



Una mirada integral a los bosques del Perú



Oficina Regional para América del Sur

Con el apoyo de:



La designación de entidades geográficas y la presentación del material en este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista que se expresan en esa publicación no reflejan necesariamente los de la UICN.

Publicado por: UICN, Quito, Ecuador



Derechos reservados: © 2012 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales.

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso escrito previo de parte de quien detenta los derechos de autor con tal de que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para venderla o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Parte importante de esta publicación se basa en el informe de consultoría Análisis de la situación actual del sector forestal peruano, elaborado por Araujo J. y Capella, J. de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (Marzo de 2011).

Citación: Cordero, D. (ed.) (2012). Una mirada integral a los bosques del Perú. UICN, Quito, Ecuador. 50pp.

ISBN: 978-9978-353-60-8

Revisión: Braulio Buendía, Jean Araujo, José Luis Capella, Aracely Pazmiño.

Diseño y diagramación: Manthra Editores.

Fotografía de la cubierta: Cortesía del Ministerio de Ambiente de Perú.

Disponible en: <http://www.uicn.org/sur>

Acrónimos

AIDER	Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral
ANP	Área Natural Protegida
ATFFS	Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CER	Certificados de Reducción de Emisiones (siglas en inglés)
CGIAR	Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (siglas en inglés)
CI	Conservación Internacional
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical
CIMA	Centro de Investigación, Conservación y Manejo de Áreas
CITES	Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COFOPRI	Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación
CTB	Cooperación Técnica Belga
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
EEUU	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (siglas en inglés)
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (siglas en inglés)
FIP	Programa de Inversión Forestal (siglas en inglés)
FONAM	Fondo Nacional del Ambiente
FSC	<i>Forest Stewardship Council</i>
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (siglas en inglés)
GEI	Gases de efecto invernadero
GIZ	Cooperación Técnica Alemana
IIAP	Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos

INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
ITTO	Organización Internacional de las Maderas Tropicales (siglas en inglés)
KfW	Banco de Desarrollo Alemán (siglas en alemán)
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
PRMRFFS	Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (del Gobierno Regional de Loreto)
OCBR	Órgano de Coordinación de Bosques y REDD+
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPA	Organización de Productores Agrarios
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PCC	Programa de Compensaciones para la Competitividad
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PFSI	Iniciativa del Sector Forestal Peruano (siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PNCB	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PROFONAMPE	Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú
PSA	Pagos por Servicios Ambientales
PSAH	Pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
REDD+	Reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal, la conservación de los inventarios del carbono forestal, el manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento de los inventarios del carbono forestal (siglas en inglés)
R-PP	Propuesta de Preparación REDD+ (siglas en inglés)
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
TNC	<i>The Nature Conservancy</i>
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
USFS	Servicio Forestal de EUA (siglas en inglés)
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>

Indice

CAPITULO I: Información de contexto	11
1.1 Localización y geografía	11
1.2 Territorio, recursos y biodiversidad	11
1.3 Población	11
1.4 Economía	11
CAPITULO II: Caracterización de los recursos forestales	13
2.1 Cobertura forestal	14
2.2 Tenencia de los bosques	15
2.3 Productos del bosque	15
2.4 Servicios que generan los ecosistemas boscosos	16
2.5 Deforestación y cambio de uso del suelo	17
2.6 Emisiones de gases efecto invernadero provenientes de actividades de deforestación, degradación y cambio de uso del suelo	19
2.7 Plantaciones forestales	20
CAPITULO III: Principal población vinculada a los bosques	22
3.1 Comunidades nativas	23
3.2 Colonos	24
CAPITULO IV: Marco legal e institucional vigente	26
4.1 Leyes y normas relacionadas con el manejo y la conservación de los bosques	27
4.2 Instituciones gubernamentales con competencias directas sobre los bosques	28
4.2.1 Ministerio de Agricultura – MINAG	29
4.2.2 Ministerio del Ambiente – MINAM	29
4.2.3 Presidencia del Consejo de Ministros – PCM	30
4.2.4 Gobiernos Regionales	31
4.2.5 Ministerio de Economía y Finanzas – MEF	31

4.2.6	<i>Ministerio de Relaciones Exteriores – MINRE</i>	32
4.2.7	<i>Ministerio de Cultura</i>	32
4.3	Fondos que apoyan el manejo y la conservación de los bosques	33
4.3.1	<i>Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú – PROFONANPE</i>	33
4.3.2	<i>Fondo Nacional del Ambiente – FONAM</i>	33
4.3.3	<i>Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal – FONDEBOSQUE</i>	34
CAPITULO V: Principales iniciativas para promover el manejo y la conservación de los bosques		35
5.1	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático – PNCB	36
5.2	Avances en REDD+	37
5.3	Esquemas de pago por servicios ambientales para la conservación de cuencas hidrográficas	41
5.4	Instrumentos técnicos y legales que promueven el manejo y la conservación de los bosques	41
5.4.1	<i>Concesiones forestales</i>	41
5.4.2	<i>Certificación forestal voluntaria</i>	42
5.4.3	<i>Programa de compensaciones para la competitividad – PCC</i>	42
5.4.4	<i>Otras herramientas para la promoción de las actividades forestales y de fauna silvestre</i>	43
Conclusiones y recomendaciones		44
Referencias bibliográficas		46
Anexo 1		
	Acuerdo de Promoción Comercial Perú – EUA	48

Cuadros, recuadros y gráficos

Cuadros

1. Cobertura forestal del Perú al 2009 según las diferentes categorías de manejo.	14
2. Principales productos forestales no maderables exportados por el Perú en 2010.	16
3. Área reforestada y por reforestar en las diferentes regiones del Perú.	20
4. Principales actores (no institucionales) vinculados a los bosques en el Perú.	25
5. Iniciativas de pago por servicios ambientales hidrológicos en el Perú	41

Recuadros

1. Artículos de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 relacionados con los servicios que prestan los ecosistemas forestales	18
2. La tala ilegal en el Perú	19
3. Proceso de construcción participativo y aprobación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 y su Reglamento	28
4. Responsabilidades y competencias en materia ambiental y de ordenamiento territorial de los gobiernos regionales	32
5. La Propuesta de Preparación REDD+	38
6. Principales iniciativas piloto REDD+ en el Perú	40

Gráficos

1. Composición del PIB	12
2. Distribución porcentual de las emisiones totales de GEI por categorías	21
3. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	37



© Luis Fernando Jara

Presentación



La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) reúne a miembros de diversos sectores y países, actuando como un foro de organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales, investigadores y comunidades que buscan respuestas conjuntas a los desafíos de la conservación y el desarrollo. Su misión es influenciar, alentar y ayudar a las sociedades de todo el mundo a conservar la integridad y la diversidad de la naturaleza y asegurar que todo uso de los recursos naturales sea equitativo y ecológicamente sostenible.

En América del Sur, la UICN es reconocida como una organización líder en el fortalecimiento de la gobernanza local, la facilitación de diálogos multi-actores, la generación y difusión de información y la promoción de estrategias y políticas de conservación.

La presente publicación está basada en el informe de consultoría Análisis de la situación actual del sector forestal peruano, elaborado por Araujo, J. y Capella, J. de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental a principios de 2011. Este informe fue actualizado utilizando información secundaria con la finalidad de presentar un documento con información vigente sobre el quehacer del sector forestal peruano.

El documento presenta información general sobre el Perú, con datos económicos y de población; luego contiene una breve caracterización de los bosques peruanos y la población asociada, una reseña sobre el marco legal e institucional vigente; así como una síntesis de las principales iniciativas, públicas y privadas, que promueven la gestión de los bienes y servicios de los bosques.

El Perú constituye un laboratorio de experiencias interesantes para analizar, puesto que por un lado su economía muestra un crecimiento importante durante los últimos años y, por otro, es un país con gran diversidad biológica, geográfica y cultural; poseedor del segundo bloque de bosque tropical en América Latina y el cuarto a nivel mundial. Sin duda, su experiencia en el manejo y la conservación de los bosques puede ser utilizada como referencia para otros países de la región.

La información recopilada en este documento no solo provee una visión integral sobre las iniciativas que se llevan a cabo en los bosques peruanos, sino que facilita el estudio y la reflexión en torno a éstas y su impacto en el país y la región sudamericana.

La UICN continuará promoviendo los esfuerzos que realicen el Perú y todos los países de América del Sur con miras a impulsar el manejo y la conservación de los bosques, como parte de las soluciones basadas en la naturaleza para combatir el cambio climático y preservar los medios de vida sostenibles.

Víctor Hugo Inchausty

Director Regional ad-interim
UICN - Oficina Regional para América del Sur.

CAPITULO I: Información de contexto¹



© Luis Fernando Jara

1 Tomado y adaptado de la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC (MINAM, 2010).

1.1 Localización y geografía

El Perú es el tercer país más grande de América del Sur, después de Brasil y Argentina. Se ubica entre la Línea Ecuatorial y el Trópico de Capricornio. Limita al norte con Ecuador y Colombia, al este con Brasil, al sureste con Bolivia, al sur con Chile y al oeste con el Océano Pacífico.

La cordillera de los Andes, ubicada longitudinalmente de sur a norte, divide el país en tres regiones geográficas: costa, sierra y Amazonia (llamada selva por los peruanos). Esta última ocupa aproximadamente un 60% de la totalidad del territorio, mientras que la costa y la sierra comprenden alrededor de un 11% y 29% respectivamente. El país está dividido en 24 departamentos (también conocidos como regiones) y una provincia constitucional, El Callao. Comprende una superficie de 1,285.215 km², situándose entre los veinte países más extensos del planeta.

1.2 Territorio, recursos y biodiversidad

El Perú es uno de los países con la mayor diversidad biológica del planeta, entendida como la diversidad genética, de especies y ecosistemas, por lo que es catalogado como uno de los diez países megadiversos. Asimismo, es un país diverso en términos geográficos, naturales, socioeconómicos y culturales.

El segundo bloque de bosque amazónico, la cadena montañosa tropical de mayor superficie, 84 de las 104 zonas de vida identificadas en el planeta (según Holdridge) y 27 de los 32 climas del mundo (según Thornthwaite) se encuentran en el Perú. De los cuatro cultivos más importantes para la alimentación humana – trigo, arroz, papa y maíz – el Perú es poseedor de una alta diversidad genética para la papa y el maíz. En su territorio habitan más del 10% de las especies de flora existentes (aproximadamente 17 mil), en la región Loreto, por ejemplo, se han reportado sitios con alrededor de 300 especies de árboles por hectárea. Además posee una gran variedad de especies de anfibios, reptiles, aves, mamíferos y peces continentales.

El Perú ha reducido sus tasas de pobreza y pobreza extrema. En el año 2004, la incidencia de pobreza fue de 49%, y en el 2008 ésta se redujo a 36,2%. La reducción de la pobreza rural no ha registrado grandes avances. El Perú sigue presentando áreas con índices de desarrollo humano bajos.

En lo que respecta al desarrollo económico, en el 2009, Perú se posicionó como el segundo país en América Latina y el Caribe con las mejores condiciones para la inversión pública y privada y el financiamiento de proyectos.

Fuente: MINAM, 2010.

Sin embargo, muchas de estas especies han sido poco estudiadas. La pérdida de biodiversidad es creciente, según cifras del MINAM, existen 777 especies de flora silvestre y 301 de fauna silvestre amenazadas, principalmente por el cambio de uso del suelo, la tala de los bosques y el tráfico ilícito de especies.

El país cuenta con tres vertientes hidrográficas, la mayor de ellas es la del Atlántico, donde se ubican alrededor del 98% de los recursos hídricos. La vertiente del Pacífico alberga menos del 2% y la vertiente del Lago Titicaca el 0,5%. Paradójicamente, la mayoría de la población está ubicada en la vertiente Pacífica. La ocurrencia de los fenómenos climáticos El Niño y La Niña, conllevan una serie de cambios en la temperatura de los océanos y alteraciones en los patrones hidrometeorológicos con su consecuente impacto socioeconómico.

Alrededor del 71% de los glaciares tropicales del mundo se encuentran en el Perú, estos tienen gran importancia en la provisión de agua para consumo humano, agricultura, minería y la generación eléctrica. No obstante, el proceso de retroceso que están sufriendo podría acarrear efectos socioeconómicos negativos por la alta dependencia del recurso.

1.3 Población

El crecimiento económico experimentado por el Perú en los últimos años ha permitido mejorar considerablemente el panorama social del país. La población peruana asciende a 28 millones

de habitantes, de acuerdo al Censo Nacional 2007, el 76% es urbano y el 24% restante es rural. Cabe señalar que aproximadamente un 30% de la población vive en Lima, la capital, debido principalmente al desarrollo de vías de comunicación que desde la década de los cincuenta articularon a la capital con las regiones interiores. Este proceso fue reforzado en la década de los ochenta debido a una fuerte ola de violencia que atacó al país, lo que fue el principio de una intensa migración desde la región andina hacia Lima y algunas regiones de la selva alta. Se proyecta que al año 2050, debido al ritmo de crecimiento mostrado, la población podría llegar a los 43 millones de habitantes.

La diversidad socioeconómica y cultural del país, esta última entendida como la coexistencia de conjuntos poblacionales diversos, entre los cuales, están reconocidos legalmente los pueblos indígenas – con sus lenguas propias, sus formas de vida y de organización tradicionales – se refleja en el hecho de que a pesar de que un 80% de la población peruana habla español, una parte de la población mantiene sus lenguas nativas como el quechua, el aymara y otras (ver 3.1.1).

1.4 Economía

El Perú se encuentra actualmente en una etapa de crecimiento. En el año 2008, se registraron niveles históricos de crecimiento del PIB, el cual alcanzó una tasa de 9,8% (alrededor de US\$4.000). Esto se debió principalmente al desarrollo de

los sectores de minería, hidrocarburos, manufactura, comercio y construcción.

En el año 2008, las exportaciones peruanas aumentaron en 13,1% con respecto al año anterior. Para el mismo año, los volúmenes exportados de productos tradicionales (harina de pescado, cobre, oro y zinc) aumentaron un 7% en promedio, mientras que las exportaciones no tradicionales (textiles y químicos, entre otros) presentaron un aumento del 20% con respecto al año 2007. Por otro lado, las importaciones aumentaron en 41,5% ante las mayores adquisiciones de bienes de capital (57,6%) e insumos (39,5%) impulsadas por el aumento del PIB.

A nivel nacional, la actividad más importante en términos de empleo es la agropecuaria (23,3% de la población económicamente activa), otras actividades de importancia son el comercio minorista (15,5%) y la manufactura (9,3%).

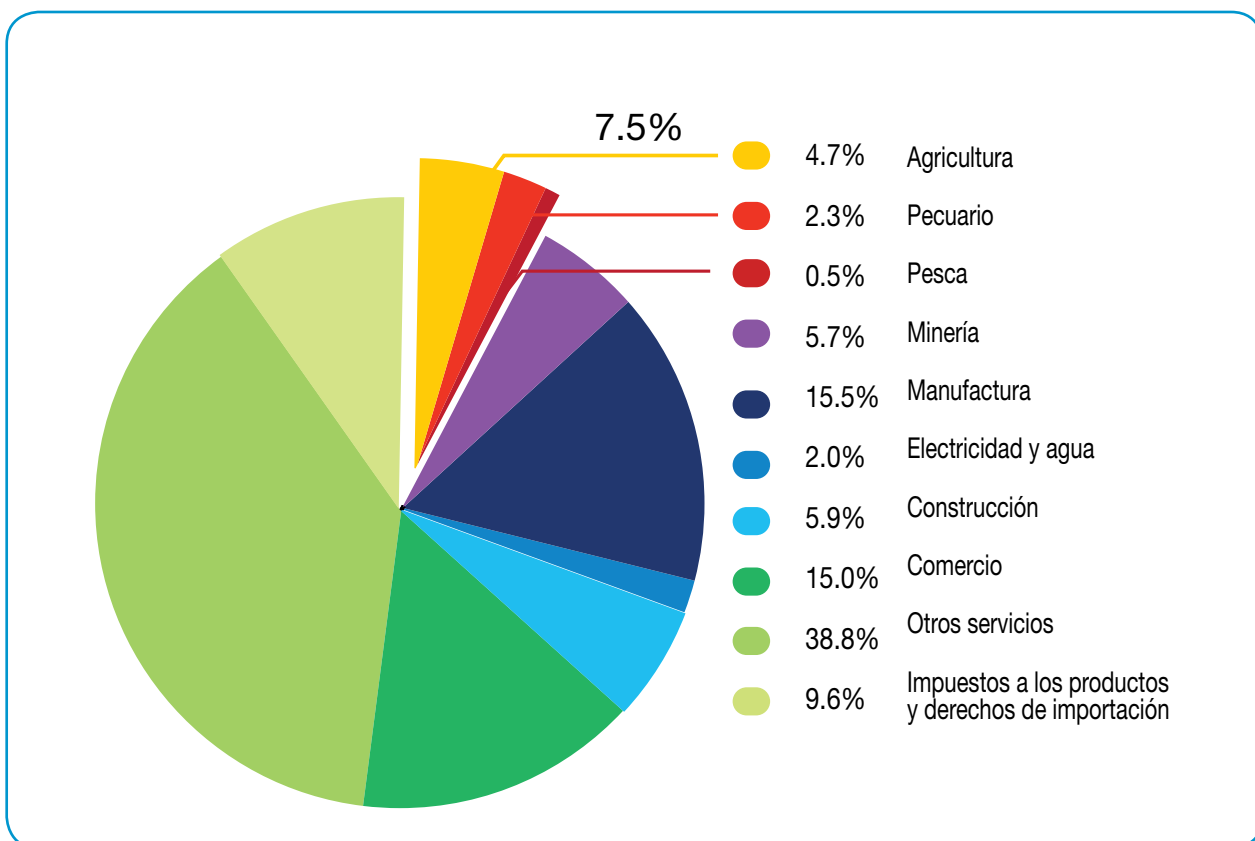
Los sectores que más aportan a la estructura productiva peruana son: manufactura 15,5%; comercio 15% y agropecuario 7%. Dentro del PIB agropecuario, el 60% corresponde a la actividad agrícola, mientras que el 40% restante corresponde a la producción pecuaria. Estos sectores, sin embargo, son dependientes de la coyuntura internacional de precios y de las condiciones nacionales de producción de materias primas y de los cambios en el clima y la disponibilidad de agua.

El Gráfico 1 muestra la composición del PIB peruano.

El Marco Macroeconómico Multianual 2010-2013² prevé que la economía peruana se consolidará como una de las economías con mayor crecimiento de la región. Tradicionalmente esta se ha basado en la explotación, procesamiento y exportación de recursos naturales, específicamente mineros, agrícolas y pesqueros. No obstante, en años recientes el crecimiento nacional se explica también por el desarrollo y evolución de los sectores no primarios como servicios, manufactura, construcción e industrias ligeras. Al respecto, el contexto internacional ha sido favorable, particularmente al facilitar las exportaciones de bienes y servicios.

GRAFICO 1: Composición de PIB

Un 7.5% del PIB está compuesto por actividades sensibles a cambios de clima, de las que depende en gran medida la seguridad alimentaria de todos los peruanos.



Fuente: BCRP 2009 citado por MINAM 2010.

2 El Marco Macroeconómico Multianual 2010-2013, propuesto por el MEF, y aprobado en sesión de Consejo de Ministros, es un instrumento donde se definen los objetivos a alcanzarse en relación a los temas económicos y sociales. Constituye el programa económico del país y se utiliza para la elaboración del presupuesto general.

CAPITULO II: Caracterización de los recursos forestales



© Cortesía del MINAM

2.1 Cobertura forestal

El Perú posee alrededor de 72 millones de hectáreas de bosques, los que albergan gran diversidad de especies, siendo el segundo país con la mayor extensión de bosques tropicales en América Latina. Estos cumplen un rol importante en la mitigación y adaptación al cambio climático al proveer una

serie de servicios ambientales de gran importancia para la sociedad peruana e internacional (MINAM, 2010).

Según datos del Ministerio del Ambiente (MINAM, 2010), el área de bosques dentro de la cuenca amazónica es de alrededor de 67,98 millones de hectáreas, mientras el que bosque seco y valles interandinos cubren una extensión

aproximada de 4,02 millones de hectáreas.

Según FAO (2010), alrededor de un 89% de los bosques peruanos son primarios, ubicándose como el quinto país con mayor extensión de bosques primarios. Asimismo, es el cuarto país con mayor extensión de bosques tropicales a nivel mundial.

Cuadro 1. Cobertura forestal del Perú al 2009 según las diferentes categorías de manejo.

Categoría de Manejo	Superficie (ha)
Bosques en ANP y otras áreas de conservación	15'902.068,57
Áreas Naturales Protegidas	15'716.315,36
Áreas de Conservación Regional	149.870,00
Áreas de Conservación Privada	35.901,21
Bosques en reservas territoriales, comunidades nativas y campesinas	14'830.758,56
Reservas territoriales a favor de indígenas aislados o en contacto inicial	1'768.173,73
Comunidades nativas tituladas	10'507.689,93
Comunidades campesinas (bosques secos 63,7% y bosques amazónicos 36,3%)	2'554.894,90
concesiones maderables y no maderables	8'623.340,58
Concesiones para conservación	349.507,49
Concesión para ecoturismo	54.114,95
Concesiones para otros productos del bosque (castaña)	619.457,90
Concesiones para reforestación	135.221,46
Concesiones de manejo de fauna silvestre	3.861,46
Concesiones maderables	7'461.177,32
Bosques de producción permanente disponibles para concesiones	12'292.144,18
Zona Especial: Humedales en Amazonia	3'150.551,03
Áreas aún no caracterizadas	17'207.201,97
TOTAL	72'006.082,89

Fuente: MINAM, 2010.

Según datos del MINAM (2010), el país posee alrededor de 39 millones de hectáreas de bosques donde podría realizarse manejo forestal sostenible. Sin embargo, este potencial no ha sido aprovechado. El sector forestal representa entre el 1% y el 4% del PIB nacional y la superficie destinada al aprovechamiento forestal alcanza aproximadamente 7,4 millones de hectáreas bajo concesiones forestales maderables. La cobertura de bosques naturales se encuentra principalmente en la Amazonia, mientras que los bosques secos de la costa representan actualmente menos del 1% de la cobertura boscosa.

Tal como muestra el Cuadro 1, del total de la cobertura forestal nacional, los bosques dentro de áreas naturales protegidas (ANP) y otras áreas de conservación representan alrededor del 22%, los que están en reservas territoriales de comunidades nativas y campesinas comprenden alrededor del 21%, mientras que las concesiones maderables y no maderables dan cuenta de aproximadamente el 12% de la cobertura forestal del país, y los bosques de producción permanente, disponibles para concesiones, representan alrededor del 17%³. Las áreas aún no caracterizadas comprenden casi el 24% del territorio y los humedales en la Amazonia aproximadamente un 4% y (MINAM, 2010).

Las ANP con carácter nacional, regional o privado representan cerca de 16 millones de hectáreas de bosques distribuidas en 21 departamentos (ver Cuadro 1). La superficie de ANP per cápita en el país es 0,69 hectárea. Además de los beneficios sociales y ambientales que proveen a la sociedad, según una estimación de MINAM (2010), las ANP aportan a la economía nacional mil millones de dólares americanos anuales.

2.2 Tenencia de los bosques

Según la Constitución Política del Perú, los bosques son patrimonio de la Nación

y se encuentran bajo dominio eminential del Estado, por lo tanto son de uso público. El Estado entrega en concesión los bosques de uso público a terceros para realizar el aprovechamiento de los recursos forestales y de los bienes y servicios del bosque, para lo cual utiliza la figura de concesión forestal. Existen concesiones forestales maderables, concesiones forestales no maderables (para el aprovechamiento de la castaña, por ejemplo), concesiones de ecoturismo y concesiones de conservación (ver Recuadro 1 y 5.4.1).

El ordenamiento de los bosques de titularidad del Estado así como su gestión, actualmente está a cargo del Ministerio de Agricultura (MINAG) a través de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS). La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, aprobada en julio de 2011, creó el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. No obstante, para su plena entrada en funcionamiento se requiere que la nueva ley sea reglamentada (ver 4.1 y Recuadro 3).

Desde 2008, el Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal (COFO-PRO), entidad del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es la institución responsable de otorgar títulos de propiedad, tanto a nivel urbano como rural. En el caso de la Amazonia, los criterios e indicadores utilizados están vinculados a la actividad agropecuaria, los cuales no son los más apropiados, ya que se promueve la conversión del bosque en cultivos como único medio para obtener un título de propiedad.

En el caso de titulación de tierras a comunidades nativas⁴, si se trata de tierras de aptitud agrícola o pecuaria estas son entregadas en propiedad, mientras que si se trata de tierras de aptitud forestal estas son entregadas mediante la figura de cesión en uso. Esta figura permite aprovechar los recursos forestales y de

fauna silvestre, así como los bienes y servicios que proveen dichas áreas (ver Recuadro 1). Para realizar actividades de aprovechamiento forestal con fines comerciales o industriales, las comunidades deben presentar planes de manejo que permitan obtener los permisos respectivos. Si bien, más de 10 millones de hectáreas han sido tituladas a comunidades nativas, existe una gran cantidad de comunidades que aún no poseen títulos y que viven en los bosques amazónicos.

A pesar de los esfuerzos estatales por regularizar la tenencia de la tierra, según Dourojeanni *et al.* (2010), en la Amazonia existen innumerables superposiciones de derechos originales (principalmente de los indígenas, coloniales o de inicios de la República), con los que luego se atribuyó el Estado, con otros adquiridos legalmente (por ejemplo, a través de títulos en los proyectos de colonización) e ilegalmente (invasiones de tierras) y con todo tipo de modalidad de ocupación y de derechos efectivos o aparentes. Esta superposición de derechos sobre la tierra trae consigo conflictos sociales asociados al uso del suelo.

2.3 Productos del bosque

Los bosques son mucho más que madera, también proveen frutos, medicinas, caza y pesca que son utilizados por las poblaciones locales para su subsistencia y que, en algunos casos, son comercializados en mercados locales y en menor proporción a nivel nacional e internacional.

Se estima que en el Perú existen cerca de 6.800 especies de árboles, cuya mayor parte se ubica en los bosques de la Amazonia, de ellas sólo unas 20 se explotan comercialmente, principalmente para la producción de madera. Adicionalmente, los costos de transformación y procesamiento de la madera son altos, muchas veces debido a la utilización de maquinaria y tecnología obsoleta, lo que

3 Actualmente, el MINAG, el MINAM y los gobiernos regionales, con el apoyo de la FAO, se encuentran desarrollando el Inventario Forestal Nacional. Los resultados de este ejercicio, permitirán contar con una base de datos actualizada que contribuya a la toma de decisiones informada para el manejo y conservación de los bosques peruanos y las poblaciones asociadas.

4 Previo a la titulación de tierras a comunidades nativas, éstas deben ser reconocidas como personas jurídicas, lo cual es competencia de las Direcciones Regionales Agrarias de los gobiernos regionales.

encarece los productos finales, restándole competitividad a la industria en un mercado cada vez más exigente.

A pesar de lo anterior, la exportación de productos forestales maderables

alcanzó un valor FOB de US\$ 354,6 millones en 2010, los principales mercados son China, México, Estados Unidos y República Dominicana. Paralelo al mercado de las maderas tropicales se encuentra el mercado de los productos

forestales no maderables que también moviliza millones de dólares americanos (MINAM-MINAG, 2011). El Cuadro 2 contiene un resumen de los principales productos forestales no maderables exportados por el Perú durante 2010.

Cuadro 2. Principales productos forestales no maderables exportados por el Perú en 2010.

Producto	Características	Países adonde se exporta	Valor FOB US\$
Algarroba <i>Ceratonía silicua</i>	El fruto (vainas) se utiliza como forraje.	Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania y Japón	59,8 millones
Tara <i>Caesalpinia spinosa</i>	Del fruto de la tara se extrae un tanino empleado en la industria alimenticia, en la industria del petróleo (es un potente aditivo para los barros de perforación) y para curtir cuero.	Corea del Sur, China y Francia	43,1 millones
Castaña <i>Bertholletia excelsa</i>	Nueces cosechadas en su mayoría en concesiones forestales en el departamento de Madre de Dios.	Estados Unidos	15 millones
Uña de gato <i>Uncaria tomentosa</i>	Producto medicinal.	Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Italia y Rusia	1,4 millones
Sangre de drago <i>Croton lechleri</i>	Producto medicinal, se exporta como extracto y como cosmético.	Reino Unido, República Checa y Estados Unidos	110.000
Camu camu <i>Myrciaria dubia</i>	Contiene 30 veces más vitamina C que la naranja se exporta en forma de harina, néctar y deshidratado.	Estados Unidos, Canadá y Japón	600.000

Fuente: Elaboración propia con datos de MINAM-MINAG, 2011.

2.4 Servicios que generan los ecosistemas boscosos⁵

Los bosques son clave para regular los ciclos del agua y también el ciclo del carbono, además de proveer otros servicios como la conservación de la diversidad biológica, la regulación de las temperaturas, la purificación del aire, la conservación de suelos y el mantenimiento de la belleza escénica, entre muchos otros.

Durante los últimos años, en el Perú se ha desarrollado un marco normativo,

institucional y algunas iniciativas que promueven la valoración y el pago por mejorar, producir o conservar los servicios que prestan los bosques y otros ecosistemas. Actualmente, los servicios ambientales más promocionados son aquellos relacionados con la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+ por sus siglas en inglés), así como con la provisión de agua de calidad principalmente para consumo humano (ver 5.2 y 5.3). Ambos se encuentran vinculados con actividades para la restauración, conservación y manejo de bosques naturales. En el caso de REDD+, el Perú

presenta condiciones favorables para el desarrollo de iniciativas piloto, por lo que ha comenzado a posicionarse en el mercado mundial de carbono forestal como un sitio atractivo para el desarrollo de proyectos.

El antecedente normativo específico se encuentra en el Artículo 94 de la Ley General del Ambiente, que dispone que el Estado pueda establecer mecanismos para valorar, retribuir o mantener la provisión de los servicios ambientales a través de mecanismos de pago por servicios ambientales (PSA).

⁵ También conocidos como servicios ambientales o servicios ecosistémicos.

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, establece que los concesionarios y las comunidades campesinas y nativas que tienen tierras tituladas o cedidas en uso tienen derecho a los beneficios derivados de los servicios que prestan los ecosistemas forestales, a cambio de cumplir con algunos requerimientos técnicos, así como con el pago de una retribución económica a favor del Estado. Ver Recuadro 1.

Por otra parte, el MINAM se encuentra impulsando, en el Congreso de la República, la aprobación de una norma con rango de ley que promueva los mecanismos de compensación, retribución o PSA. Esta propuesta de ley busca clarificar conceptos, definir el rol del Estado en esta temática, desarrollar un registro de actividades, entre otros.

2.5 Deforestación y cambio de uso del suelo

El Mapa de Deforestación de la Amazonia Peruana al año 2000⁶ es un documento gráfico, basado en la interpretación de 45 imágenes satelitales tomadas en toda la Amazonia, complementado con cartografía suministrada mediante convenios institucionales. La validación de la interpretación se realizó en cuatro sitios: Pucallpa, Iquitos, Satipo y Tarapoto que son los más afectados y en donde en el año 2000 la deforestación ascendió a 7 millones de hectáreas (MINAM 2011). Los principales resultados se resumen seguidamente:

- La superficie deforestada, acumulada al año 2000, para la Amazonia peruana, es de 7'172.554 hectáreas, lo que representa el 9,25% de la superficie de los bosques amazónicos y el 5,58% del territorio nacional.
- El área total deforestada en la Amazonia peruana, durante el periodo 1990 - 2000, representa el 10,36% de la superficie de los bosques amazónicos. agricultura, presenta el mayor valor, un 44,18% del total deforestado.
- La tasa anual de deforestación en el periodo 1990 - 2000 fue de 149.631,76 hectáreas.
- La región San Martín es la que presenta la mayor superficie deforestada, con 1'327.668,52 hectáreas (18,51%) y la región que presenta menor superficie deforestada es La Libertad con 7.231,26 hectáreas (0,10%).
- La clase mixta de deforestación, conocida como bosque secundario/



© Cortesía del MINAM

6 El estudio no considera los bosques secos (MINAM 2011).

RECUADRO 1. Artículos de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 relacionados con los servicios que prestan los ecosistemas forestales

Artículo 7. *Los servicios de los ecosistemas forestales, de otros ecosistemas de vegetación silvestre y de la fauna silvestre son aquellos derivados de las funciones ecológicas y evolutivas de dichos ecosistemas y de los flujos de materia, energía e información provenientes del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación que producen beneficios e incrementan el bienestar para las personas y la sociedad.*

Artículo 49. *Para el aprovechamiento en los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, incluyendo bienes y servicios, se paga una retribución económica a favor del Estado por derecho de aprovechamiento, salvo las excepciones establecidas en la presente Ley. Los montos recaudados, diferentes al canon forestal, solo se destinan a la investigación científica y a la conservación de los recursos...*

Artículo 51. *...Mediante la concesión forestal el Estado, a través de los gobiernos regionales, otorga, en áreas de dominio público, derecho para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y derecho de uso y disfrute de dichos recursos naturales y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos extraídos legalmente, así como para todo tipo de actividad forestal, incluyendo, según los casos, la producción de madera, de productos forestales diferentes a la madera, el desarrollo de actividades de ecoturismo o con fines de conservación; así como derecho a los beneficios procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo. Este tipo de título habilitante se otorga mediante procedimientos transparentes y competitivos y con carácter irrevocable en tanto que el titular cumpla las obligaciones que el contrato, la presente Ley y su reglamento exijan...*

Artículo 65. *...Se reconoce la exclusividad sobre el uso y aprovechamiento de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y de otros ecosistemas de vegetación silvestre por parte de las comunidades campesinas y nativas dentro de sus tierras tituladas o cedidas en uso.*

Artículo 109. *Los beneficios provenientes del aprovechamiento económico de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre forman parte de los títulos habilitantes. Los titulares de predios privados y las comunidades campesinas y nativas que no tengan título habilitante para tal aprovechamiento acceden a los beneficios de estos servicios a través de un permiso aprobado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. Para el acceso a los beneficios de los servicios de los ecosistemas provenientes de plantaciones forestales en predios privados o comunales, no se requiere permiso.*

Artículo 110. *Todas las operaciones de aprovechamiento económico de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre se comunican a la autoridad ambiental para los fines correspondientes.*

Fuente: Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, 2011.

Este estudio concluye que la principal causa directa de la deforestación en la Amazonia es la agricultura migratoria, debido a la tala y quema de grandes extensiones de bosque por parte de los colonos para instalar cultivos de subsistencia – y ganadería en menor escala – los cuales una vez que disminuye la fertilidad del suelo son trasladados a otro sitio, repitiendo el proceso de tala y quema.

Según la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC (MINAM, 2010), las principales causas y factores que generan deforestación de la Amazonia peruana, además de la agricultura migratoria, son los siguientes:

- Políticas de Estado que entre los años 1940 a 1970 promovieron la

migración hacia la selva con el fin de ampliar la frontera agrícola.

- Apertura de carreteras o vías de acceso hacia o dentro de la selva.
- Extracción forestal selectiva (legal e ilegal).
- La minería aluvial, la explotación de hidrocarburos y las plantaciones ilegales de coca.
- Crecimiento poblacional en la región amazónica vinculado con altos índices de pobreza.

El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) ha expresado que

anualmente Perú pierde alrededor de US\$ 220 millones a causa de la tala ilegal de madera. Asimismo, el Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP) estima que el 70% de la extracción forestal en la selva peruana es ilegal, la Cámara Nacional Forestal estima que dichas actividades ilegales generan pérdidas en impuestos al Estado por US\$ 8,5 millones al año, y el problema tiende a incrementarse si las autoridades no toman acciones para frenar la deforestación (FONDEBOSQUE, 2011).

A estas pérdidas económicas, causadas por el comercio ilegal de madera, deben sumarse los costos ambientales (pérdida de biodiversidad y el aumento de las emisiones de gases efecto invernadero,

entre otros) y sociales (alteración de los medios de vida de las poblaciones indígenas y campesinas, entre otros), además de la distorsión causada a los mercados desmotivando a las empresas que buscan hacer negocios respetando las leyes y la institucionalidad y en muchos casos bajo estándares sociales, ambientales y económicos. Ver Recuadro 2.

Por otra parte, las inversiones asociadas a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y los proyectos de explotación minera y petrolera, sumado a los efectos negativos de la minería legal y la agricultura de roza y quema, conllevan una serie de cambios en el uso del suelo. Estos cambios, unidos a la superposición

territorial de diversas actividades económicas y su efecto acumulativo, podrían traer consigo grandes impactos ambientales y sociales en la Amazonia peruana (Dourojeanni et. al. 2010).

RECUADRO 2. La tala ilegal en el Perú

Según la investigación realizada por EIA (2012), la industria maderera para el consumo nacional y para la exportación en el Perú está dominada por un sistema de intermediación, donde los jefes locales son conocidos por talar ilegalmente y hacer tratos injustos con las comunidades nativas, operar campamentos madereros con trabajo forzado y talar tanto en las áreas naturales protegidas o territorios indígenas protegidos, como en concesiones madereras autorizadas, donde las reglas a menudo son ignoradas y abusadas. Las especies amparadas por CITES no escapan a esta situación.

La mayor parte de las ganancias de la tala en el sistema actual las acumulan los intermediarios, los exportadores y los importadores. Los taladores y las comunidades nativas reciben muy poco beneficio.

Los altos niveles de corrupción e ilegalidad del sistema han sido reconocidos por diversos sectores. Por ejemplo, en octubre de 2011 un acuerdo entre el Gobierno Regional de Loreto, una asociación regional de concesionarios (ACROFREL) y el ente supervisor (OSINFOR), estipuló la necesidad de implementar acciones conjuntas “ante la crisis que atraviesan los industriales madereros en la Amazonía, ocasionada en gran medida por la tala ilegal, que ocasiona pérdidas anuales superiores a los US\$ 250 millones.”

Un informe elaborado en el 2006 para el Banco Mundial, describió la tala ilegal en el Perú como sistemática y caracterizada por redes criminales en colusión con actores estatales. La tala ilegal está arraigada en las dinámicas socioeconómicas del Perú tales como la falta de oportunidades laborales y de servicios públicos básicos en las regiones selváticas, la migración y las invasiones de tierras, la marginación de las comunidades indígenas, la falta de acceso a capital, etc. Pero además es facilitada y amplificada por una enorme demanda “sin-pedir-explicaciones” (“*no-questions-asked*”) de parte de los mercados internacionales.

Fuente: EIA, 2012.

2.6 Emisiones de gases efecto invernadero provenientes de actividades de deforestación, degradación y cambio de uso del suelo

De acuerdo con la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC (MINAM, 2010), la principal fuente de

emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) son las actividades de uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura, específicamente la conversión de bosques a cultivos y pastos con fines de subsistencia.

La segunda fuente de emisiones es la generación de energía (combustión de

combustibles y emisiones fugitivas de combustibles) y la tercera la agricultura, sobresaliendo la fermentación entérica y los suelos agrícolas como las principales fuentes y sumideros. El Gráfico 2 presenta un detalle de las emisiones totales de GEI por categorías.

2.7 Plantaciones forestales

La Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC (MINAM, 2010) reporta 797.866 hectáreas reforestadas a nivel nacional de un total de 10,5 millones de hectáreas aptas para la reforestación, lo que señala la existencia de un área con potencial para reforestar de

alrededor de 9,7 millones de hectáreas. Las regiones de Cusco y Cajamarca son las que reportan la mayor superficie reforestada, correspondiente al 13% y 10% del área total a nivel nacional. Ver detalles en Cuadro 3.

Datos de ITTO (2011) señalan la existencia de 820.000 hectáreas reforestadas.

Por otra parte, según MINAM (2010), a pesar de las diversas iniciativas de gobiernos regionales, empresas privadas y otros esfuerzos del Estado e instituciones de cooperación, para el desarrollo de plantaciones forestales, aún falta garantizar la continuidad en su cuidado y manejo debido a la incertidumbre respecto a los beneficios económicos esperados.

Cuadro 3. Área reforestada y por reforestar en las diferentes regiones del Perú.

Región	Superficie territorial (ha)	Tierras aptas para reforestación (ha)	Superficie reforestada hasta el 2006 (ha)	Superficie por reforestar (ha)
Amazonas	4'129.700	305.100	10.144	294.956
Ancash	3'666.900	554.016	71.039	482.977
Apurímac	2'055.000	78.300	63.482	14.818
Arequipa	6'352.800	360.200	7.826	352.374
Ayacucho	4'418.100	539.400	57.392	482.008
Cajamarca	3'493.000	790.000	87.464	702.536
Cusco	7'632.900	1'414.582	107.140	1'307.442
Huancavelica	2'107.900	62.000	37.265	24.735
Huánuco	3'409.400	660.000	36.737	623.263
Ica	2'125.100	25.400	2.749	22.651
Junín	4'129.600	1'010.291	63.124	947.167
La Libertad	2'324.100	352.500	38.940	313.560
Lambayeque	1'373.700	82.300	18.705	63.595
Lima	3'396.900	452.600	12.976	439.624
Loreto	37'902.500	659.900	23.480	636.420
Madre de Dios	7'840.300	512.100	8.467	503.633
Moquegua	1'570.900	128.100	2.943	125.157
Pasco	2'403.600	522.511	15.303	507.208
Piura	3'640.300	89.700	39.715	49.985
Puno	7'238.200	1'120.400	33.804	1'086.596
San Martín	5'230.900	435.700	18.178	417.522
Tacna	1'523.200	1'120.400	33.804	1'086.596
Tumbes	473.200	100.100	3.980	96.120
Ucayali	10'083.100	219.900	31.890	188.010
TOTAL	128'521.300	10'500.000	797.866	9'702.134

Fuente: MINAM, 2010.

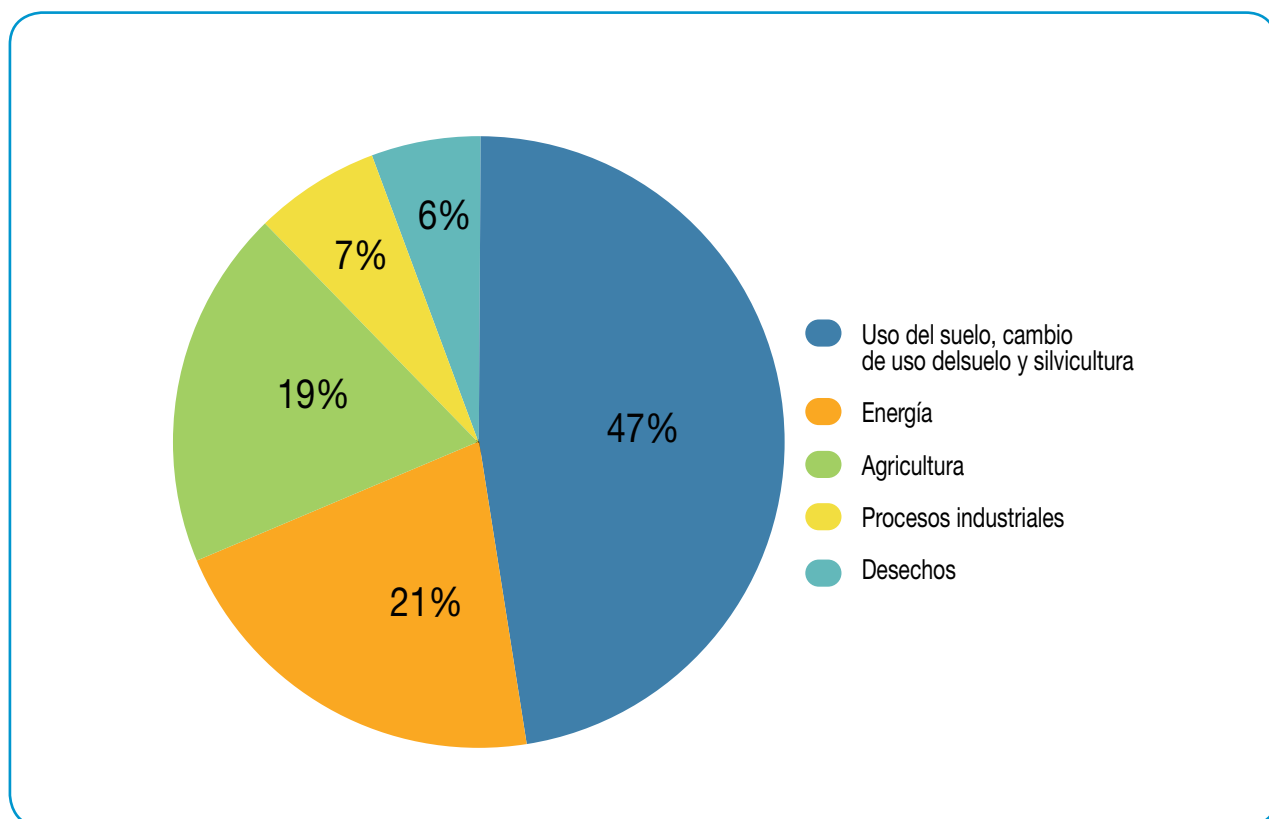
Según datos del MINAG (2012), a febrero 2012 existen 135.269 hectáreas en concesiones para forestación y reforestación en los departamentos de Junín, Lima, Madre de Dios, Pasco, Piura y Ucayali.

Como parte de los esfuerzos nacionales para la mitigación del cambio climático, el Perú tiene un proyecto de forestación/reforestación bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)⁷, registrado ante

la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). Este se ubica en el Anexo 41 de la Comunidad campesina José Ignacio Távora Pasapera, distrito de Chulucanas, provincia de Morropón, región Piura. El proyecto plantea la reforestación de alrededor de 8.900 hectáreas de bosque seco con algarrobo (*Prosopis pallida*) y zapote (*Capparis scabrida*), especies nativas maderables. Además de la

producción de madera y la venta de los Certificados de Reducción de Emisiones (CERs por sus siglas en inglés), como fuentes de financiamiento, el proyecto busca la producción de vainas de algarroba, algarrobina y miel de abeja. La iniciativa es liderada por la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER) que a la fecha se encuentra en la búsqueda de financiamiento para su implementación (AIDER, 2012).

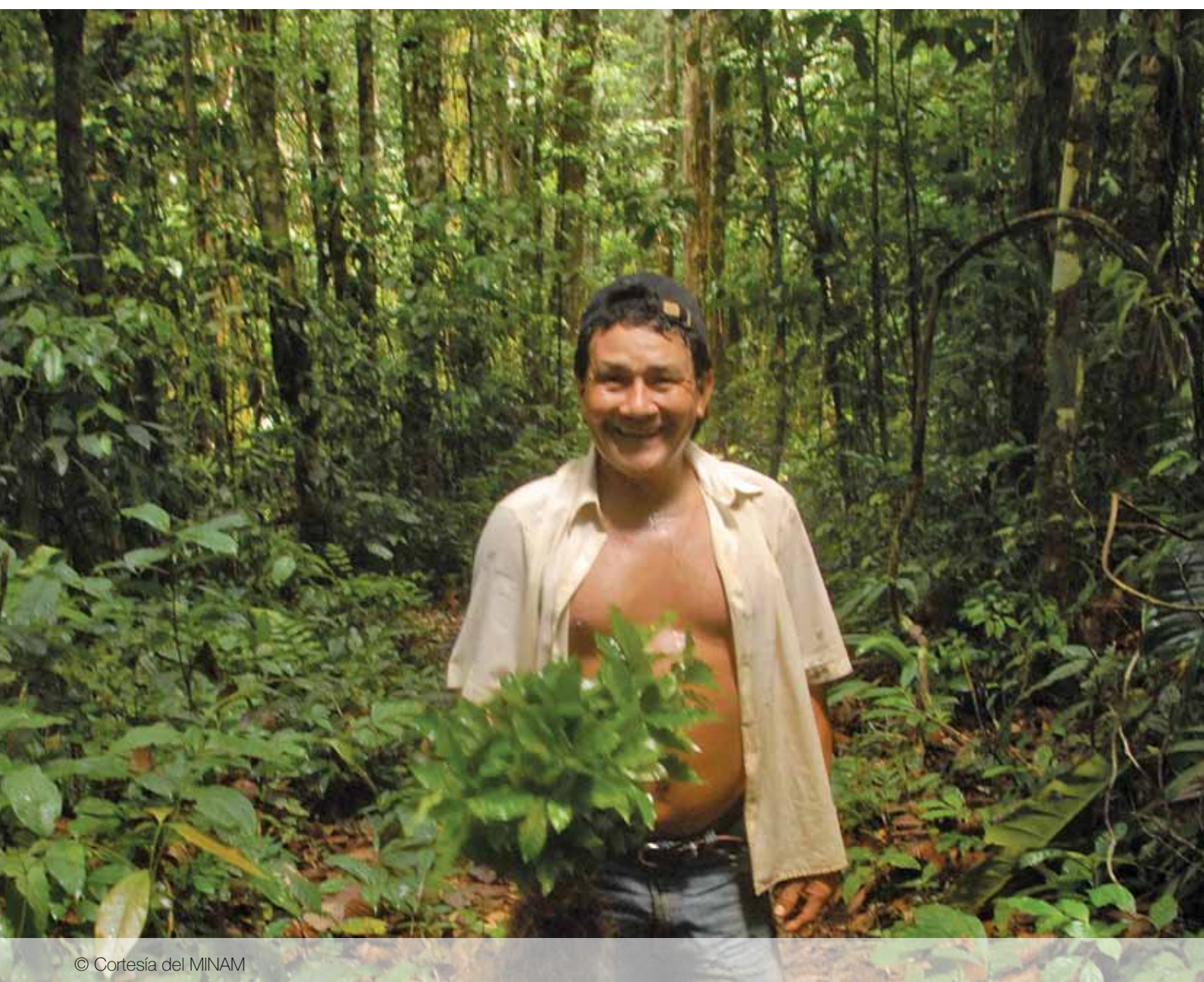
Gráfico 2: Distribución porcentual de las emisiones totales de GEI por categorías



Fuente: MINAN, 2009 citado por MINAM, 2010.

⁷ El MDL es un instrumento contemplado en el Protocolo de Kioto de la CMNUCC, que permite a países desarrollados financiar proyectos de mitigación de emisiones de GEI dentro de países en desarrollo y recibir a cambio CERs, aplicables a cumplir con su propio compromiso de reducción de emisiones. En el Perú, el MINAM es la AND lo que implica evaluar y aprobar los proyectos MDL en el país.

CAPITULO III: Principal población vinculada a los bosques



© Cortesía del MINAM

Las comunidades nativas son el principal grupo humano dependiente de los bosques en el Perú, especialmente en la Amazonia y en los Andes. Estas mantienen un estrecho vínculo entre el bosque, sus bienes y servicios y sus formas de vida. No obstante, especialmente en la región amazónica, existen otros actores vinculados a los bosques ya sea por una relación comercial o por un interés especial relacionado con el manejo y conservación de los bienes y servicios que estos ecosistemas proveen. Seguidamente se presenta una breve descripción de los principales actores asociados a los bosques. El Cuadro 4 enumera los principales grupos y subgrupos de actores (no institucionales) vinculados a la gestión de los bosques.

3.1 Comunidades nativas

El Perú es un país pluriétnico y multicultural. Los resultados de los Censos Nacionales 2007 (INEI, 2009) identificaron geográficamente y cartográficamente a 1.786 comunidades indígenas, ubicadas en 11 departamentos. En el caso de la Amazonia, ancestralmente alberga población indígena perteneciente a 13 familias lingüísticas, las cuales agrupan a 60 etnias, para un total de 332.975 habitantes, lo cual convierte al Perú en el país más heterogéneo de América, pues no existe otro país en este continente con más familias lingüísticas.

La población masculina indígena amazónica representa el 52,2% de la población censada y la femenina corresponde al 47,8%. Por familias lingüísticas, se observa que las familias que concentran la mayor población son Arahauca con 38,6% y Jíbaro con 24,0%, mientras que las que concentran menor población son las familias Huitoto con 0,8%, Harakmbut - Harakmbet con 0,6%, Tucano y Zaparo con 0,3% en cada caso y Tacana con 0,2%.

A nivel de pueblos étnicos⁸, se observa que los pueblos que concentran la

Las comunidades nativas tienen origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva, están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso.

Fuente: Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (Decreto Ley No.22175), 1978.

mayor población son los Asháninkas con el 26,6% y los Aguaruna (Aguajun) con 16,6%. Los pueblos étnicos restantes registran menos del 7,0% del total de población indígena.

Los departamentos que albergan mayor población indígena son: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali. Loreto es el departamento que concentra el mayor número de habitantes indígenas con 105.900 personas (31,8%), seguido por el departamento de Junín con 73.637 habitantes (22,1%), Ayacucho presenta la menor población indígena con 231 habitantes (0,1%).

Según los resultados del II Censo de Comunidades Indígenas 2007 (INEI, 2008 y 2008A), el 31,3% de las comunidades indígenas tiene conflictos de tierra. El 12,3% tiene conflictos con otras comunidades y el 11,6% con colonos. Los pueblos étnicos que presentan los mayores porcentajes de comunidades con conflictos de tierras con otras comunidades son los pueblos Quichua con 23,1% y Aguaruna (Aguajun) con 19,2%. El pueblo que tiene el mayor porcentaje de conflictos con colonos es Asháninka con 20,4%.

En relación a los problemas que afrontan con el exterior, en el 31,0% de las comunidades el principal problema es la

tala ilegal de los bosques y sólo un 9,1% tiene problemas por la explotación y exploración de hidrocarburos en las tierras comunales. Cabe resaltar que el 58,4% de las comunidades no presentan ningún tipo de problemas con el exterior.

En los pueblos étnicos de mayor tamaño, el pueblo Quichua presenta el mayor porcentaje de comunidades que afrontan problemas con el exterior por la tala ilegal de los bosques (37,7%), mientras que el pueblo Asháninka presenta el mayor porcentaje de comunidades que tienen problemas por la explotación y exploración de hidrocarburos en las tierras de la comunidad (7,3%).

Respecto a los servicios de educación, un 85,9% de las comunidades indígenas tienen centros educativos. De este total, 32,1% corresponde al nivel educativo inicial, 98,4% a primaria y 16,6% a secundaria. Con relación a los servicios de comunicación, el censo indica que el 41,7% de las comunidades indígenas cuentan con servicio de radiofonía y el 10,6% con teléfono público. En relación a los servicios de salud, el 40,9% de las comunidades cuentan con establecimientos de salud.

Por último, es importante resaltar la existencia de pueblos indígenas en aislamiento voluntario en la Amazonia peruana, los cuales son protegidos por la legislación nacional.

8 Según el II Censo de Comunidades Indígenas 2007 un pueblo étnico es un conjunto de personas que comparten un idioma y una misma cultura, habitan en una misma zona geográfica y reconocen una historia y antepasados comunes.

La principal normativa que rige el accionar de las comunidades nativas está constituida por las siguientes normas:

- Convenio 169 OIT – Aprobado por el Perú mediante Decreto Ley No. 26253.
- Constitución Política del Perú de 1993.
- Decreto Ley No. 22175 – Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.
- Decreto Supremo No. 003-79-AA – Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva.

Fuente: Araujo y Capella, 2011.

3.2 Colonos

Un grupo importante de actores vinculados a los bosques amazónicos son los colonos, algunos son migrantes antiguos de origen europeo, brasileño y serrano⁹ que, en muchos casos llegaron a la región atraídos por la euforia del caucho. En la selva baja han adoptado un estilo de vida asociado a los ríos, cultivando y explotando complementariamente los recursos naturales, por lo que son conocidos como ribereños. En

la selva alta esa población incluye descendientes de los europeos que participaron en los programas de colonización en el siglo XIX y pobladores andinos y costeños que llegaron durante el siglo XX (Dourojeanni *et. al.* 2010).

Durante los últimos años, la población amazónica se ha nutrido de moradores provenientes de la sierra principalmente que se han instalado en sucesivos procesos de migración en las regiones boscosas del país. Inicialmente se instalaron

en la selva central, muchas veces en los márgenes de las carreteras, para luego dispersarse por la mayoría de los departamentos amazónicos. La mayoría de estos colonos se dedican a la agricultura de subsistencia, así como a la siembra de coca y rocoto, bajo la modalidad de roza y quema sistemática de bosques naturales. Lamentablemente, como se mencionó en el capítulo anterior, el Estado Peruano todavía conserva algunas normas que permiten estos cambios de uso del suelo para el desarrollo de actividades agrícolas. Según Dourojeanni *et.al.* (2010), estos cultivos, la crianza extensiva de ganado y el abuso del suelo del fuego son responsables de gran parte de la deforestación de la Amazonia.

Otras actividades económicas importantes son la extracción de recursos naturales, como madera, minería artesanal y pesca, entre otros. Un grupo importante de la población también se dedica al transporte y comercio, estos comerciantes juegan un rol crucial en la cadena de explotación de los recursos naturales incluyendo la madera (Dourojeanni *et.al.* 2010).

En la Amazonia peruana, gran cantidad de comunidades nativas poseen tierras tituladas o cedidas en uso, lo cual les permite la utilización y aprovechamiento de los bienes y servicios que proveen los bosques. No obstante, aún persisten comunidades sin títulos habilitantes (ver 2.2). Independiente de la forma de tenencia de la tierra, en términos generales las comunidades nativas aprovechan la madera y los productos forestales no maderables, los cuales utilizan principalmente para su subsistencia, mientras que la madera, en la mayoría de los casos, es su principal fuente de ingresos. Ver Recuadro 2.

9 Proveniente de la Sierra de los Andes.

Cuadro 4. Principales actores (no institucionales) vinculados a los bosques en el Perú.

Grupos *	Sub grupos *	Breve descripción
Productores	Concesionarios	Titulares de derechos de aprovechamiento otorgados por el Estado.
	Comunidades Nativas	Integradas por los pueblos ubicados ancestralmente en la región amazónica, incluyendo a los pueblos en aislamiento voluntario.
	Propietarios Rurales	Personas naturales o jurídicas que tienen un derecho de propiedad que incluye áreas sobre las cuales se encuentran bosques naturales. Dentro de esta categoría se incluyen a los pobladores ribereños, asentados cerca de los cauces de los ríos, donde desarrollan actividades agrícolas y de extracción forestal.
Sector Empresarial Privado	Industrias	Personas jurídicas dedicadas a la transformación de la madera, aserraderos, plantas de reaserrío, laminado, fabricación de productos con valor agregado, entre otros.
	Comerciantes y Exportadores	Personas dedicadas a la comercialización e intermediación de madera y productos maderables, ya sea a nivel de transformación primaria o secundaria, a nivel local, nacional como internacional.
Gremios	Gremios de Productores	Integrados principalmente por asociaciones de concesionarios.
	Gremios de Comunidades Nativas	Se encargan de hacer incidencia política y social en defensa de los derechos de las comunidades nativas que representan. Destacan organizaciones como la Federación de Comunidades Nativas de Madre de Dios (FENAMAD), la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Naciones Amazónicas del Perú (CONAP).
	Colegio Ingenieros – Capítulo de Ingenieros Forestales	Representa a los ingenieros forestales habilitados para elaborar, suscribir e implementar los planes de manejo forestal.
	Gremios Industriales	Canalizan los intereses de los industriales a nivel regional o nacional. Destacan la Asociación de Industriales Madereros de Loreto (AIMAL), la Sociedad Nacional de Industria (SIN) y la Asociación de Exportadores (ADEX).
	Gremios de Agricultores	Representan a los agricultores asentados en el territorio nacional, incluyendo la región amazónica.
Sociedad Civil	ONG	Compuesto por entidades sin fines de lucro dedicadas a impulsar el manejo y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, principalmente a través de la implementación de proyectos de mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios del bosque.
	Cooperación Internacional	Organizaciones y países interesados en financiar proyectos de manejo y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, incluyendo aspectos institucionales y de gobernanza. En Perú trabajan organizaciones como USAID, GIZ, Cooperación Belga, Fundación Moore, entre muchos otros.
	Academia	Destacan las facultades de ingeniería forestal y biología de las siguientes universidades: Universidad Agraria Molina, Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP), Universidad Nacional del Centro, Universidad Nacional de Ucayali (UNU) y la Universidad Nacional de Madre de Dios.
	Centros de Investigación	Destaca la labor realizada por el Instituto de Investigación de la Amazonia Peruana (IIAP), la cual se orienta a la investigación especializada en el uso sostenible de la diversidad biológica en la región amazónica.
	Iglesias	En algunas zonas de la Amazonia han apoyado la defensa de los intereses de las poblaciones locales vinculadas a los bosques.
	Colonos	Migrantes, principalmente de la sierra, asentados en el territorio amazónico, que se dedican principalmente a desarrollar actividades agrícolas y ganaderas y/o de comercialización de los recursos naturales incluyendo la madera.

* Los diferentes actores pueden pertenecer a uno o varios grupos o subgrupos de acuerdo a su rol en la gestión de los bosques. Fuente: Tomado y adaptado de Araujo y Capella, 2011.

CAPITULO IV: Marco legal e institucional vigente



© Cortesía del MINAM

4.1 Leyes y normas relacionadas con el manejo y la conservación de los bosques

Actualmente, el sistema jurídico peruano cuenta con las siguientes leyes y normas relacionadas con el manejo y la conservación de los bosques¹⁰.

- Ley General del Ambiente No. 28611.
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308.
- Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (DS 014-2001-AG) y sus modificatorias.

- Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, a la fecha se encuentra parcialmente vigente según lo dispuesto en la sexta disposición complementaria final.
- Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales No. 26821.
- Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de diversidad biológica No. 26839.

El Perú ratificó el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) en 1993. Este promueve la conservación de la biodiversidad, su uso sostenible y la distribución equitativa de sus beneficios.

El Perú es parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) desde 1992 y del Protocolo de Kyoto desde el 2002, con lo cual se alinea al objetivo de la Convención de “estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera y evitar llegar a un nivel de interferencia antropogénica peligrosa”.

- Ley del sistema nacional de evaluación y fiscalización ambiental No. 29325.
- Ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental No. 27446.
- Ley de promoción de la inversión en la Amazonia No. 27037.
- Ley de bases de la descentralización No. 27783.

- Ley orgánica de gobiernos regionales Ley No. 27867.
- Reglamento de la ley sobre conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (DS 068-2001-PCM).
- Reglamento de acceso a recursos genéticos (RM 087-2008-MINAM).
- Reglamento de la ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (DS 019-2009-MINAM).

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 a pesar de haber sido aprobada en julio de 2011, entrará en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento en el diario oficial El Peruano, mientras tanto se aplica la Ley No. 27308 y su reglamento con excepción de lo dispuesto en los Artículos 12 a 17 y 135; la sexta, séptima y octava disposiciones complementarias transitorias a la nueva ley. El proceso para la formulación de dicho Reglamento inició oficialmente en mayo 2012. Ver Recuadro 3.

10 Existen otras leyes y normas relacionadas con la gestión forestal. Sin embargo, solamente se enlistan las de mayor relevancia.

RECUADRO 3. Proceso participativo de construcción y aprobación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 y su Reglamento

Mediante la Resolución Ministerial No. 0544-2009-AG, del 1 de agosto de 2009, el MINAG declaró prioritaria la revisión y actualización de la Legislación Forestal y de Fauna Silvestre. A través de esta resolución, se encargó a la DGFFS la conducción de este proceso. La principal motivación para desarrollar esta nueva legislación respondió a la necesidad de tener una norma moderna y ágil que permita promover el desarrollo sostenible de los bosques, conciliando los intereses de los usuarios y de la sociedad en general, a la cual a su vez se adecue a los compromisos asumidos en convenios y acuerdos internacionales, así como a los objetivos del milenio promovidos por la ONU.

El proceso se desarrolló entre el segundo semestre de 2009 y culminó con la aprobación por el Congreso de la República, de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, el 21 de julio de 2011. En el proceso participaron el MINAG, MINAM, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y la PCM, a través de OSINFOR, además de gran cantidad de actores de la sociedad civil, entre estos las comunidades nativas. El proceso se desarrolló en tres etapas:

1. Consulta de los lineamientos de política y normativa forestal, identificando las grandes áreas de interés de los diversos actores vinculados a la gestión forestal.
2. Construcción participativa y descentralizada de la nueva Política Nacional Forestal y de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
3. Elaboración de las propuestas finales de Política Nacional Forestal y de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, presentadas por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República; y los aportes consensuados para el Reglamento a la nueva ley.

En el marco del Convenio No. 169 de la OIT, desde finales del año 2010 hasta julio 2011, la Comisión Agraria del Congreso de la República implementó un proceso de consulta previa del proyecto de ley con los pueblos indígenas, a fin de dar a conocer sus alcances y recoger e incorporar sus inquietudes. La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de julio de 2011. Para su plena entrada en vigencia la ley debe ser reglamentada.

Mediante la Resolución Ministerial No. 048-2012-AG, del 21 de febrero de 2012, el MINAG declaró prioritario desarrollar un proceso participativo y descentralizado para la elaboración del Reglamento a la nueva ley forestal, la aprobación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y la implementación de la nueva institucionalidad.

Este proceso será liderado por el MINAG con apoyo de un grupo intergubernamental integrado por MINAG, MINAM, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de la Producción, OSINFOR y los gobiernos regionales. Este grupo estará impulsando un proceso de participación ciudadana y de consulta libre, previa e informada a los pueblos indígenas. Para mayor información <http://dgffs.minag.gob.pe/rffs/>.

Fuentes: Araujo y Capella, 2011; MINAG, 2012A.

4.2 Instituciones gubernamentales con competencias directas sobre los bosques¹¹

Seguidamente se presenta información básica de las principales instituciones gubernamentales vinculadas al manejo y la conservación de los bosques y el rol que cumple cada una¹²

11 Tomado y adaptado de la Propuesta de Preparación REDD+, conocida como *Readiness Preparation Proposal* ó R-PP por sus siglas en inglés (MINAM, 2011A)

12 Existen otras instituciones gubernamentales relacionadas con el manejo y la conservación de los bosques, sin embargo solamente se presenta información de las que tienen mayor relevancia.

4.2.1 Ministerio de Agricultura – MINAG

La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) del MINAG es responsable de formular las políticas nacionales para el manejo y conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre en concordancia con otras políticas nacionales. Asimismo, la DGFFS es responsable de coordinar, con las autoridades forestales y de fauna silvestre regionales, la efectiva implementación de dichas políticas.

Entre las competencias exclusivas del MINAG referentes a los recursos forestales y de fauna silvestre, según su Reglamento de Organización y Funciones, está la de administrar el Sistema Nacional de Información y Control Forestal y de Fauna Silvestre. Esta es una herramienta para el desarrollo de actividades de administración, control, prevención, supervisión y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

El MINAG también es responsable de la gestión de las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas con aptitud agraria; los recursos forestales y su aprovechamiento sostenible, la flora y fauna, los recursos hídricos y la infraestructura agraria, entre otros. Asimismo, es la autoridad administrativa de la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) para el Perú.

A la fecha, en el marco del proceso de descentralización nacional, el MINAG se encuentra transfiriendo funciones en materia forestal y de fauna silvestre a los gobiernos regionales (ver 4.2.4).

El Artículo 13 de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, como pliego presupuestal adscrito al MINAG. SERFOR es la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR) constituyéndose en la autoridad

En 1975 el Perú suscribió la Convención CITES que vigila que el comercio internacional no constituya una amenaza a la supervivencia de especies de fauna y flora silvestre. Las especies amparadas por CITES están incluidas en tres apéndices, según el grado de protección que requieran. El apéndice I incluye especies amenazadas de extinción cuyo comercio internacional está prohibido; el apéndice II incluye especies cuyo comercio debe controlarse para evitar tal amenaza; el apéndice III incluye especies para las que cada país pide que las demás partes colaboren en su protección, permitiéndose el comercio controlado. En el Perú, la caoba (*Swietenia macrophylla*) y el cedro (*Cedrela odorata*), son especies forestales de alto valor comercial amparadas por el apéndice II y III de CITES.

El Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – EEUU, suscrito en 2007, contiene obligaciones vinculantes relacionadas con el manejo y la comercialización de las especies CITES y la gobernabilidad forestal en general. Ver Anexo 1.

técnico-normativa a nivel nacional, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito. El Artículo 14 de esta nueva ley detalla las funciones del SERFOR, entre las cuales se incluye ejercer la función de autoridad de la Convención CITES en Perú, el alcance de esta función deberá ser clarificado en el Reglamento a la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763.

4.2.2 Ministerio del Ambiente – MINAM

Fue creado en el año 2008 como ente rector del sector ambiental. Su misión es conservar la calidad ambiental y asegurar a las futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida. Con este fin promueve el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales, contribuyendo al desarrollo integral de la sociedad peruana. Como autoridad ambiental, es responsable de formular las políticas para el manejo y conservación de los recursos naturales incluyendo el desarrollo de esquemas de compensación, retribución o PSA incluyendo actividades REDD+.

El MINAM es el punto focal del Perú para la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y autoridad científica de la Convención CITES.

El Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, tiene incidencia directa sobre el manejo y conservación de los bosques. Específicamente, la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos y la Dirección de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural tienen funciones claras y específicas relacionadas con el manejo y conservación de los bosques.

Asimismo, dentro de la estructura del MINAM se encuentran adscritos el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ambos con funciones específicas relacionadas con la administración y manejo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) el primero y la fiscalización, supervisión y control ambiental el segundo.

Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos

Es el punto focal técnico de la CMNUCC. Actualmente se encuentra formulando la política, estrategia, planes y normas de carácter nacional para la gestión del cambio climático con apoyo de las entidades que conforman la Comisión Nacional de Cambio Climático¹³. Una vez aprobada dicha normativa, esta dirección se encargará de promover su aplicación, procurando incorporar medidas de adaptación y mitigación en las políticas y planes de desarrollo nacional, regional y local. Asimismo, deberá proveer asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales.

Como parte de sus funciones, debe mantener un registro nacional de proyectos de adaptación y mitigación, así como de las investigaciones y estudios sobre el cambio climático elaborados en el país en el marco de la CMNUCC. También es responsable de implementar un sistema nacional de inventario de GEI que integre los inventarios desarrollados por otros sectores económicos.

Dirección de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural

Tiene bajo su responsabilidad la formulación de la política nacional relacionada con las compensaciones o pagos por servicios ambientales y se prevé que sea el ente rector en este tema. Es responsable de formular y promover, en coordinación con las entidades competentes, los planes, estrategias, instrumentos, normas y directivas de carácter nacional para la evaluación y valoración de los recursos naturales, la diversidad biológica y los servicios ambientales; promoviendo la cristalización de mecanismos de PSA. También tiene entre sus funciones mantener actualizado el inventario y evaluación de dichos recursos y servicios, en coordinación con las autoridades competentes.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP

Es un organismo público especializado adscrito a la estructura orgánica del MINAM cuya función principal es gestionar el SINANPE y asegurar el funcionamiento de las ANP como un sistema integrado. Tiene facultad para administrar dichas áreas y sus bosques en forma directa o a través de terceros bajo las modalidades que establece la legislación nacional.

Es responsable de aprobar los instrumentos de gestión y planificación de las ANP, las áreas de conservación regional y las áreas de conservación privada. Asimismo, se ocupa de supervisar y monitorear las actividades que se realizan en las zonas de amortiguamiento de las ANP, velando por el cumplimiento de las normas, los planes aprobados, los contratos y convenios vigentes. En este contexto, promueve, otorga y regula los derechos por servicios ambientales generados por las ANP bajo su administración. Cabe señalar que dicha asignación de derechos se debe insertar en los procedimientos que para tal efecto establezca el MINAM.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA

Es un organismo público especializado adscrito a la estructura orgánica del MINAM. Es responsable de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental. Entre sus funciones sobresalen:

- Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley General del Ambiente.
- Ejercer la potestad sancionadora y de ejecución coactiva por infracciones a la legislación ambiental.
- Efectuar la supervisión para que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización establecidas en la legislación vigente.

- Emitir opiniones técnicas sobre los casos de infracción ambiental que puedan dar inicio a la acción penal por delitos tipificados en el Código Penal.

Las competencias de la OEFA no alcanzan a afectar las otorgadas al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR) en materia de recursos forestales y de fauna silvestre, ni al SERNANP en la gestión y supervisión de las áreas naturales protegidas que conforman el SINANPE.

4.2.3 Presidencia del Consejo de Ministros – PCM

Es el ministerio responsable de la coordinación y seguimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, cuya máxima autoridad política es el Presidente del Consejo de Ministros, cargo que corresponde al Ministro de Estado. Este ministerio coordina las relaciones con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, otras entidades del Poder Ejecutivo y la sociedad civil, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés nacional. Asimismo, la PCM da seguimiento a los requerimientos de información del Poder Legislativo, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Perú.

La PCM promueve la mejora permanente de la gestión pública, aprobando y ejecutando políticas nacionales de modernización de la Administración Pública; dirige el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisa sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo.

Existen dos organismos adscritos a la PCM con competencias específicas en el manejo y la conservación de los bosques:

¹³ La Comisión Nacional de Cambio Climático fue instalada por el MINAM en el año 2009 con el fin de fortalecer la capacidad técnica e institucional del país para cumplir sus compromisos ante la CMNUCC y en especial para apoyar el diseño y promoción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Está integrada por representantes del gobierno central, de los gobiernos provinciales, del sector privado, de los colegios profesionales y por expertos en temas vinculados a los objetivos de la convención. De la comisión se desprenden grupos de trabajo en temas específicos.

- *Organismo Supervisor de Recursos Forestales – OSINFOR*: Organismo adscrito a la PCM responsable de la supervisión y fiscalización del aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales generados por los bosques¹⁴.
- *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN*: Organismo adscrito a la PCM responsable de la conducción de los procesos de planificación concertada, como instrumento técnico de gobierno y de gestión pública y como orientador de las acciones necesarias para lograr el objetivo estratégico de desarrollo sostenible e integral del país.

4.2.4 Gobiernos Regionales

En el marco del proceso de descentralización nacional, el MINAG se encuentra transfiriendo funciones relacionadas con los temas forestales y de fauna silvestre a los gobiernos regionales.

A mayo de 2012 finalizó el proceso de transferencia a favor de los gobiernos regionales de Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, La Libertad, Amazonas, Lima, Cusco y Callao¹⁵. Una vez cristalizada la transferencia de funciones, los gobiernos regionales tienen la responsabilidad de realizar las acciones necesarias para otorgar derechos de aprovechamiento (concesiones, permisos y autorizaciones), gestionar, administrar y controlar los recursos forestales y de fauna silvestre (aprobación de planes de manejo, emisión de guías de transporte forestal, gestionar los derechos de aprovechamiento vigentes dentro de sus límites geográficos), así como lo

Algunos gobiernos regionales están impulsando nuevas estructuras para dar cumplimiento a las nuevas funciones. Por ejemplo, el Gobierno Regional de Loreto creó el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre en funcionamiento desde enero de 2010, el cual desarrolla muchas de las mismas funciones que antes cumplía la ATFFS de la DGFFS.

A pesar de lo anterior, en algunas regiones este proceso ha generado nuevos problemas, mientras las autoridades nacionales argumentan que ya transfirieron las responsabilidades a los gobiernos regionales, algunos de éstos sostienen que no han recibido ni las capacidades ni los recursos para implementarlas. En el medio ha quedado un vacío, ya que en algunos casos las actividades de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre no están siendo monitoreadas por la DGFFS ni por las autoridades regionales.

Fuente: EIA, 2012.

relacionado con la transformación y comercialización de productos forestales y de fauna silvestre.

En línea con el proceso de descentralización nacional, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales da competencias a los gobiernos regionales que les permiten formular planes, así como desarrollar e implementar programas de servicios ambientales en sitios con bosques o ANP. Ver Recuadro 4.

4.2.5 Ministerio de Economía y Finanzas – MEF

Diseña, propone, ejecuta y evalúa la política económica y financiera del país a fin de alcanzar el crecimiento como

condición básica que conduce al desarrollo económico sostenible. El Marco Macroeconómico Multianual 2011 – 2013, establece la conformación de la Unidad de Cambio Climático (equipo técnico) en dicho ministerio. Esta unidad tiene, entre otras, la tarea de estimar y actualizar constantemente el impacto económico del cambio climático en el país, identificar y promover las herramientas financieras e instrumentos económicos necesarios para financiar actividades urgentes de adaptación y hacer un seguimiento de los avances nacionales para alcanzar la meta voluntaria de mitigación a nivel nacional. Todas estas actividades se realizan en coordinación con el MINAM y los sectores involucrados. Esta unidad está en funcionamiento desde agosto de 2010.

14 OSINFOR fue creado en el año 2000 por la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27038, como un organismo supervisor de las concesiones forestales maderables adscrito a la PCM. Posteriormente, en el año 2005, al no haberse concretado su funcionamiento, se dispuso su fusión con INRENA, incorporándose a la estructura orgánica de dicha institución. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo No. 1085 del 28 de junio de 2008, paso a ser un organismo público ejecutor adscrito a la PCM.

15 Las Administraciones Técnicas de Control Forestal y de Fauna Silvestre las ATFFs de la DGFFS del MINAG continúan operando en las otras regiones hasta que las funciones sean completamente transferidas a todos los gobiernos regionales.

RECUADRO 4. Responsabilidades y competencias de los gobiernos regionales en materia ambiental y de ordenamiento territorial

De acuerdo con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867 estos tienen como fin fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo la inversión pública y privada y el empleo, garantizando el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo con los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Artículo 53. Funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial:

- a. *Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales.*
- b. *Implementar el sistema regional de gestión ambiental, en coordinación con las comisiones ambientales regionales.*
- c. *Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas.*
- d. *Proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*
- e. *Promover la educación e investigación ambiental en la región e incentivar la participación ciudadana en todos los niveles.*
- f. *Planificar y desarrollar acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional y organizar evaluar y tramitar los expedientes técnicos de demarcación territorial, en armonía con las políticas y normas de la materia.*
- g. *Participar en el diseño de los proyectos de conformación de macro regiones.*
- h. *Controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales.*
- i. *Formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas.*
- j. *Preservar y administrar, en coordinación con los Gobiernos Locales, las reservas y áreas naturales protegidas regionales que están comprendidas íntegramente dentro de su jurisdicción, así como los territorios insulares, conforme a Ley.*

Fuente: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No. 27867, 2002.

4.2.6 Ministerio de Relaciones Exteriores – MINRE

La Cancillería es el punto focal político de la CMNUCC y responsable de la posición del país en las negociaciones que se realicen en el marco de dicha convención.

4.2.7 Ministerio de Cultura

Creado en el año 2010, es el organismo rector en materia de cultura y ejerce competencia, exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gestión en todo el territorio nacional.

Las áreas programáticas sobre las cuales el Ministerio de Cultura ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son las siguientes:

- Patrimonio cultural de la Nación, material e inmaterial
- Creación cultural contemporánea y artes vivas
- Gestión cultural e industrias culturales
- Pluralidad étnica y cultural de la Nación

El Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y

Afroperuanos (INDEPA), adscrito al Ministerio de Cultura mediante Decreto Supremo No. 001-2010-MC, es responsable de proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales relacionadas con los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos. Asimismo, tiene la responsabilidad de coordinar con los gobiernos regionales la ejecución de programas y proyectos dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de dichos pueblos. También es responsable de coordinar las acciones necesarias para la protección de la diversidad biológica y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.

Esta breve descripción de las principales entidades de gobierno con funciones en el manejo y la conservación de los bosques, pone de manifiesto la desarticulación existente entre actores gubernamentales, lo cual se evidencia en las distintas etapas de la gestión forestal, por ejemplo en el caso del ordenamiento de la superficie forestal donde al no existir una coordinación adecuada entre las instancias gubernamentales encargadas de otorgar derechos sobre tierras o recursos naturales, se produce una superposición constante entre distintos tipos de derechos sobre la tierra, vinculados a la explotación de recursos naturales como hidrocarburos, minería, bosques, titulaciones de comunidades nativas, colonos, entre otros. Esta situación limita el desarrollo de una gestión forestal costo-eficiente, generando mayores costos y trámites a los productores de bienes y servicios de los bosques. Esta gestión pública inconexa ha sido reseñada por diversos autores como una de las principales causas de conflictos sociales y ambientales en la Amazonia peruana.

4.3 Fondos que apoyan el manejo y la conservación de los bosques

Seguidamente se presenta información de los principales fondos, creados en diferentes momentos por el Estado Peruano, con el fin de impulsar acciones para el manejo y la conservación de los bosques.

4.3.1 Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú – PROFONANPE

Entidad privada sin fines de lucro y de interés público creada en 1992. Actualmente presidido por el MINAM, tiene como finalidad apoyar la conservación y manejo de las ANP del Perú. El financiamiento inicial del Fondo para el Medio Ambiente Mundial¹⁶ aseguró el soporte financiero para el desarrollo de sus

actividades, permitiendo con ello captar nuevos recursos provenientes de diversas fuentes, reduciendo los costos de administración de nuevos proyectos.

PROFONANPE se ha consolidado como un instrumento de financiamiento clave para la conservación de la diversidad biológica del Perú, luego de más de diez años de exitoso funcionamiento institucional y de trabajo conjunto con instituciones públicas y privadas involucradas en la gestión de las áreas protegidas. Administra fondos patrimoniales, fondos extinguidos, fondos mixtos, fondos marcados y donaciones.

4.3.2 Fondo Nacional del Ambiente – FONAM

Institución de derecho privado, sin fines de lucro, creada por el Congreso de la República en 1997, mediante Ley



© Cortesía del MINAM

16 Conocido como *Global Environmental Facility* – GEF por su nombre original en inglés.

No. 26793. Actualmente presidido por el MINAM, tiene por objeto promover la inversión pública y privada en el desarrollo de los planes, programas, proyectos y actividades orientadas al mejoramiento de la calidad ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el fortalecimiento de las capacidades para una adecuada gestión ambiental.

Según su ley de creación, FONAM maneja los siguientes recursos:

- La reconversión de la deuda externa, para el financiamiento de programas, proyectos y actividades orientadas a la protección del ambiente, el fortalecimiento de la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio ambiental.
- Las contribuciones no reembolsables de los gobiernos, organismos internacionales, fundaciones y otros.
- La capitalización del financiamiento y la inversión en los mercados financieros nacionales e internacionales.
- Las campañas de recaudación voluntarias en el ámbito local, regional o nacional patrocinadas por el Consejo Directivo del FONAM.
- Las herencias, legados y donaciones que reciba; y, cualquier otro aporte o asignación proveniente de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, de cualquier título.

FONAM es reconocido por el Banco Mundial como el punto focal en el Perú para la identificación, calificación y manejo de proyectos MDL para la obtención de CERs. Entre dichas iniciativas, el Perú cuenta con un proyecto MLD de forestación/reforestación en la región Piura (ver 2.7).

4.3.3 Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal – FONDEBOSQUE

Creado en el Artículo 344 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308 y modificado por el Decreto Supremo No. 04-2003-AG¹⁷, como una institución privada, sin fines de lucro y de interés público y social que goza de personería jurídica propia. Su propósito principal es promover el desarrollo de planes, programas y proyectos que contribuyan a la competitividad de los negocios y cadenas productivas forestales en el marco del manejo forestal sostenible. En este marco, responde a dos objetivos estratégicos: i) apoyar el fortalecimiento institucional y ii) financiamiento e inversión para el sector forestal.

Es el órgano de apoyo de diversas instituciones públicas en la implementación y ejecución de las políticas de Estado establecidas en materia forestal y de fauna silvestre. Es administrado por un Consejo Directivo conformado por representantes del sector público (MINAG y MEF), sector privado (gremios de empresas, centros de investigación) y la sociedad civil (comunidades nativas y campesinas y organismos no gubernamentales). Su principal fuente de financiamiento son recursos que le asigna el Estado y fondos de la cooperación internacional.

FONDEBOSQUE maneja tres mecanismos de financiamiento para promover la gestión forestal:

- Fondos concursables – es un mecanismo de fomento dirigido a empresarios forestales que requieren apoyo para convertirse en sujetos de crédito de la banca privada. Se les asigna recursos para el co-financiamiento de sus planes de negocios.

- Programa de créditos – caracterizado por tasas y períodos de tiempo preferenciales acordes a las necesidades del sector.

- Inversión directa – es una intermediación financiera a través del financiamiento privado. Se consideran las condiciones generadas en aquellos empresarios que han sido beneficiarios de los mecanismos anteriores que hayan mejorado su nivel de competitividad, formalización y saneamiento de la empresa a través de transparencia y una gerencia destacable.

El Estado ha sido el principal promotor y ejecutor de programas dirigidos a lograr la competitividad de los negocios en general y en parte brindar apoyo al sector forestal peruano, mientras que la cooperación internacional ha contribuido fomentando la ejecución de proyectos dirigidos a actividades específicas, que han buscado atender las demandas de los actores involucrados en el sector y la conservación de bosques y ecosistemas, pero que no siempre han alcanzado logros de gran impacto en cuanto a la consolidación de negocios forestales (FONDEBOSQUE, 2011).

Por otra parte, a pesar de la existencia de un marco normativo y regulatorio que promueve la inversión pública y privada en la gestión de los bosques, existen factores que limitan dichas inversiones¹⁸. Según FONDEBOSQUE (2011), entre los problemas encontrados sobresale la escasa promoción, la ausencia de políticas claras y de un marco jurídico estable para promover inversiones en el sector, además de una débil institucionalidad forestal para la administración y trabas burocráticas, así como una excesiva regulación de la actividad, dificultando la labor de aquellos emprendedores que desean desarrollar negocios forestales sostenibles y realizar actividades bajo un esquema formal y legal.

17 La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 establece que los órganos creados y reconocidos en el marco de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308 se adecuarán a la nueva ley mediante los mecanismos que apruebe el SERFOR.

18 De los créditos otorgados por las instituciones financieras privadas en el Perú, los créditos otorgados al sector agrario representan alrededor del 3% del total de colocaciones del sistema financiero, entre las cuales la participación de las actividades forestales es casi nula (FONDEBOSQUE, 2011).

CAPITULO V: Principales iniciativas para promover el manejo y la conservación de los bosques



© Cortesía del MINAM



© Archivo MANTHRA EDITORES

5.1 Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático – PNCB

Creado mediante Decreto Supremo No. 008-2010-MINAM tiene una vigencia de 10 años y responde al objetivo de conservar 54 millones de hectáreas de bosque tropical como una contribución a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible. Su dirección está a cargo del Vice Ministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM.

Según MINAM (2012), el PNCB responde a tres objetivos específicos:

1. Delimitar, mapear y monitorear los bosques para su conservación.
2. Promocionar el desarrollo de sistemas productivos basados en el uso sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad de los bosques, que hagan posible su conservación y la generación de ingresos económicos.
3. Apoyar el esfuerzo de los actores vinculados con la gestión de los bosques y capacitar a los actores locales que viven en ellos y alrededor de los mismos, para el uso sostenible de sus recursos.

Los beneficiarios del PNCB son las comunidades nativas y campesinas tituladas, así como los pobladores que viven en los bosques peruanos. El programa se financia con cargo al presupuesto institucional

autorizado al MINAM, pudiendo también ser financiado por fondos provenientes de la cooperación internacional.

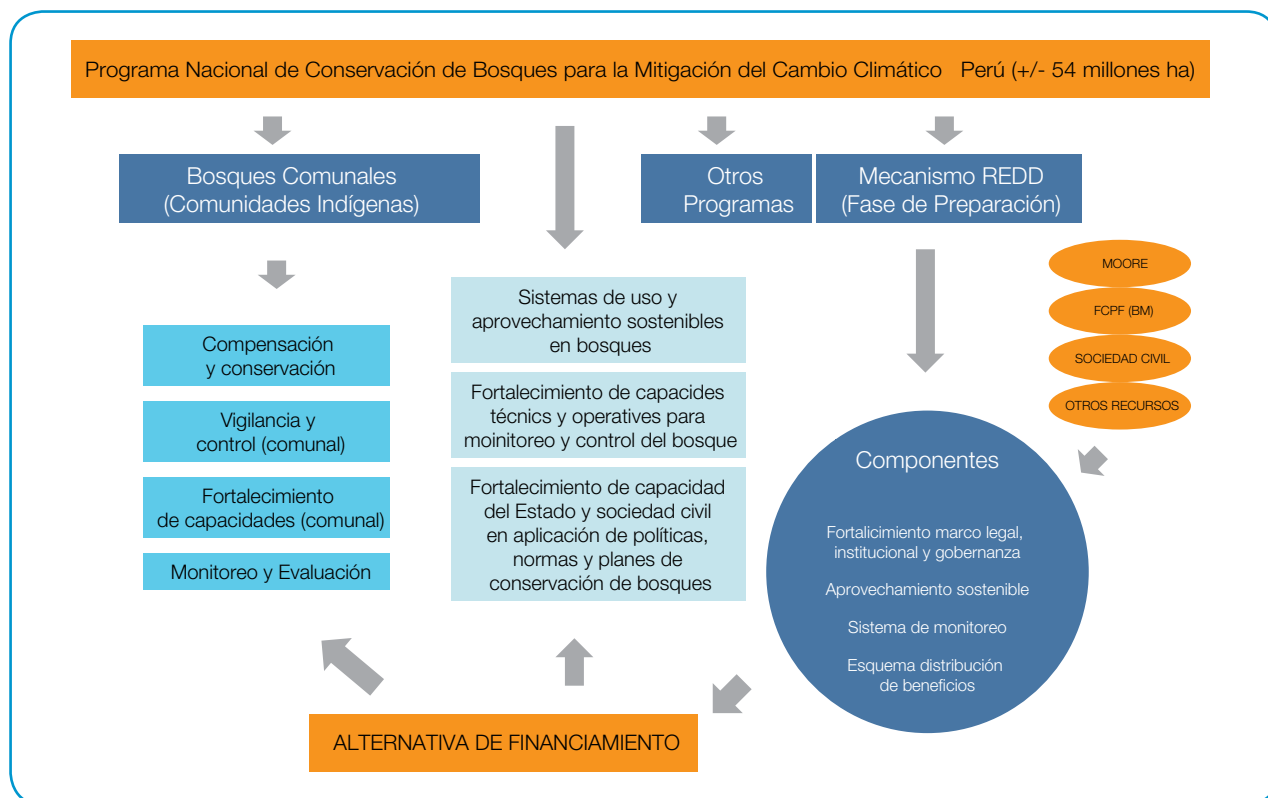
En 2011 se inició acciones en las comunidades nativas de la selva central, específicamente en la provincia de Satipo, región Junín; en las comunidades del río Apurímac en la provincia La Convención, región Cusco; y en los Valles del Pichis y del Palcazu, en la provincia de Oxapampa, región Pasco (MINAM, 2012).

El programa considera el diseño y aplicación de diferentes instrumentos económicos, entre los cuales se encuentran: proyectos de inversión pública, proyectos de cooperación internacional, transferencias directas condicionadas, entre otros. Las transferencias directivas condicionadas son subvenciones económicas dirigidas únicamente a las comunidades nativas y campesinas tituladas que, de manera voluntaria, se comprometen a conservar los bosques de su propiedad, para lo cual deben precisar el área de bosque a conservar, presentar un plan de inversiones y cumplir con los compromisos acordados. Las transferencias por conservación actualmente son de 10 soles/ha/año¹⁹ y no pretenden cubrir el costo de oportunidad del cambio de uso del suelo (MINAM, 2012).

Según la Propuesta de Preparación REDD+ (conocida como R-PP por sus siglas en inglés), el PNCB es un programa sombrilla que comprende todas las actividades del gobierno encaminadas a la reducción de la deforestación como un aporte nacional a los esfuerzos globales de mitigación del cambio climático. Para los primeros años de implementación, se prevé recibir aportes de la cooperación internacional. Con el fin de asegurar la sostenibilidad financiera del programa en el largo plazo, se plantea REDD+ como una de las principales fuentes de financiamiento. El Gráfico 3 muestra un esquema del PNCB y su vínculo con REDD+ y otras iniciativas para la mitigación del cambio climático.

19 Un dólar americano equivale a aproximadamente 2,62 soles (al 17/07/2012).

Gráfico 3: Esquema del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático



Fuente: MINAN, 2009 citado por MINAM, 2010.

5.2 Avances en REDD+²⁰

En el Perú, el marco institucional para llevar a la práctica REDD+ está siendo definido por los procesos de reorganización institucional en marcha. La consolidación del MINAM, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 (ver 4.1 y Recuadro 3), el PNCB (ver 5.1) y la conformación de espacios de diálogo sobre REDD+, a nivel nacional y regional, constituyen una oportunidad para integrar REDD+ en un marco legal e institucional que se encuentra en proceso de consolidación. Paralelamente, la descentralización y transferencia de competencias forestales a los gobiernos regionales, converge con el proceso de modernización y adecuación normativa del rol del Estado y del Gobierno Nacional. Ver Recuadro 5.

En este contexto, para la coordinación de temas REDD+ entre los diferentes sectores y niveles del Estado con la sociedad civil, se creó el Órgano de Coordinación de Bosques y REDD (OCBR), adscrito al MINAM pero respondiendo, vía un Comité Directivo Intersectorial, a la PCM. Este recibe asesoramiento técnico y estratégico del Grupo Técnico REDD+²¹, que a su vez realiza consultas continuas al Grupo REDD+ Perú²².

A la fecha, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés) está financiando al Perú la implementación de su Propuesta de Preparación REDD+ (R-PP por sus siglas en inglés). Ver Recuadro 5. La propuesta R-PP, propone la construcción de una Estrategia Nacional REDD+ a partir de un enfoque por niveles²³ que

permite evolucionar, a medida que se van fortaleciendo las capacidades específicas requeridas para la implementación del mecanismo, desde iniciativas sub-nacionales hacia un enfoque nacional integrado y eficiente para reducir emisiones, promover el desarrollo sostenible y apoyar el proceso de descentralización. Esta propuesta comprende las siguientes fases para la consolidación de REDD+ como un mecanismo de reducción de emisiones:

- Fase 1 Preparación (*Readiness*)
- Fase 2 Implementación (*Implementation*)
- Fase 3 Pago por resultados (*Performance based incentives*)

20 Tomado y adaptado de la Propuesta de Preparación REDD+, conocida como Readiness Preparation Proposal ó R-PP por sus siglas en inglés (MINAM, 2011A).

21 Este grupo de trabajo funciona en el marco de la Comisión Nacional de Cambio Climático.

22 Es una iniciativa de la sociedad civil que agrupa a más de 50 entidades (ONGS, organizaciones indígenas, instituciones vinculadas a la cooperación internacional y empresas privadas) que buscan contribuir a la implementación de REDD+.

23 Conocido como *nested approach* por su nombre original en inglés.

RECUADRO 5. La Propuesta de Preparación REDD+

Desde 2008, el Perú está siendo apoyado por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés). El FCPF es una alianza global orientada a la reducción de las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques, la conservación de los inventarios del carbono forestal, el manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento de los inventarios del carbono forestal (REDD+).

El FCPF está conformado por dos mecanismos de financiamiento: i) Mecanismo de Preparación, el cual apoya a los países miembro a prepararse para los futuros sistemas de incentivos financieros para REDD+, facilitándoles el desarrollo de una comprensión propia de lo que significa estar listo para REDD+; ii) Mecanismo de Financiamiento de Carbono o Fondo de Carbono, que financiará el pago de incentivos a programas piloto REDD+ que reduzcan efectivamente las emisiones de GEI (pagos basados en rendimiento).

Actualmente el Mecanismo de Preparación del FCPF está financiando al Perú la implementación de su R-PP, el cual comprende:

- Evaluar el uso de la tierra, la política forestal y la gobernanza mediante el desarrollo de las siguientes actividades: (i) la generación de datos actualizados y validados de deforestación y degradación forestal; (ii) el análisis de las causas actuales de deforestación y degradación forestal; (iii) la identificación de experiencias existentes de lucha contra la deforestación en el país identificando factores de éxito o fracaso y posibilidades de extrapolación de resultados.
- Preparar una estrategia REDD+ en el marco de las políticas para los bosques y para el manejo ambiental, incluyendo los temas relacionadas con la propiedad del carbono y los mecanismos para compartir los beneficios. Comprende la revisión y mejora del marco normativo e institucional, así como el diseño e implementación de un Marco de Monitoreo Ambiental y Social que permitirá incorporar salvaguardas sociales y ambientales en forma transversal.
- Establecer un escenario de referencia nacional para las emisiones causadas por la deforestación y/o por la degradación de los bosques (el escenario de referencia es la referencia que se toma en cuenta para que los países reduzcan sus emisiones), basado en las emisiones históricas recientes y, posiblemente, en una evaluación de emisiones futuras.
- Establecer un sistema nacional de monitoreo, informe y verificación para la emisiones de GEI y para calcular la reducción de dichas emisiones, haciendo una comparación con el escenario de referencia.

La implementación del R-PP le permitirá al país desarrollar e implementar una visión común del rol de REDD+ en el desarrollo nacional, el cual debe ser compartido por los altos niveles del gobierno nacional y regional, la sociedad civil, los usuarios de la tierra y los demás actores involucrados. Todas las actividades de preparación para REDD+ deberán contar con la participación de la sociedad civil, incluyendo el sector privado, y en especial de los pueblos indígenas que en su mayoría viven y dependen de los bosques.

Fuente: FCPF, 2012 y MINAM, 2011A.

En esencia, el enfoque por niveles permite iniciar la implementación de REDD+ a nivel sub-nacional (local y regional) y crecer hacia el nivel nacional conforme aumentan las capacidades en el país para diseñar, implementar, monitorear, verificar y reportar actividades REDD+. Inicialmente, las reducciones de emisiones se reportarán únicamente para iniciativas en el nivel local, luego para iniciativas en los niveles local y regional, y finalmente para todos los niveles. Las diversas actividades se van agregando

conforme se implementen, avalen y registren, siguiendo reglas y procedimientos preestablecidos.

Este enfoque permite que iniciativas sub-nacionales pertenecientes a la Fase 3 se desarrollen aun cuando el nivel nacional esté todavía en la Fase 1 ó 2. De esta forma el país puede desarrollar acciones y experiencias concretas de reducción de emisiones desde la fase inicial, trabajando al mismo tiempo en el fortalecimiento de sus instituciones y

políticas públicas, para así llegar a adquirir las capacidades y experiencias que se requieren para asumir, en el momento oportuno, el compromiso nacional de reducción de emisiones en un escenario de referencial nacional.

Para la fase preparatoria, el Perú cuenta con dos fuentes de financiamiento adicionales:

- El proyecto "Fortalecimiento de capacidades técnicas, científicas e

institucionales para la implementación de REDD+ en el Perú” financiado por la Fundación Moore;

- El proyecto “Apoyo a la implementación de REDD+ en el Perú” financiado por el Banco de Desarrollo Alemán KfW, el cual forma parte de la cooperación oficial alemana.

Ambos proyectos son implementados como uno solo por el MINAM y contribuyen a cofinanciar la fase de preparación para REDD+.

Un estudio publicado por la asociación DAR (Che Piu y García, 2011) reporta

Las Mesas REDD+ Regionales se visualizan no solamente como un espacio de intercambio de información y conocimiento, sino también como motores de la Estrategia Nacional REDD+ en las regiones, para lo cual será necesario fortalecer la capacidad del MINAM y de los gobiernos regionales para que puedan participar y apoyar los procesos de coordinación regional que se están concretando.

35 proyectos piloto REDD+²⁴, 24 de los cuales se encuentran en la fase de diseño y muchos de los cuales cuentan con financiamiento privado. Estos proyectos piloto cubren un área mayor a 7 millones de hectáreas distribuidas en 11

departamentos amazónicos, el 40% de las iniciativas se localiza en el Departamento de Madre de Dios (14 proyectos). El Recuadro 6 presenta información sobre algunos proyectos piloto en marcha.



© Archivo MANTHRA EDITORES

24 Se consideró como un proyecto REDD+ todos aquellos proyectos orientados a lograr los objetivos del mecanismo REDD+, es decir, la reducción de los flujos de carbono provocados por la deforestación y degradación del bosque y el aumento de las reservas de carbono mediante la rehabilitación, restauración y conservación del bosque.

RECUADRO 6. Principales iniciativas piloto REDD+ en el Perú

Existen una serie de iniciativas piloto REDD+ en la Amazonia peruana, las cuales coordinan entre sí para generar información en temas de interés común como: análisis de las causas de la deforestación, línea base, monitoreo de la deforestación y medición de existencias de carbono. Seguidamente se presenta información básica sobre algunas de estas iniciativas:

Bosque Protector Alto Mayo

El Bosque de Protección Alto Mayo es un ANP que abarca, incluyendo su zona de amortiguamiento, aproximadamente 425 mil hectáreas de bosques de alto valor para la conservación de la biodiversidad y de importancia para la provisión de agua para las regiones de San Martín y Amazonas. Actualmente la organización internacional Conservación Internacional (CI) está realizando los estudios necesarios para evaluar la estrategia de intervención más efectiva y eficiente para implementar una iniciativa REDD+ que permita contribuir a la conservación y protección del ANP y sus bosques.

Reserva Nacional Tambopata – Parque Nacional Bahuaja Sonene

La Reserva Nacional Tambopata (278.000 ha) y el Parque Nacional Bahuaja Sonene (537.000 ha) son ANP del departamento de Madre de Dios. La Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral (AIDER), una asociación civil sin fines de lucro dedicada principalmente a la investigación y promoción del manejo forestal sostenible, suscribió un contrato de administración parcial del ANP, en el que se incluyó como una fuente de financiamiento a largo plazo el establecimiento de una iniciativa REDD+.

Maderya – Maderacre

Maderya SAC y Maderacre SAC son dos empresas privadas, titulares de contratos de concesión forestal con fines maderables, ubicados dentro del bosque de producción permanente Madre de Dios. Ambas concesiones fueron otorgadas mediante concurso público en el año 2002 y abarcan un área aproximada de 90.000 hectáreas. Dentro de las cláusulas de ambos contratos de concesión se incluyó la posibilidad de aprovechar los recursos maderables, así como los servicios ambientales que generan los bosques. Luego de haber obtenido la certificación forestal voluntaria FSC en el año 2007, estas empresas emprendieron el reto de implementar una iniciativa REDD+ dentro de las áreas concesionadas.

Parque Nacional Cordillera Azul

El Parque Nacional Cordillera Azul se encuentra ubicado en los departamentos de San Martín, Loreto, Ucayali y Huánuco con una extensión total de 1,3 millones de hectáreas y un perímetro de casi 974 Km, lo que lo convierte en el tercer parque más grande del Perú y en uno de los mayores del mundo. El Centro de Investigación, Conservación y Manejo de Áreas (CIMA), una asociación sin fines de lucro, ha suscrito un contrato de administración con el Estado Peruano para gestionar esta ANP. Actualmente, CIMA está evaluando la posibilidad de implementar una iniciativa REDD+ que coadyuve a la conservación y financiamiento de las actividades necesarias para asegurar la protección y conservación de los bosques dentro del parque nacional.

Fuente: Tomado y adaptado de Araujo y Capella, 2011.

Por otra parte, el Perú ha sido seleccionado como país piloto del Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés) de la Banca Multilateral de Desarrollo²⁵. El FIP apoyará la implementación de la Estrategia Nacional REDD+ que permitirá la reducción de emisiones y la protección de los reservorios de carbono. Se prevé que el FIP apoye:

- Las inversiones que fortalezcan la capacidad institucional, la gobernanza forestal y la información;
- Las inversiones en los esfuerzos de mitigación basados en bosques;
- Las inversiones fuera del sector forestal necesarias para reducir la presión sobre los bosques, tales como medios de vida alternativos.

A la fecha, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyado por un grupo de consultores se encuentra preparando la Estrategia FIP para el Perú. Asimismo, dentro del FIP funcionará un mecanismo dedicado a pueblos indígenas y comunidades locales, el cual está en fase de consulta y diseño a nivel global.

25 El Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en inglés) es un programa del Fondo Climático Estratégico (SCF por sus siglas en inglés), el cual es uno de los dos fondos que conforman el Fondo de Inversión Climática (CIF por sus siglas en inglés).

5.3 Esquemas de pago por servicios ambientales para la conservación de cuencas hidrográficas

En América Latina, la mayoría de esquemas de pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas han surgido a

raíz de la necesidad de los usuarios de la cuenca baja de contar con agua de calidad para consumo humano, así como para otros usos y actividades económicas. El caso peruano no es la excepción, a la fecha existen una serie de esquemas incipientes de compensación, retribución o PSA para la conservación de cuencas. De una u otra forma todas

las iniciativas buscan realizar acciones para la restauración, conservación y manejo de los bosques y otros ecosistemas que contribuyan a mantener o mejorar los flujos hidrológicos. Asimismo todas cuentan con el apoyo del MINAM. El Cuadro 5 contiene un resumen de las iniciativas reportadas por MINAM a marzo de 2012.

Cuadro 5. Iniciativas de pago por servicios ambientales hidrológicos en el Perú.

No.	Iniciativa	Ubicación (región)	Socios
1.	PSAH Jaén	Amazonas	APECO, Instituto del Bien Común
2.	PSAH Chachapoyas	Amazonas	APECO, Caritas
3.	PSAH Nanay	Loreto	MINAM, IIAP
4.	PSAH Moyobamba	San Martín	MINAM, SUNASS, GIZ
5.	PSAH Yanachaga	Pasco	MINAM, USAID
6.	PSAH Cusco	Cusco	COSUDE
7.	PSAH Ayacucho	Ayacucho	MINAM, CTB
8.	PSAH Chilli	Arequipa	MINAM, Banco Mundial, PROFONAMPE
9.	PSAH Rímac	Lima	MINAM, SPDA, Grupo GEA, Fondo de las Américas, TNC, Backus, PUCP
10.	PSAH Cañete	Lima	MINAM, CARE, CIAT, CGIAR, WWF
11.	PSAH Jequetepeque	Cajamarca	MINAM, WWF, SN Power

Fuente: Castañeda, 2012.

5.4 Instrumentos técnicos y legales que promueven el manejo y la conservación de los bosques

En el Perú existen diversos instrumentos técnicos y legales vinculados al manejo y la conservación de los bosques. Seguidamente se detallan los de mayor relevancia.

5.4.1 Concesiones forestales

Los tipos de concesiones definidos en la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 son los siguientes:

- Concesiones forestales con fines maderables.
- Concesiones para productos forestales diferentes a la madera.

- Concesiones para ecoturismo.
- Concesiones para conservación.

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, mantiene el mismo modelo de concesiones para la gestión de los bosques que la ley forestal anterior (Ley No. 27308). Las concesiones forestales, sean maderables o no maderables, son derechos otorgados por el Estado Peruano a favor de particulares (personas jurídicas o naturales), para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, de acuerdo a un plan de manejo. Se otorgan por períodos de 40 años renovables y de acuerdo a procesos competitivos que buscan identificar un concesionario idóneo en función de los objetivos que se persiguen. La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 permite el aprovechamiento de los beneficios derivados de los servicios

ambientales dentro de las concesiones forestales (ver 2.4 y Recuadro 1).

Datos del MINAG a febrero de 2012 (MINAG, 2012) reportan la existencia de alrededor de 7,4 millones de hectáreas concesionadas con fines maderables; 135.269 hectáreas concesionadas para forestación y reforestación; 77.675 hectáreas concesionadas para ecoturismo y 863.778 hectáreas concesionadas para la producción de castaña en el Departamento de Madre de Dios (ver Cuadro 1).

Araujo y Capella (2011), basados en información publicada por diferentes autores, señalan la problemática asociada a las concesiones forestales, principalmente aquellas con fines maderables, sobresaliendo las siguientes dificultades:

- Escaso cumplimiento de los planes de manejo.
- Baja productividad dentro de las concesiones.
- Corrupción y utilización de las concesiones para fines ilícitos, como tráfico de madera, alquiler de tierras, entre otros.
- Débil institucionalidad forestal, tanto a nivel público como privado, lo que en algunos casos ha facilitado conductas ilícitas.
- Superposición con otros derechos y actividades.
- Bajo nivel de pago de los derechos de aprovechamiento.

Según datos de un informe de EIA (2012), en la práctica los controles para el aprovechamiento forestal en las concesiones forestales maderables suelen ser ignorados o simplemente no se realizan.

5.4.2 Certificación forestal voluntaria

La certificación forestal es una herramienta voluntaria basada en el mercado que apoya el manejo forestal responsable asegurando una gestión que cumpla con criterios sociales, ambientales y económicos. El Artículo 133 de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, promueve la certificación forestal de la siguiente manera: 1) Estableciendo una reducción porcentual en el monto del pago por derecho de aprovechamiento; 2) Brindando facilidades para el aprovechamiento de diversos recursos forestales; 3) Otros que establezca el reglamento.

En esta misma línea, la Resolución Jefatural No. 104-2004-INRENA, detalla los procedimientos para llevar a la práctica los descuentos a la certificación forestal voluntaria, fijados por la ley forestal vigente (Ley No. 27308), como una herramienta para promover un mejor manejo de los bosques. Actualmente se aplican dos tipos de descuento, según se detalla seguidamente:

- Descuento del 5% del valor del derecho de aprovechamiento. Este descuento es por la realización de una evaluación preliminar (*scoping*) al área de concesión, permiso o autorización y tiene una vigencia máxima de un año. Para obtener el presente beneficio el titular debe presentar una copia legalizada del informe de evaluación emitido por la empresa certificadora, de esa manera la autoridad forestal podrá otorgar dicho descuento hasta por un año, período dentro del cual el concesionario deberá obtener la certificación forestal voluntaria, caso contrario perderá el beneficio.
- Descuento del 25% del valor del derecho de aprovechamiento. Este descuento se da como premio por la obtención de la certificación forestal voluntaria y es otorgado a partir de la fecha de emisión del respectivo certificado. El requisito para acceder a este beneficio es presentar copia legalizada del certificado. El beneficio otorgado tendrá vigencia hasta que se pierda la certificación a la cual el titular accedió.

Según datos del *Forest Stewardship Council* (FSC por sus siglas en inglés), en el Perú hay alrededor de 850.000 hectáreas certificadas, las cuales comprenden manejo forestal en bosque natural, plantaciones y cadena de custodia.

5.4.3 Programa de compensaciones para la competitividad – PCC

Este programa fue creado mediante Decreto Legislativo No. 1077 como una unidad ejecutora dentro del MINAG. Tiene por objeto mejorar la competitividad de la producción agraria de los medianos y pequeños productores a través del fomento de la asociatividad y la adopción de tecnologías agropecuarias ambientales adecuadas. Tiene una duración de 5 años renovables previa evaluación efectuada por el MINAG y el MEF.

El Artículo 136 de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 establece

la incorporación de las comunidades campesinas y nativas, los medianos y pequeños productores que realizan actividades de aprovechamiento forestal y fauna silvestre, plantaciones forestales y sistemas agroforestales como beneficiarios del Programa de Compensaciones para la Competitividad (PCC). Este puede ser aplicado a todas las modalidades de títulos habilitantes considerados dentro la citada ley.

Actualmente, los beneficiarios del programa son personas naturales agrupadas en una organización de productores agrarios (OPA) cuya principal actividad económica es la agricultura, la ganadería, y/o la agroforestería. El PCC otorga incentivos para financiar tres tipos de actividad:

- Asociatividad: Pago no reembolsable de hasta un 0,5 UIT destinado a financiar los gastos para la constitución de la OPA. Es entregado en calidad de reembolso una vez se hayan acreditado los gastos y se haya verificado la constitución de la OPA.
- Gestión: Pago no reembolsable que se otorga hasta por 3 años para financiar parcialmente y de manera decreciente el pago del salario del gerente (70, 50% y 30%) hasta por un monto máximo de 12 UIT.
- Adopción de tecnología: Pago no reembolsable con la finalidad de cubrir los costos asociados a la adopción de tecnología, hasta por un máximo de 300 UIT. El cofinanciamiento será entre el 60% y 80% de los costos totales. El pago se efectúa previa acreditación y verificación de la adopción de la tecnología.

Según FONDEBOSQUE (2011), a pesar de la voluntad del Estado Peruano por incluir al sector forestal en la agenda política económica del país, en el caso del PCC la falta de identificación de las necesidades del sector no ha permitido una implementación exitosa, al no cumplirse con los objetivos establecidos para el sector forestal.

5.4.4 Otras herramientas para la promoción de las actividades forestales y de fauna silvestre

El Artículo 131 de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 establece *...El Estado implementará mecanismos de estímulos o incentivos de naturaleza no tributaria a las actividades de manejo, conservación, aprovechamiento, transformación de recursos forestales y de fauna silvestre en comunidades campesinas y nativas u otras de títulos habilitantes que generen mayor valor agregado y promuevan la conservación de la diversidad biológica del bosque. Mediante decreto supremo, se aprueban los mecanismos a que se refiere el presente artículo.*

En esta misma línea, la Resolución Jefatural No. 104-2004-INRENA detalla los siguientes mecanismos de descuento, fijados por la ley forestal actual (Ley No. 27308), como una herramienta para promover un mejor manejo de los bosques:

- Reducción de derecho de aprovechamiento por proyectos integrales Según el Artículo 31 de la Ley Forestal

y de Fauna Silvestre No. 27308, el MINAG establece una reducción porcentual en el pago por los derechos de aprovechamiento para aquellas concesiones que involucren proyectos integrales de extracción, transformación y procesamiento en el ámbito regional de la concesión y comercialización de productos forestales con valor agregado. Por su parte, el Reglamento a la citada ley en el Artículo 341 establece que el porcentaje de reducción del derecho de aprovechamiento será del 25% y se aplica a los titulares de las concesiones, permisos o autorizaciones donde se desarrollen proyectos integrales. La Resolución Jefatural N° 104-2004-INRENA detalla el procedimiento para otorgar dicho descuento. No se encontró datos sobre la implementación e impacto de este mecanismo.

- Reducción del derecho de aprovechamiento en el área de conservación El procedimiento para la aplicación de este descuento se encuentra regulado por la Resolución Jefatural No. 104-2004-INRENA. Es otorgado por la ejecución de actividades destinadas a la conservación y recuperación de áreas no destinadas al aprovechamiento forestal por tratarse de tierras de protección,

áreas de recuperación forestal, islas o bordes de ríos y ecosistemas degradados en concesiones forestales con fines maderables. El porcentaje de descuento es otorgado en proporción al área de conservación y recuperación señalada en el plan de manejo, el cual tiene un mínimo de 10% y un máximo de 25%. Para la obtención del descuento se requiere, entre otros, de una verificación anual de las actividades de conservación o recuperación ejecutadas por el solicitante, la cual debe motivar la emisión de un informe favorable. De culminar el procedimiento satisfactoriamente, el descuento se otorgará por todo el año en el cual se hayan ejecutado dichas actividades. No se encontró datos sobre la aplicación e impacto de este mecanismo.

La existencia de distintos programas y mecanismos estatales²⁶, que abordan temas de innovación y emprendimiento para el sector forestal, sin los respectivos niveles de coordinación entre ellos genera una gestión poco eficiente. Estos programas deben proveer a los productores con herramientas y financiamiento acordes a las necesidades de inversión del sector forestal para consolidar su actividad o negocio forestal (FONDEBOSQUE, 2011).

26 Adicionalmente, existen otros programas estatales vinculados al sector forestal como Agroemprende y el Programa Interoceánico Sur, el primero promueve la asociatividad entre productores agrarios y el segundo co-financia planes de negocios e iniciativas que buscan ingresar al mercado local, nacional e internacional o bien otorga fondos no reembolsables para iniciativas de conservación ambiental. Ambos son fondos concursables (FONDEBOSQUE, 2011).

Conclusiones y recomendaciones

- El Perú, al ser uno de los países con mayor diversidad biológica, geográfica y cultural del planeta, además de albergar el segundo bloque de bosque amazónico y la cadena montañosa tropical de mayor superficie, cuenta con un potencial inmenso para el desarrollo de actividades económicas vinculadas a los bosques, así como a los bienes y servicios asociados a estos ecosistemas.
- Durante el proceso de formulación y consulta de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, el Estado Peruano lideró un proceso de consulta previa del proyecto de ley forestal con la finalidad de que dicha norma refleje los intereses, conocimientos y necesidades de los actores locales vinculados directamente a los bosques, especialmente las comunidades nativas. Esta nueva ley se encuentra en proceso de ser reglamentada para su plena entrada en vigencia.
- Con la transferencia de funciones en materia forestal y de fauna silvestre y la reglamentación (en proceso) de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, los gobiernos regionales son los nuevos responsables de gestionar, administrar y controlar los recursos forestales y de fauna silvestre lo que también comprende la formulación y puesta en marcha de iniciativas de pago por servicios ambientales y REDD+. Para cumplir estas nuevas responsabilidades, los gobiernos regionales deben contar con personal técnico capacitado y recursos económicos así como con el apoyo de las entidades no gubernamentales y el sector privado que actualmente trabaja en la gestión de los bosques a nivel local y regional.
- A pesar de la existencia de un marco normativo y regulatorio que promueve la inversión pública y privada en la gestión de los bosques, existen una serie de factores que limitan la inversión privada, dificultando la labor de aquellos empresarios que buscan desarrollar negocios forestales sostenibles bajo un esquema formal y legal. Entre dichos factores se tienen la ausencia de políticas claras y de un marco jurídico estable, además de una débil institucionalidad forestal, trabas burocráticas, una excesiva regulación y muy pocas fuentes de financiamiento en el sistema formal.
- Pese a las limitaciones existentes para el desarrollo de negocios forestales bajo un esquema formal, se reconoce el esfuerzo del Estado Peruano por incluir al sector forestal en la agenda política económica del país al crear diversos programas y mecanismos para promover actividades para el manejo y la conservación de los bosques. No obstante, la existencia de diferentes programas y mecanismos estatales sin los respectivos niveles de coordinación entre ellos genera una gestión poco eficiente y dispersa, limitando el alcance de los resultados previstos, por lo que se sugiere trabajar conjuntamente con los actores directamente vinculados a los bosques (especialmente comunidades nativas, pequeños y medianos productores así como gobiernos locales) en la identificación de las demandas y necesidades del sector, así como en el planteamiento de objetivos y metas concretos.

- Las diferentes políticas sectoriales impulsadas por el Estado Peruano y el consiguiente desarrollo de actividades relacionadas con los sectores eléctrico, minero, petrolero y agrícola en la región amazónica, muchas veces sin consultar ni informar a los pobladores locales, conllevan la superposición territorial de diversas actividades económicas y derechos sobre la tierra, lo que trae consigo impactos negativos en los bosques vinculados con conflictos sociales. Ante esta situación, es necesario mejorar la coordinación intersectorial entre las entidades gubernamentales a fin de evitar impactos ambientales y sociales negativos.
- Las oportunidades que ofrece el mercado internacional para el financiamiento de actividades para promover el manejo y la conservación de los bosques, ha impulsado procesos participativos desde la sociedad civil, en los cuales se han analizado las oportunidades y obstáculos que enfrenta el sector forestal. Por ejemplo, las Mesas Regionales REDD+ han venido desarrollando un importante trabajo en la difusión e intercambio de información técnica y política sobre la temática, por lo que se visualizan como el principal motor de la Estrategia Nacional REDD+ en las regiones, para lo cual deberán trabajar conjuntamente con el MINAM, los gobiernos regionales y los promotores de proyectos REDD+, incluyendo actores del sector privado.
- En la región amazónica, así como en el resto del país, el Estado Peruano debe continuar el proceso de saneamiento de la tenencia de la tierra, priorizando acciones como la titulación de tierras a comunidades nativas y pobladores locales o bien la entrega de tierras boscosas utilizando la figura de cesión en uso y concesión cuando corresponda.
- Las comunidades nativas y pobladores locales al contar con títulos habilitantes podrán tomar parte en iniciativas tendientes a promover el manejo y la conservación de los bosques, como por ejemplo esquemas de pagos por servicios ambientales (turismo, agua, biodiversidad, carbono, entre otros) y REDD+, las cuales podrán proveerles de recursos que contribuyan a mejorar su calidad de vida, a la vez que se conservan los ecosistemas forestales y los bienes y servicios asociados.
- El Perú muestra considerables avances en el proceso preparatorio para REDD+, además de tener ventajas significativas respecto a otros países de la región, por lo que es importante que el marco político e institucional para las fases de implementación y pago por resultados sea consolidado en el corto plazo. El enfoque por fases adoptado por el país, sumado a la existencia de proyectos piloto abre la posibilidad de desarrollar capacidades para diseñar, implementar, monitorear, verificar y reportar actividades para la reducción de emisiones de GEI a nivel local, regional y nacional, lo que será clave al momento de asumir un compromiso de reducción de emisiones en un escenario de referencia nacional.
- Es necesario impulsar y promover la investigación y mejora tecnológica del sector forestal productivo, con fin de mejorar la rentabilidad y eficiencia de las actividades de aprovechamiento, procesamiento y transformación de la madera, así como para diversificar la cantidad de productos y maderas que el país puede ofrecer al mercado nacional e internacional.

Referencias bibliográficas

- AIDER, 2012. (monitoreo@aider.com.pe) (10/04/2012) Consulta proyecto MDL. Correo electrónico para: Cordero, D. (doris.cordero@iucn.org).
- Araujo J. y Capella, J. 2011. Análisis de la situación actual del sector forestal peruano. Informe de Consultoría. SPDA. Lima, Perú (documento sin publicar).
- Castañeda, I. 2012. Experiencias prácticas de incentivos para la conservación en el Perú: Esquemas de pago/compensación/retribución por servicios ambientales hidrológicos. Presentado en el Taller Regional Mejores prácticas en el diseño e implementación de incentivos económicos para la conservación. Lima, Perú. [En línea] Disponible en: <http://www.amazonia-andina.org/node/4124> [Consulta: 10/04/2012].
- Che Piu, H. y García, T. 2011, Estudio REDD Perú: La Situación de REDD en el Perú. DAR. Lima, Perú.
- Dourojeanni, M.; Barandiarán, A. y Dourojeanni, M. 2010. Amazonia Peruana en 2021. Segunda Edición. SPDA – PRONATURALEZA – DAR – ICAA. Lima, Perú.
- EIA, 2012. La Máquina Lavadora: cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú. EIA. Washington, DC.
- FAO, 2010. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. FAO. Roma, Italia.
- FCPF, 2012. Forest Carbon Partnership Facility. [En línea] Disponible en: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/> [Consulta: 07/04/2012].
- FIP, 2012. Forest Investment Program. [En línea] Disponible en: <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/node/5> [Consulta: 10/04/2012].
- FONAM, 2012. Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) [En línea] Disponible en: <http://www.fonamperu.org/> [Consulta: 22/03/2012].
- FONDEBOSQUE, 2011. Mecanismos de financiamiento para el sector forestal en el Perú. FONDEBOSQUE – MINAG – FAO FACILITY. Lima, Perú.
- FSC, 2012. Global FSC Certificates: type and distribution (April 2012) [En línea] Disponible en: http://www.fsc.org/fileadmin/web-data/public/document_center/powerpoints_graphs/facts_figures/2012-03-15-FSC-FIG-Global_FSC_certificates-EN.pdf [Consulta: 07/04/2012].
- Grupo REDD+ Perú, 2012. Grupo REDD+ Perú [En línea] Disponible en: <http://gruporeddperu.net/> [Consulta: 27/07/2012].
- INEI, 2009. Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Resumen Ejecutivo: Resultados definitivos de las comunidades indígenas. Lima, Perú [En línea] Disponible en: <http://www1.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0789/Libro.pdf> [Consulta: 22/03/2012].

- INEI, 2008. II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007: Resultados definitivos Tomo I. Lima, Perú [En línea] Disponible en: <http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0790/Libro.pdf> [Consulta: 22/03/2012].
- INEI, 2008A. II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonia Peruana 2007: Resultados definitivos Tomo II. Lima, Perú [En línea] Disponible en: <http://www1.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0791/Libro.pdf> [Consulta: 22/03/2012].
- ITTO, 2011. Estado de la ordenación de los bosques tropicales. Actualidad Forestal Tropical 18 (3). ITTO, Yokohama, Japón.
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 (nueva) [En línea] Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/Leyes/29763.pdf> [Consulta: 22/03/2012].
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308 [En línea] Disponible en: <http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/ley27308.pdf> [Consulta: 10/04/2012].
- Ley de Creación del Fondo Nacional del Ambiente No. 26793 [En línea] Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib05/LEY26793.HTM> [Consulta: 10/04/2012].
- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales No.27867 [En línea] Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/imagenes/Leyes/27867.pdf> [Consulta: 07/04/2012].
- MINAG, 2012. Registro de concesiones forestales y de fauna silvestre. [En línea] Disponible en: http://dgffs.minag.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=234&Itemid=160 [Consulta: 07/04/2012].
- MINAG, 2012A. Política, Institucionalidad y Reglamentación: Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763. [En línea] Disponible en: <http://dgffs.minag.gob.pe/rffs/> [Consulta: 27/07/2012].
- MINAM, 2012. El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. [En línea] Disponible en: <http://bosques.minam.gob.pe/> [Consulta: 17/07/2012].
- MINAM, 2011 Mapa de Deforestación de la Amazonia Peruano Año Base 2000. MINAM – MINAG. Lima, Perú.
- MINAM, 2011A. Plan preparatorio para REDD (R-PP por sus siglas en inglés). MINAM. Lima, Perú.
- MINAM, 2010. El Perú y el Cambio Climático: Segunda Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC. MINAM, Lima, Perú.
- MINAM – MINAG, 2011. El Perú de los Bosques. MINAM – MINAG. Lima, Perú.
- PROFONAMPE, 2012. Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONAMPE) [En línea] Disponible en: <http://www.profonampe.org.pe/> [Consulta: 22/03/2012].
- Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 27308 [En línea] Disponible en: <http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/normatividad/reglamentoffs.pdf> [Consulta: 10/04/2012].

Anexo 1

El Anexo Forestal del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – EEUU

El Acuerdo de Promoción Comercial Perú – EEUU (APC), fue aprobado por el Congreso de la República en 2006 mediante Resolución Legislativa No. 28766. El APC contiene un total de 23 capítulos y 3 anexos, sobresaliendo los capítulos referidos a medio ambiente, aspectos laborales, promoción de la competitividad e inversión y contratación pública, entre otros.

En el año 2007, el Congreso Estadounidense llegó a un acuerdo con la administración del presidente George Bush para renegociar las disposiciones ambientales y laborales en varios tratados de libre comercio en trámite. El Perú accedió a varios cambios importantes, entre ellos el requisito de cumplir con todas las obligaciones ya asumidas bajo acuerdos ambientales multilaterales (incluyendo CITES) y un Anexo Forestal (Capítulo 18.3.4).

El Protocolo de Enmienda al APC, que incorporó el Anexo Forestal al Capítulo Ambiental (Capítulo 18), fue aprobado por el Congreso de la República en 2007 mediante Resolución Legislativa No. 29054. El Capítulo Ambiental del APC dispone que ni el Perú ni EEUU dejen sin efecto ni derogarán sus normas ambientales, ni dejarán de aplicar efectivamente su legislación ambiental.

El Anexo Forestal se diseñó como respuesta al fuerte debate que se desarrollaba en ese momento en el marco de CITES, por lo que contiene una serie de obligaciones vinculantes relacionadas con el manejo y la comercialización de las especies CITES y la gobernabilidad forestal en general. Cada parte se comprometió a combatir el comercio asociado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre, a tomar acciones para mejorar la gestión del sector forestal y a promover el comercio legal de productos maderables (EIA, 2012). El Recuadro A resume los principales compromisos del Perú en el marco del Anexo Forestal.

Ante los compromisos asumidos en el APC y su Protocolo de Enmienda, el Congreso de la República mediante Ley No. 29157, delegó facultades al Poder Ejecutivo para legislar por ciento ochenta días calendario sobre diversas materias relacionadas con su implementación, como fue la mejora del marco regulatorio y el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental. Como producto de la delegación de facultades, el Ejecutivo emitió entre enero y junio de 2008 una serie de decretos legislativos, algunos de los cuales fueron posteriormente revisados y derogados por el Congreso de la República, como ocurrió con el Decreto Legislativo No. 1064 que aprobó el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario y el Decreto Legislativo No. 1090 que aprobó la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Ambos fueron cuestionados originando la movilización y protesta de diversos actores sociales sobresaliendo la participación de las comunidades nativas (Araujo y Capella, 2011).

No obstante, también hubo avances importantes, entre estos sobresalen los Decretos Legislativos No. 1013 y No. 1085 que permitieron la creación de MINAM y OSINFOR respectivamente. Por otra parte, el Decreto Legislativo No. 1079 mejoró las condiciones para la protección efectiva de las áreas naturales protegidas por el Estado. Otro logro importante es la modificación del Título XIII del Código Penal, referido a los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales, contenido en la Ley No. 29263. Dicha reforma implicó el aumento de las penas relacionadas con la extracción, comercialización y transporte de especies de flora y fauna, explicitando como agravantes la afectación de ANP y de comunidades nativas (Araujo y Capella, 2011).

Recuadro A

Principales compromisos del Perú en el marco del Anexo Forestal del APC Perú – EEUU.

Entre las disposiciones del Anexo Forestal, el Perú se comprometió a:

- Aumentar el personal dedicado a hacer cumplir las normas en las áreas naturales protegidas e implementar un plan anticorrupción para los funcionarios forestales;
- Establecer sanciones adecuadas para una gama de delitos en el sector forestal;
- Implementar una serie de estudios y medidas técnicas requeridas por CITES;
- Mejorar la administración y el manejo de las concesiones forestales, incluyendo la realización de inspecciones físicas “antes de aprobar o verificar un plan operativo” en todas las concesiones en que se aprovecha especies CITES;
- Asegurar la disponibilidad pública de los informes de supervisión (realizados por el OSINFOR) y de los Planes Operativos Anuales;
- Diseñar sistemas para “rastrear de manera confiable los especímenes (de especies CITES) desde la extracción, hasta su transporte, procesamiento y exportación”;
- Establecer OSINFOR como una agencia independiente, con una fuente de financiamiento por separado, encargada de la supervisión;
- Tomar en cuenta las perspectivas de las comunidades locales e indígenas, ONGs y empresas relacionados con actividades de manejo forestal, y “fortalecer, proteger y elevar la capacidad que tienen las comunidades indígenas de manejar sus tierras para la producción de madera con fines comerciales”.

El Anexo también creó dos mecanismos específicos para apoyar la implementación de las normas e impedir la tala ilegal:

1. Auditorías: EEUU puede solicitar al Perú que audite a un exportador o productor en particular. A partir de este pedido, el Perú realizará una auditoría para evaluar si el exportador o productor viene cumpliendo con las leyes, reglamentos y demás normas relevantes. Después de la investigación, el Perú proporcionará a EEUU un resumen escrito de sus conclusiones sobre la auditoría solicitada.
2. Verificaciones: EEUU puede solicitarle al Perú que éste certifique si “con respeto a un embarque determinado de productos madereros del Perú a EEUU, el exportador o productor (...) ha cumplido con las leyes (...) pertinentes (...)”. La verificación requiere que el Perú visite las instalaciones de todas las empresas involucradas en “la cadena de producción o transporte del producto en cuestión”, a menos de que las Partes acuerden lo contrario. EEUU puede solicitar que sus funcionarios participen en dichas visitas.

Fuente: EIA, 2012

En esta misma línea, la transferencia de competencias a los gobiernos regionales para la gestión, administración y control de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como el incremento del gasto público en el sector forestal; el fortalecimiento del sistema de gestión y supervisión (incremento del personal y efectividad en instituciones vinculadas al manejo y conservación de bosques, mejoramiento del sistema de determinación de las cuotas de exportación de especies CITES, entre otros) y la aprobación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de julio de 2011, se consideran avances importantes para cumplir con este acuerdo (Araujo y Capella, 2011).

La mayoría de las disposiciones del APC entraron en vigor en enero de 2009. El Anexo Forestal entró en vigor en 2010, pero es evidente que el Perú no ha cumplido con todos los compromisos asumidos.

Por otra parte, el Servicio Forestal de EEUU (USFS por sus siglas en inglés) ha comprometido importantes recursos a través de la Iniciativa del Sector Forestal Peruano²⁷ que apoya al gobierno central en el marco del APC. Según EIA (2012) *“la colaboración en el Perú se enfoca en el desarrollo de un sistema de información y control para la cadena de custodia de las especies CITES, el apoyo a estudios de poblaciones de caoba y cedro, el diseño de inventarios forestales, el expertise especializado en la definición y metodología de índices de rendimiento, el desarrollo de capacidades en el manejo de bosques y fauna silvestre, el diseño y entrenamiento organizados para los gobiernos regionales, los planes anticorrupción para el sector forestal y el entrenamiento en investigaciones fiscales sobre temas ambientales.”* En concreto, el sistema de información y control forestal busca ayudar con el cumplimiento de los estándares de CITES respecto de las cadenas de custodia. Se espera que el nuevo sistema ayude a disuadir la falsificación de los registros de extracción de madera, a facilitar la detección del fraude y a hacer que la información sea transparente y de acceso público (EIA, 2012).

A pesar de los avances concretados, aún quedan acciones pendientes necesarias para alcanzar los objetivos planteados en el APC, como por ejemplo la reglamentación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 y el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades nativas para gestionar y vigilar sus bosques, discusión que fue abordada durante el proceso de elaboración y consulta de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 pero que se mantiene vigente.

En el portal del MINAG se encuentra la Matriz de Cumplimiento del Anexo Forestal del APC, preparada por el MINAG, MINAM, OSINFOR y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, la cual contiene información detallada sobre las actividades realizadas y las pendientes al mes de agosto de 2011²⁸

27 También conocida como *Peruvian Forest Sector Initiative* – PFSI por su nombre original en inglés.

28 La matriz puede ser descargada en http://dgffs.minag.gob.pe/pdf/Matriz_Cumplimiento_Anexo_Forestal.pdf



Más información:

OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA DEL SUR

Quiteño Libre E15-12 y La Cumbre
Quito - Ecuador
Tel. + 593 2 2261075
Fax: + 503 2 2261075 ext.99
samerica@iucn.org
www.iucn.org/sur

