

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales.**

**TITULO: RECONOCIMIENTO DE LAS POLITICAS DE REDD+, COMO SERVICIOS ECOSISTÉMICOS PARA SU APROVECHAMIENTO COMO ELEMENTO INHERENTE DENTRO DE UNA CONCESIÓN FORESTAL.**

**Trabajo Académico para optar el grado de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales.**

Autor: Susán Dina Velapatiño Palomino.

Asesor: José Luis Capella Vargas.

Código de alumno: 2017-3485

2017

## RESUMEN

El presente trabajo tiene como finalidad, resaltar como ha ido evolucionando la implementación de REDD+ como mecanismo de mitigación dentro de las concesiones forestales, tomando como punto de partida la evolución de la posición de los titulares de las mismas, teniendo en cuenta además los avances que se han ido dando en el ámbito de las definiciones y del marco normativo, destacando principalmente por estos aspectos, los aportes de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos – Ley 30215-2015. Asimismo, tiene como objetivo resaltar cuales serían las oportunidades y derechos de los titulares de este tipo de concesiones para implementar el referido mecanismo, quienes inicialmente tenían que obtener títulos adicionales para ejercer la facultad de aprovechamiento del servicio ecosistémico de captura de carbono, lo que podía representar un obstáculo, que se podría decir superado con el análisis de la normativa vigente, que nos permite llegar a la conclusión de que el titular de este tipo de concesiones queda habilitado para la implementación del referido sistema de mitigación, sin necesidad de ningún otro tipo de título, y, además permite también aportar algunas recomendaciones en pro de los avances en cuanto a la implementación de este mecanismo de mitigación dentro de las concesiones forestales.

## Índice:

### Introducción

<b>I.</b>	<b>Marco General de Servicios Ecosistémicos y su desarrollo en Concesiones Forestales.....</b>	<b>05</b>
	<b>I.1. Definiciones.....</b>	<b>05</b>
	a) Definición de Recursos Naturales.....	05
	b) Definición de Servicios Ecosistémicos y Mecanismo de retribución de Servicios Ecosistémicos.....	07
	c) Definición de REDD+	
	<b>I.2. ¿Qué son las concesiones forestales? y ¿qué comporta obtener una?.....</b>	<b>12</b>
<b>II.</b>	<b>REDD+ en el Perú.....</b>	<b>16</b>
	<b>II.1. Desarrollo y análisis del marco legal nacional.....</b>	<b>19</b>
<b>III.</b>	<b>Alternativas de implementación.....</b>	<b>22</b>
	<b>Conclusiones.....</b>	<b>27</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>28</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

**El presente trabajo tiene como finalidad, exponer como se lleva a cabo la adopción del mecanismo de mitigación denominado REDD+ (Reducción de emisiones por degradación y Deforestación) dentro de una Concesión Forestal, teniendo en cuenta los compromisos asumidos internacionalmente y las acciones realizadas a la actualidad.**

**En virtud de ello, en el primer capítulo realizaremos un análisis al marco general de los servicios ecosistémicos y a su desarrollo en las referidas concesiones.**

**El segundo capítulo, nos ayudará a entender como se ha desarrollado REDD+ en Perú, a través del desarrollo y análisis del marco legal nacional, haciendo un seguimiento de su evolución.**

**Finalmente, una vez llevado a cabo este pequeño análisis, se buscará brindar alternativas para una mejor implementación de este mecanismo, aportando algunas recomendaciones.**

## I. Marco General de Servicios Ecosistémicos y su desarrollo en Concesiones Forestales.

### I.1. Definiciones

#### a).- Definición de Recursos Naturales

La primera fuente que nos ofrece una noción de lo que son los recursos naturales es la Constitución.

En efecto, el Capítulo II denominado “Del Ambiente y los Recursos Naturales”, en el Artículo 66°, enuncia que los recursos naturales son patrimonio de la Nación.<sup>1</sup>

Por otro lado, el Artículo 3° la Ley N° 28821 – Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales<sup>2</sup>, nos ofrece una primera definición de recursos naturales, estableciendo además una lista de lo que deberían ser considerados tales y, adicionalmente, menciona dos requisitos que son los siguientes:

1. Que sean susceptibles de ser aprovechados.
2. Que tengan un valor presente o potencial en el mercado.

El concepto ofrecido por la Ley General del Ambiente es muy similar, al manejado por la Ley N° 26821, teniendo en cuenta la dos características apenas mencionadas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> **Artículo 66° de la Constitución Política del Perú:** “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano de su aprovechamiento”.

<sup>2</sup> **Artículo 3° de la Ley N° 26821 - Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales:** “Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como: a. las aguas: superficiales y subterráneas; b. el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección; c. la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistos; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida; d. los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares; e. la atmósfera y el espectro radioeléctrico; f. los minerales; g. los demás considerados como tales. El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley”.

<sup>3</sup> **Artículo 84° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente:** “Artículo 84.- Del concepto

Asimismo, establece que el Estado es soberano en el aprovechamiento de estos recursos.<sup>4</sup>

Se considera además que estos recursos, muchas veces poseen un valor que no es adscribible a algún mercado, porque brindan beneficios a largo y corto plazo, que de ser considerados como tales conforme a sus propiedades, asumirían una importancia de gran magnitud<sup>5</sup> que no puede calcularse en un simple valor comercial.

Por lo tanto, se podría concluir que los recursos naturales son aquellos elementos de la naturaleza, que además de cumplir con los requisitos ya mencionados, conservan un valor adicional que puede ser aprovechado por el hombre.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta, es quien ejerce la propiedad sobre estos recursos y, de hecho, si nos enmarcamos en el enunciado del Artículo 66° de la Constitución, ello nos podría hacer pensar que el propietario sería el Estado.

La idea que en realidad se debería plantear no es la de propiedad, como planteada en el Código Civil, sino más bien se debe tener presente un concepto de “Dominio Eminencial” respecto de estos recursos.

Según ANDALUZ, esto quiere decir que el Estado tiene la facultad, en nombre del bien común o interés público, de establecer la modalidad de otorgamiento de derechos patrimoniales, así como la facultad de imponer limitaciones al ejercicio de los derechos que sobre tales recursos tienen los particulares e inclusive la potestad de expropiarlos<sup>6</sup>.

---

*Se consideran recursos naturales a todos los componentes de la naturaleza, susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado, conforme lo dispone la ley”.*

<sup>4</sup> **Artículo 6° de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales:** *El Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales. Su soberanía se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos.*

<sup>5</sup> **Andaluz Carlos:** *“Manual de Derecho Ambiental”, pág 41.*

<sup>6</sup> **Andaluz Carlos:** *“Manual de Derecho Ambiental”, pág 45.*

El error estaría en considerar que el enunciado Patrimonio de la Nación como propiedad intransferible del Estado<sup>7</sup>. Ello nos llevaría a no comprender el verdadero significado que va más allá de una simple titularidad y enmarca un interés mayor, o también denominado interés nacional.

Por todo ello, se debe tener en consideración que si bien estos recursos son considerados como patrimonio de la Nación, ello no impide que se puedan otorgar derechos de aprovechamiento sobre ellos, si bien con algunas limitaciones, que como hemos visto, van de acorde con un interés nacional, que se traduce a su vez, en una importante consideración del interés y beneficio de cada uno de nosotros o al menos, de la mayoría de nosotros.

b). Definición de Servicios Ecosistémicos y de Mecanismos de Retribución por servicios ecosistémicos.

Una primera mención a los servicios ecosistémicos, en adelante SE, es brindada por el artículo 10 de la Ley N° 26821<sup>8</sup>, diferenciándola de los recursos naturales.

La definición de SE es ofrecida por el artículo 3<sup>o</sup><sup>9</sup> de la Ley N° 30215 - 2015 – Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, en adelante, LMRSE, mientras que la definición de Mecanismos de

---

<sup>7</sup> **Andaluz Carlos:** “Manual de Derecho Ambiental”, pág 46.

<sup>8</sup> **Artículo 10° de La Ley N° 26821:** “El Estado, a través de los sectores competentes, realiza los inventarios y la valorización de los diversos recursos naturales y de los servicios ambientales que prestan, actualizándolos periódicamente. La información será centralizada en el órgano competente.”

<sup>9</sup> **Artículo 3. Definiciones Ley N° 30215-2015 – “Ley de Mecanismos de Retribución por servicios ecosistémicos”:** (...)b) **Servicios ecosistémicos.** Son aquellos beneficios económicos, sociales y ambientales, directos e indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas, tales como la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros, señalados en el reglamento de la presente Ley. Los servicios ecosistémicos constituyen patrimonio de la nación. (...)

Retribución por estos servicios es ofrecida por el artículo 7° de la misma Ley.<sup>10</sup>

Una vez definidos, habría que entender que rol tienen los SE y cómo funcionan estos mecanismos, pues bien, cabe señalar que los servicios ecosistémicos deben entenderse como parte inherente a los recursos naturales, dado que son su fuente. Uno de los ejemplos más resaltantes y, que se tratará y desarrollará en los próximos capítulos de esta pequeña lectura, será justamente la de captura de carbono, este servicio ecosistémico que encuentra su expresión en la política de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques, y que tiene como objetivo la conservación de los mismos.

El rol de los servicios ecosistémicos consiste en convertir valores ambientales externos de no mercado en incentivos monetarios para los actores locales que proveen esos servicios.<sup>11</sup>

Atribuyéndosele entonces un rol fundamental en el mantenimiento de los beneficios que hayan sido producidos por los ecosistemas.

Respecto de cómo funciona, la misma ley nos hace conocer a los actores, definiéndolos como contribuyentes y retribuyentes, señalando que los primeros serían todas aquellas personas que a través de algunas acciones adoptadas contribuyen a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de estos servicios y, definen como retribuyente a toda persona que obteniendo un beneficio

---

<sup>10</sup> **Artículo 7 de la Ley N° 30215 Modalidades de los mecanismos de retribución:** 7.1 *Los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos pueden adoptar, de común acuerdo entre los contribuyentes y los retribuyentes por el servicio ecosistémico, cualquiera de las siguientes modalidades:*

a) *Financiamiento de acciones específicas, directas e indirectas, para la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos.*

<sup>11</sup> **Moreno-Sánchez, Rocío**, "Incentivos económicos para la conservación: Un marco conceptual". Pág. 21. SPDA-2012.

económico, social o ambiental, retribuye a los contribuyentes por dicho servicio.<sup>12</sup>

De otro lado, la Ley regula los aspectos de la retribución, el diseño, así como sus modalidades y el cumplimiento de obligaciones.

Un tema bastante interesante es el rol que le es asignado al Estado para este tipo de mecanismos; precisamente, según esta Ley ese rol debe ser el de promotor de las inversiones en este sector, de intercambio de información del estado de las fuentes y de desarrollo de instrumentos tecnológicos que permitan que el uso sostenible, conservación y recuperación de las fuentes de los SE<sup>13</sup>.

Lo que en realidad aún no es claro es cuales deben ser las estrategias para que el Estado cumpla con este rol asignado, cumpla con los objetivos, teniendo además en cuenta que otro aspecto importante es inicialmente la inversión nacional, es decir, establecer una cantidad justa para que ella sea destinada la protección de estos recursos, que si bien preservados podría generar ingresos mucho mayores respecto a las inversiones realizadas.

Es importante además atribuirles el verdadero valor a las fuentes de estos servicios, ese valor que va más allá de los números y de los mercados, ese valor que también deberían tener asegurado las futuras generaciones,

En este sentido, se evoca el principio de Justicia intergeneracional, que según VIDELA, se trataría de una justicia asociada a la relación entre generaciones, que

---

<sup>12</sup>**Artículo 3 de la Ley N° 30215 :** (...) **d) Contribuyente al servicio ecosistémico.** Es la persona natural o jurídica, pública o privada, que mediante acciones técnicamente viables contribuye a la conservación, recuperación y uso sostenible de las fuentes de los servicios ecosistémicos. Pueden ser reconocidos como contribuyentes al servicio ecosistémico: i. Los propietarios, poseedores o titulares de otras formas de uso de tierras, respecto de las fuentes de los servicios ecosistémicos que se encuentran en estas. ii. Los que cuenten con títulos habilitantes otorgados por el Estado para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables que cumplan con los fines para los cuales les fueron otorgados. iii. Los titulares de contratos de administración de áreas naturales protegidas y otros mecanismos definidos por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), respecto de las fuentes de servicios ecosistémicos que se encuentran en ellas. iv. Otros que reconozca el Ministerio del Ambiente.

**e) Retribuyente por el servicio ecosistémico.** Es la persona natural o jurídica, pública o privada, que, obteniendo un beneficio económico, social o ambiental, retribuye a los contribuyentes por el servicio ecosistémico.

<sup>13</sup> Artículo 11 de la Ley N° 30215 - Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

requiere la recíproca diversidad de sus partes y, que viéndolo desde un enfoque más acorde al tema desarrollado en el presente trabajo, miraría a guardar un equilibrio razonable entre las exigencias de las generaciones actuales y las futuras, contemplando la armonización entre los derechos de ambas, considerando el enfoque de la justicia distributiva.<sup>14</sup>

Finalmente, podemos concluir que los SE son todos aquellos servicios que se pueden obtener del buen funcionamiento de los ecosistemas y, que además, estos servicios por sus características de aprovechamiento y de valor potencial en el mercado, no deben tener un trato diferenciado al de los recursos naturales, al contrario, al considerarse estos últimos su fuente, los SE deben ser considerados como inherentes a ellos, cierto, no se podría pensar a un mecanismo de captura de carbono sin los bosques, o a la regulación hídrica sin contar con el agua.

Del mismo modo se puede concluir, que los MRSE, son esos acuerdos generalmente voluntarios que nacen entre contribuyente y retribuyente, que tienen como principal objetivo el uso sostenible, la conservación y recuperación de las fuentes de los SE. Se dice además, que estos mecanismos o herramientas, deben ser considerados como incentivos económicos para la conservación<sup>15</sup>.

No obstante ello, cabe señalar que en la actualidad muchos de estos servicios-, que si bien se encuentran presentes en la naturaleza-otorgan beneficios económicos y no, in que sea efectiva alguna retribución o distribución de estos beneficios a quienes mediante determinadas actividades coadyuvan a que los mismos se preserven, además de no tener en cuenta que las actividades realizadas dentro de los ecosistemas que proveen estos servicios, afectan directa y proporcionalmente a la efectividad de estos servicios.

---

<sup>14</sup> Videla Ludovico, "La Justicia Intergeneracional" [www.ciafic.edu.ar](http://www.ciafic.edu.ar)

<sup>15</sup> **León Morales, Fernando**, "Herramientas económicas para la Conservación I" – Material didáctico usado en clases.

Por todo ello, es importante tomar conciencia y buscar alguna posible solución a fin de que este mecanismo sea eficaz, con la ayuda y la intervención del Estado a través de algunas propuestas institucionales<sup>16</sup>.

c).- Definición de REDD+

En primer lugar, es necesario dar a conocer cuál es el significado de estas siglas.

REDD + está por: Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación y, el signo más es atribuido a que estas políticas van acompañadas a la conservación de bosques.

Es así que REDD+ se refiere al empleo de políticas e incentivos positivos para reducir las emisiones de la deforestación y degradación (REDD) y a apoyar la conservación de las reservas existentes de carbono de los bosques, la gestión sostenible del bosque, y el aumento de las reservas de carbono de los bosques (+) en países en vías de desarrollo, como el Perú<sup>17</sup>.

Una vez aclarado el concepto, ocurre señalar como se debería implementar REDD+ en un país como el nuestro, teniendo en cuenta algunos de los escenarios actuales, que arrojan algunos números o estadísticas respecto de los efectos de la deforestación, que actualmente tiene a nuestro país como generador del 47% de la emisiones de GEI provocados por la deforestación, degradación y cambio en el uso de (Gases de efecto invernadero) del total de emisiones<sup>18</sup>.

El siguiente punto a conocer sería el funcionamiento de este mecanismo, es decir, conocer de qué manera funciona REDD+ como política para llevar a cabo el servicio ecosistémico de la captura de carbono, con su respectivo mecanismo de retribución, pues bien, lo primero que se debe tener en

---

<sup>16</sup> **Cappella Vargas, J. y Sandoval Díaz, M.:** "REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su implementación". SPDA. 2010. Pág. 23

<sup>17</sup> **PROFOREST** Vínculos FLEGT-REDD+. Nota Informativa 2 . 2011

<sup>18</sup> **Trinidad Alvarado, C.y Vargas Villavicencio S.:** "Opciones Innovadoras de financiamiento de la conservación" – SPDA. 2017. Pág. 82

cuenta es que este se puede llevar a cabo sólo en países en vías de desarrollo y, que su objetivo es el de reducir las emisiones de GEI.

Como mencionado, este mecanismo, se materializa mediante la captura de carbono, en el que un país (industrializado), que no puede reducir sus emisiones puede compensarlas en otro país (en vías de desarrollo), a través de inversiones en proyectos de conservación de espacios naturales, produciendo ventajas tanto para los contribuyentes como para los retribuyentes en tanto, los primeros logran atraer inversión para mantener sus espacios de conservación y, los segundos logran compensar sus emisiones de carbono<sup>19</sup>.

En el siguiente capítulo explicaremos como se ha desarrollado este mecanismo en el Perú, con ejemplos concretos y además trataremos el tema de las medidas que deben ser implementadas para que este tipo de políticas de incentivo para la conservación alcancen un mayor éxito, teniendo en cuenta los beneficios que pueden proporcionar.

## **I.2 Concesiones Forestales: ¿Qué son las concesiones forestales? y ¿Qué comporta obtener una?**

La Ley N° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre , en sus artículos 49°, 50° y 51°, regula de la siguiente manera el pago por derecho de aprovechamiento de recursos forestales, la excepción y lo que comporta el otorgamiento de títulos habilitantes en tierras de dominio público, respectivamente.

El artículo 49°, establece lo siguiente, respecto del derecho de aprovechamiento:

*“Para el aprovechamiento en los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, incluyendo bienes y servicios, se paga*

---

<sup>19</sup> **Trinidad Alvarado, C.y Vargas Villavicencio S.:** “Opciones Innovadoras de financiamiento de la conservación” – SPDA. 2017. Pág. 83

*una retribución económica a favor del Estado por derecho de aprovechamiento, salvo las excepciones establecidas en la presente Ley(...)*

El artículo 50°, establece las excepciones, entre ellas:

*“No están sujetos al pago por derecho de aprovechamiento:*

*a) Las concesiones para conservación, salvo cuando como parte del plan de manejo aprobado se desarrollen actividades de recreación y turismo, de extracción o colecta de especies de flora diferentes a la madera con fines comerciales y venta de servicios ambientales. En estos casos, el derecho de aprovechamiento se paga en la forma que establezca el reglamento(...).”* Asimismo, el Artículo 51° de dicha Ley, señala que:

*“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 (...)”*, entonces, recordando el enunciado por el Artículo 66° de la Constitución, los recursos naturales son patrimonio de la Nación y, conforme a este enunciado el Estado peruano desarrolla un dominio eminential sobre todos los recursos naturales del territorio, por lo que una vez otorgada la autorización por parte del Estado, el titular del título habilitante para la explotación de los recursos o titular de la concesión, en este caso forestal, puede iniciar con la realización de las actividades que competen.

Hace poco tiempo, no era claro si quien obtenía esta autorización de explotación de recursos forestales en una determinada zona, podría también implementar proyectos que le permitieran realizar el aprovechamiento de los servicios ecosistémicos, en tanto, estos últimos se consideraban como elementos o actividades por las que se tendría que pedir una autorización específica al no encontrarse una relación directa con los recursos naturales por los que fuera otorgada originalmente la concesión forestal.

Actualmente, la cuestión ha tenido grandes avances gracias a la aprobación de la Ley N° 30215-2015 - Ley mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, que ha permitido incluir el concepto de servicio ecosistémico como inherente al buen funcionamiento de ecosistemas<sup>20</sup>.

Esto a su vez, permite reconocer que cuando el Estado le otorga un derecho a un particular para que aproveche un recurso natural, también estaría otorgando la posibilidad para que esta persona gestione y, eventualmente se beneficie de los servicios ecosistémicos, que tienen fuente en el recurso natural otorgado, sin ser necesario que se otorgue un derecho adicional al concesionario, para que este último pueda realizar un Esquema de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+)<sup>21</sup>.

Asimismo, la Ley N° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre, además de establecer diversas categorías de zonificación, establece que en la mayoría de ellas puede hacerse aprovechamiento económico de servicios<sup>22</sup>.

En cuanto al manejo y gestión, el artículo 44° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre , enuncia que se entiende por manejo forestal las actividades de caracterización, evaluación, investigación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, enriquecimiento, protección y control del bosque y otros ecosistemas de vegetación silvestre, conducentes a asegurar la producción sostenible de bienes, la provisión sostenible de servicios y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente.

El manejo forestal se caracteriza por una gestión por ecosistemas, siendo necesario que todo aprovechamiento comercial o industrial de recursos forestales y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre cuente con un plan de manejo aprobado por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre. El plan de manejo forestal contiene el nivel de estudio de impacto ambiental acorde con la escala e intensidad de las operaciones.

---

<sup>20</sup> **Art. 3° Ley N° 30215 – Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos**

<sup>21</sup> **Peña Pablo, 2014.** “El marco legal peruano para implementar REDD+”. SPDA. Lima. Pág. 6

<sup>22</sup> **Art. 27° Ley N° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre.**

Por lo tanto, si bien se puede concluir que el derecho otorgado por el Estado cuando concede una concesión forestal, atribuye al titular de este título la posibilidad de aprovechar y explotar los servicios económicos, como frutos de los bienes que hacen parte de la concesión, sin necesidad de solicitar un nuevo título habilitante para el aprovechamiento de los mismos, ello no lo exonera de retribuir conforme enunciado por la LMRSE, a los contribuyentes.



## SEGUNDO CAPÍTULO

### II. REDD+ en el Perú

La Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación es una política que busca alcanzar un objetivo trazado en función de la lucha contra el cambio climático y sus efectos.

Esta política ha tenido un proceso paulatino que se ha consolidado a través de las diferentes Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante COP).

El proceso en Perú se ha ido enmarcando desde la COP de Cancún en el 2010, continuando con la COP de Varsovia en le 2013 y alcanzando una gran relevancia en la COP de París en el 2015, en donde el ministro del Ambiente Antonio Brack comprometió la conservación de 55 millones de hectáreas, compromiso que deberá cumplirse hasta el 2030. Lo que se busca hacer además de abrir una ventana al tan anhelado desarrollo sostenible, es obtener un beneficio que va más allá de ser considerado un beneficio económico, pues se trata de atribuirle valor al ecosistema en sí y a los beneficios que producirá su conservación.

Como mencionado en el capítulo inicial, el beneficio al que podrían acceder futuras generaciones, un beneficio, que según su concepción y configuración trasciende cualquier frontera, el beneficio será obtener que se pueda realizar la aplicación del principio de justicia intergeneracional, que nos brinda una perspectiva de compromiso y conciencia del uso y valoración de nuestros recursos, no sólo en función de las necesidades actuales, sino también buscando que se aplique la justicia distributiva, que consiste en la obligación que tiene la autoridad de proteger el bien común de la sociedad, actuando ahora para

asegurar a las futuras generaciones el cumplimiento de los derechos supremos contenidos en nuestra Constitución.

En virtud de lo apenas señalado, resultan preocupantes las cifras registradas de emisiones de GEI, provocadas por la deforestación, motivo por el cual, ocurre adoptar acciones en nuestros bosques, aprovechando la posibilidad que nos ofrecen los mecanismos de retribución por SE implementados.

Como se señaló en el capítulo anterior, la implementación de este tipo mecanismos no ha sido nada fácil, pues en el camino se encontraban vacíos legales que no permitían tener una clara visión al respecto, lo que nos da como resultado, un valor incalculable.

Como señalado por PEÑA<sup>23</sup>, el debate inicia desde la concepción que se debe tener de los recursos naturales, la formulación de la posición de “dominio eminential” del Estado y luego, surge también el tema de la relación de los mismos con los servicios ecosistémicos.

Era imprescindible, entonces, conocer cómo se tendrían que considerar legalmente los SE, a fin de determinar el tipo de rol que cumpliría el Estado en relación a ellos.

Un primer paso hacia la solución de este problema, se da con la Ley N° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su Reglamento, sucesivamente el aporte de la Ley N ° 30215 – Ley de Mecanismos de retribución por Servicios ecosistémicos y su Reglamento – D.S. 009-2016 MINAM, se califica como determinante para visualizar una solución para esta situación de incertidumbre. Este marco regulatorio será tratado en el siguiente punto de este capítulo.

---

<sup>23</sup> **Peña Pablo, 2014.** “El marco legal peruano para implementar REDD+”. SPDA. Lima.

Un gran ejemplo de este proceso de implementación es la experiencia presentada por MADERACRE, una empresa que promueve el desarrollo sostenible del bosque y las comunidades del entorno, que cuenta con 220.000 hectáreas de bosques naturales certificados en Tahuamanu, Madre de Dios.

Su actividad consiste en un modelo de Manejo Forestal Sostenible, en que se extrae sólo lo que el bosque es capaz de regenerar con una técnica de aprovechamiento de impacto reducido, controlando el todo con un sistema silvicultural y de monitoreo permanente.

El Proyecto REDD+ implementado por ellos, consiste en evitar la contaminación de 22 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> hasta el 2035, el mismo que ha sido validado por el Verified Carbon Standard (VCS) y certificado por el Climate Community and Biodiversity Alliance (CCB), bajo la categoría Gold, la máxima en su tipo<sup>24</sup>.

Como lo señaló KROLL, en su presentación InterCLIMA 2013:

*“El objetivo de REDD+, en concesiones forestales maderables, consiste en aplicar un esquema de manejo forestal sustentable basado en la diversificación, el uso integral y la adaptación, con eficiencia económica, sostenibilidad ambiental y responsabilidad social”<sup>25</sup>.*

De esta manera se considera REDD+ como un complemento para consolidar las concesiones forestales, sin considerar este mecanismo como una solución, pero indicando que es parte de ella junto a otros sistemas de gestión.

---

<sup>24</sup> Página web de MADERACRE [www.maderacre.com](http://www.maderacre.com)

<sup>25</sup> [www.interclima.minam.gob.pe](http://www.interclima.minam.gob.pe)

## II.1. Desarrollo y análisis del marco legal nacional

En esta sección se indicará la evolución de los conceptos contenidos en las leyes que regulan el tema, a fin de realizar la investigación requerida y argumentar de manera adecuada la posición adoptada.

De manera especial, se hará énfasis en las diferencias que presentan la Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (Ley N° 30215) y, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 29763) y sus respectivos reglamentos.

Conforme a lo señalado en el punto anterior, la regulación de los mecanismos de retribución por SE, antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30215, era absolutamente confusa y daba lugar a diferentes acepciones, como podría ser la de asignarlas como propiedad privada, como elemento independiente a los recursos naturales que son su propia fuente, indicando además la necesidad de obtener un nuevo título habilitante para poder obtener algún beneficio de los mismos.

Esta confusa situación se fue aclarando con la Ley N° 29763, cuando ésta además de establecer diversas categorías de zonificación, establece que en la mayoría de ellas puede hacerse aprovechamiento económico de servicios<sup>26</sup>.

En relación a ello, y, a lo mencionado al manejo y gestión, configurado en el artículo 44° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre<sup>27</sup>, enuncia que entre las actividades se encuentra el aprovechamiento, protección y control del bosque, que pueden

---

<sup>26</sup> Art. 27° Ley N° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

<sup>27</sup> Art. 44° Ley N° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

asegurar la producción sostenible de bienes y la provisión sostenible de servicios.

Por lo tanto, se puede deducir que, una vez otorgada la autorización por parte del Estado, el titular del título habilitante para la explotación de los recursos o titular de la concesión, en este caso forestal, puede iniciar con la realización de las actividades que competen.

Dicho esto, queda claro que quien obtiene esta autorización de explotación de recursos forestales en una determinada zona, pueden también realizar el desarrollo de servicios ecosistémicos y beneficiarse de los mismos, en tanto, estos últimos se consideraban como elementos o actividades por las que no se tendría que pedir una autorización específica.

La cuestión ha sido confirmada obteniendo grandes avances gracias a la aprobación de la Ley N° 30215-2015 - Ley mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, que además de brindar el concepto de los que son los servicios ecosistémicos, los actores, también ha permitido conocer los mecanismos de retribución que corresponden<sup>28</sup>.

Entonces, en el caso en particular del secuestro y almacenamiento de carbono, se define el mecanismo y se establece como es que este se relaciona con REDD+, indicando que se incluyen dentro de los reportes nacionales de reducción de emisiones e inventarios en la medida que se reduzcan de manera efectiva y probada<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> **Ley N° 30215** – Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

<sup>29</sup> <http://www.actualidadambiental.pe/?p=39189>

Otorgando así una mayor seguridad jurídica, que permite hacer atractiva la inversión en este tipo de políticas, que permite identificar actores, retribución y beneficios en general.

Sin embargo, a pesar de los grandes avances en este aspecto, aún queda camino por recorrer, un camino en el que el Estado se deba presentar no sólo como promotor, sino con una participación más activa, evitando generar obstáculos burocráticos y teniendo mayor control sobre la corrupción, a través de la determinación de títulos habilitantes que otorguen no sólo un derecho de aprovechamiento sino también la obligación de cuidarlo y mantenerlo, a través de incentivos, como lo está intentando hacer.

Otros grandes avances que se dieron en el 2016 fueron la aprobación de los “Lineamientos para la Gestión e Implementación de RED+”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 187-2016 – MINAM, que establece las estrategias y definiciones, además de tocar el que sería desde mi punto de vista, el aspecto más sensible, de esta política, que es el financiamiento, otro paso importante es la Creación del Registro Nacional REDD+, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 197 – 2016 – MINAM, que sirve a llevar el control y la contabilidad, además de contribuir a realizar transacciones seguras.

Si bien en éste último período se han visto grandes avances, en el próximo capítulo se tratarán las deficiencias de presentadas, las limitaciones y también los avances de la implementación de REDD+ en el Perú.

## **TERCER CAPÍTULO**

### **III. Alternativas de implementación**

En este capítulo se desarrollará la respuesta a la pregunta de investigación, realizando un análisis a los puntos “débiles” de la legislación actual e indicando cuales serían las opciones para una mejor implementación y desarrollo de esta política de mitigación de cambio climático.

En efecto, se deben considerar la ineficiencia legal como un gran obstáculo para la correcta implementación de esta política.<sup>30</sup>

Esta iniciativa tuvo origen en la Convención Marco de Las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, realizada en Río de Janeiro en 1992, pero es en la COP 3, en 1997, con el Protocolo de Kyoto que se establecieron compromisos jurídicamente vinculantes de reducción y limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>31</sup>.

Sucesivamente, tendrán que pasar más de diez años, para el arribo de la COP 16, que tuvo lugar en Cancún en el año 2010, que tuvo como meta insigne la adopción de actividades adicionales respecto de la reducción de emisiones de GEI.

Ello se realizará teniendo en cuenta el aporte de REDD+, compromisos asumidos y los avances y logros obtenidos a lo largo de éstos últimos dos años, contados desde la COP de París, en donde el Perú asumió un compromiso importantísimo respecto de la conservación de bosques.

---

<sup>30</sup> CHE Hugo Y Menton Mery. “Contexto de REDD+ en Perú: Motores, actores e instituciones”

<sup>31</sup> LEÓN, Fernando. 2017, “Cambio Climático”. Material de Curso de Economía Ambiental e Incentivos. Lima: Pontificia Universidad Católica el Perú .

Ahora bien, como enunciado en la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (en adelante ENBCC), *se han establecido los objetivos de política pública sobre cambio climático que deben estar orientados a que la población, los agentes económicos y el Estado conserven las reservas de carbono y reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).*

*En ese contexto se prioriza reducir significativamente las emisiones de GEI en todos los sectores, en especial los mayores emisores, dentro de los cuales el denominado sector USCUS (Uso de suelo, cambio de uso de suelo y Silvicultura)<sup>32</sup>.*

A esto se añade lo establecido en los Lineamientos para la Gestión e Implementación de REDD+ que elenca los lineamientos estratégicos, entre los cuales menciona al financiamiento.

Respecto de ese aspecto, se debe saber que se ha creado el Fondo Verde del Clima, el mismo que se divide en dos secciones, la primera son los Proyectos, y, la segunda es el Pago por Resultados, pues bien, ésta última incluye los Acuerdos Multilaterales de Cooperación y el Fondo del Carbono.

REDD+ consta de tres etapas:

1. Preparación.
2. Implementación.
3. Pago por resultados.

El financiamiento es el elemento principal en cada una de ellas, conforme a lo establecido en el numeral 5.5 de los Lineamientos para la

---

<sup>32</sup> *Estrategia Nacional sobre Bosque y Cambio Climático. Pág 14*

gestión de REDD+, establece que tanto la autoridades forestales, regionales y locales deben ser involucradas en las distintas oportunidades de financiamiento<sup>33</sup>.

Si bien es cierto son muchos los actores involucrados en el desarrollo de estos pilares, se debe tener en cuenta que la Estrategia es única, por lo que las decisiones deben ser transversales, a fin que la ejecución del mismo sea conjunta y con un trabajo articulado, pues no se trata de tener o establecer muchos planes de desarrollo, sino más bien de tener a nivel regional un sólo Plan, a fin de que también se pueda determinar el presupuesto correspondiente, teniendo en cuenta que la inversión promedio para cumplir con la meta de reforestar con fines de comercio, es de aproximadamente USD 5,000 dólares por hectárea.

Para lograr que el financiamiento se encuentre presente en todas las etapas de esta política, lo que se debería hacer desde un punto de vista institucional, es acompañar la creación de los Portafolios de Proyectos de Programas Regionales que cuenten con una supervisión de nivel superior, específicamente, por el Ministerio del Ambiente, a través del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, en una tarea conjunta entre la Dirección General de Estrategia de los Recursos Naturales.

Dicha supervisión, si bien no se contrapondrán a las competencias ya otorgadas a las Regiones, podrán encargarse de evaluar el contenido de

---

<sup>33</sup> **Lineamiento Estratégico 5:** *Financiamiento Promover esquemas de financiamiento de REDD+ para la administración y gestión de los recursos económicos que ingresen al Perú derivados de los compromisos asumidos por el país, los cuales contribuirán con la preparación e implementación de REDD+ y/o al pago basado en resultados de REDD+. Acciones estratégicas: a) Impulsar la construcción de esquemas para el financiamiento de REDD+. b) Impulsar el desarrollo de esquemas de financiamiento para el proceso de acceso y distribución de los recursos técnicos y financieros generados por las actividades de preparación e implementación de REDD+. c) Definir los procedimientos de acceso a los recursos monetarios generados por los pagos basados en resultados de REDD+, derivados de los compromisos asumidos por el país. d) **Involucrar a las autoridades forestales y los gobiernos regionales y locales en las distintas oportunidades de financiamiento.***

los Proyectos, realizando observaciones vinculantes que sirvan también para el acompañamiento (que incluiría una capacitación y seguimiento de la distribución de los beneficios) y presentación de los mismos ante inversionistas del sector privado del ámbito nacional e internacional.

De esa manera se brindará un respaldo a nivel institucional, de cara a la necesidad de crear alianzas entre el sector público y privado, otorgando también una especie de garantía a los inversionistas, que de alguna manera, al encontrarse estos proyectos supervisados y acompañados, podrían resolver destinar mayores cantidades de dinero a los mismos.

Otro aspecto del financiamiento de esta política, que ahora ya cuenta con mecanismos de retribución, es decir que planea brindar una compensación a los contribuyentes, ya sea esa económica o de otra índole, como podría ser el asesoramiento en cultivos y demás, también tiene que lidiar con la ilegalidad.

REDD+ es un Programa que se desarrollará sobre todo en la Amazonía, que si bien es considerada el área más extensa de nuestro territorio, es el área en la que no se ha generado identidad, es un área que muchas veces ha sido vulnerada no sólo por actividades ilícitas, sino también por actividades que se camuflan como actividades con títulos habilitantes, como el cultivo de la Palma, que lejos de contribuir a la reforestación, como quisieron hacer pensar en su momento, han destruido hectáreas de Bosque para instalarse.

Lo que los planes para la implementación para REDD+ tienen que demostrar, es que no sólo son “más rentables”, sino que constituyen actividades a largo plazo, asimismo, se tienen que adoptar medidas drásticas para luchar contra las actividades como la minería ilegal, que

si bien no es la única que afecta ese territorio, es la que mayores y peores consecuencias ha generado.

Ello se logrará realizando un mejor distribución de los beneficios, según YOLANDA RAMIREZ, *“Los beneficios tienen que llegar a nivel local con un marco legal regulatorio y técnico sin obviar la información a las comunidades de los costos de REDD+ y de los compromisos que se deben asumir, conciliando la conservación, no preservación, y desarrollo sostenible(...)”*

Todas estas acciones son perfectamente compatibles con las concesiones forestales, en donde el título habilitante, además de otorgar el derecho de aprovechamiento, también debe establecer compromisos de conservación y debe asegurar la implementación de REDD+ a fin de desarrollar el servicio ecosistémico de captura de carbono.

Considero que el título habilitante, que en este caso en particular podría ser un Contrato de Concesión, que si bien de un lado ofrezca las garantías de un contrato ley, conforme a lo señalado en nuestra Constitución, también debe contener obligaciones miradas no sólo al mantenimiento del Bosque sino también a obligaciones de acciones de prevención contra la degradación y deforestación.

El cumplimiento de estos compromisos debe ser objeto de evaluación que permita verificar el cumplimiento de los mismos, y porque no considerar que la autoridad encargada de velar por el referido cumplimiento sea una autoridad independiente con el objetivo de velar por los intereses generales en función de los compromisos asumidos internacionalesmente.

## Conclusiones:

- Los efectos de cambio climático no conocen de fronteras, cuando de desplegar sus efectos se trata, por lo que si bien Perú no es considerado como uno de los mayores emisores de GEI, si se encuentra en el ránking de los países más vulnerables de sus efectos, para ejemplo tenemos las consecuencias de los efectos del Fenómeno del Niño, ocurrido a inicios del presente año.
- Si bien se resolvió el tema de la definición de Mecanismos por Retribución y de los servicios ecosistémicos, aún encontramos generalidades que no permiten identificar o acoger de manera completa la naturaleza de REDD+ en las Ccesiones Forestales.
- Se requiere una mayor participación del Estado a fin de homogenizar las iniciativas que surgen en los niveles de Gobierno a los que se les atribuye la función o el desarrollo de este tipo de iniciativas.
- La iniciativa para el financiamiento debe ser transversal, es decir debe incluir no sólo a las autoridades locales y regionales, sino también a todos los actores que participan en el desarrollo de REDD+.
- Se propone como conveniente la creación de una autoridad independiente para velar por el financiamiento y supervisión de cumplimiento de compromisos.
- Asimismo, no se debe olvidar que hay un sector muy importante que está acatando en silencio los efectos de la implementación de este mecanismo de mitigación, sin ser considerado en los beneficios y elaborando una propuesta que podría ser análisis de otra investigación.

## Bibliografía

- ✓ CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2014. Ley N° 30215 Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos. Lima.
- ✓ CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
2011. Ley N° 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Lima
- ✓ CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
1997. Ley N° 26821 Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Lima
- ✓ PEÑA, Pablo  
2014. “El marco legal peruano para implementar REDD+”. SPDA. Lima
- ✓ CEVASCO ZAVALA, Rolando.  
2011. “Tributación y ambiente: Algunas reflexiones respecto a la incidencia del IGV en la comercialización de Bonos de Carbono” en Revista del Instituto Peruano de Derecho Tributario No. 51
- ✓ Ley No. 28611 – Ley General del Ambiente
- ✓ SERNANP  
2016. “Áreas Naturales Protegidas del Perú (2011-2015) Conservación para el desarrollo sostenible”. Material de Curso Áreas Naturales Protegidas y estrategias de conservación de sitios. PUCP.
- ✓ MINAM  
Decreto Supremo N° 009-2016.
- ✓ MINAGRI  
Decreto Supremo N° 018-2015 Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal.
- ✓ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos.  
2013. “Manual de Derecho Ambiental”. Lima
- ✓ MINAGRI

- D.S.N° 019-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre.
- ✓ MINAGRI  
D.S.N° 020-2015-MINAGRI. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales
  - ✓ CHE PIU, H. y MENTON, M.  
2013. Contexto de REDD+ en Perú: Motores, actores e instituciones”. Documentos ocasionales 90. Bogor, Indonesia: CIFOR 2013.
  - ✓ MINAM.  
R. M. N° 187-2016-MINAM - Lineamientos para la Gestión y Aprobación de REDD+.
  - ✓ MINAM.  
R.M. N° 197-2016-MINAM – Creación del registro Nacional REDD+.
  - ✓ MINAM.  
Decreto Supremo 007-2016 – Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.
  - ✓ TRINIDAD ALVARADO, C.y VARGAS VILLAVICENCIO S.:  
2017. “Opciones Innovadoras de financiamiento de la conservación”. SPDA. Lima.
  - ✓ LEÓN MORALES, F.  
2017, “Herramientas económicas para la Conservación I” – Material didáctico usado en clases.
  - ✓ CAPPELLA VARGAS, J. Y SANDOVAL DÍAZ, M.  
2010. “REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su implementación”. SPDA. Lima.