement de normas más importantes. También cumplimiento por los mismos órganos estatales.
- Inversión en gobernanza en áreas sin niveles muy altos de deforestación, pero en las que se necesita trabajar.
- Valorizar la magnitud de una verdadera gobernabilidad, no solo check list de normas implementadas: Viabilidad real.

Camino a una definición clara...

3. Relación con otras políticas y normas

- Aprobar una política nacional de bosques, con las acciones para evitar la deforestación como una de sus líneas estratégicas. Su aprobación y apropiación debe ser del más alto nivel.
- Pertenencia de la política: PCM, MINAM, MINAG, GOREs, MP, Congreso, PJ, otros.
- Articulación en un modelo de gestión que integre las competencias de varios actores, Ej: Programa de Bosques.
- Defensa de las políticas desde sociedad civil y actores nacional e internacionales. Ej: PNBS y defensa de su integridad.



Camino a una definición clara...

5. Manejando riesgos y conflictos



- Quién asume los riesgos de incumplimiento: Tomar en cuenta ámbito del proyecto y responsabilidades.
- Cómo se determina si se cumplió o no, quién verifica cumplimiento o incumplimiento. Definición más allá del aspecto gubernamental.
- Régimen general de responsabilidad por caso fortuito y fuerza mayor / se puede manejar todos los riesgos.
- Consecuencias a nivel de los créditos o contabilidad nacional o regional. Cómo se manejan estos riesgos a ese nivel.
- Deben explicitarse los incentivos negativos por no mantener el bosque. Si no se mantiene,

Recomendaciones y próximos pasos...

- Como país, debemos aprovechar esta oportunidad para darle valor real y gobernanza a los bosques, especialmente los amazónicos.
- Delimitar derechos con regulaciones específicas y modificación de derechos.
- Establecer una institucionalidad integradora y con participación de sociedad civil.
- Recetas individuales para el marco contractual (especialidad de los proyectos), pero NO olvidar nada.
- Asumir y/o responsabilizarse por los riesgos y potenciales conflictos de seguridad a la



GRACIAS

Programa Forestal
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

www.spda.org.pe

Telf. +51 1 4222720

