

Políticas climáticas: Implementación de proyectos REDD+ en el Perú¹

Cecilia Tacusi-Oblitas Zevallos²

Hugo Che Piu

Javier Martínez

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR

Resumen

En el presente artículo nos proponemos describir y analizar la implementación de los proyectos del mecanismo de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo, y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los países en desarrollo (REDD+) en el Perú. La primera parte, describe los actores públicos y privados y la institucionalidad del mecanismo REDD+. La segunda describe los elementos de un proyecto REDD+ (los roles y las fases). La tercera parte, describe y analiza los diferentes estándares de un proyecto REDD+ y finalmente la cuarta parte es una propuesta de evaluación y registro de proyectos en el Perú.

Palabras clave: cambio climático, gestión pública, REDD+

Agradecimientos

Durante sus casi diez años de existencia, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR ha venido trabajando por la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas en la Amazonía peruana. Es sobre esta base que desde hace cinco años es coordinador del Grupo REDD Perú, espacio de interlocución de más de 40 organizaciones públicas y privadas interesadas en temas REDD+ en el Perú, que tiene un rol de incidencia, consultivo e informativo sobre el proceso REDD+ nacional. Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales –DAR y el equipo de gestión de ecosistemas y pueblos.

¹ Este artículo está basado en el estudio CHE PIU, Hugo, MARTINEZ, Javier, TACUSI-OBLITAS, Cecilia. La Institucionalidad de REDD+ en el Perú. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. 2012.

² Bachiller en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente labora en el Programa Gestión de Ecosistemas y Pueblos para Derecho, Ambiente y Recursos Naturales-DAR. Ha colaborado en distintas publicaciones sobre procesos internacionales de REDD+ y transparencia forestal.

Introducción

Existen diferentes iniciativas de mitigación y adaptación para enfrentar el cambio climático, principalmente estas iniciativas se negocian en la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). De acuerdo a la CMNUCC, el sector forestal puede acceder a incentivos financieros para la forestación y reforestación en los países en desarrollo a través del mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Asimismo, se viene diseñando el mecanismo de reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo (REDD), y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD+). Actualmente, existen diferentes iniciativas que promueven la implementación del mecanismo REDD+ en el Perú; entre ellas, el Fondo de Inversión Forestal (FIP) del Climate Investment Found, el Mecanismo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF), conducido por el Banco Mundial, y otras.³ Todas estas iniciativas traen consigo cambios institucionales para asegurar su efectividad a nivel nacional, sub nacional y de proyecto.

El diseño de REDD+ a nivel internacional influye sobre la implementación a nivel nacional; a pesar de que el primero está aún en marcha y cambia rápidamente, es necesario que los países adopten mecanismos flexibles para su desarrollo ya que a nivel local se vienen desarrollando proyectos REDD+, impulsados en su mayoría por actores privados, sin tener en claro la institucionalidad que regirá en un futuro a estos proyectos.

Marco legal e institucional

Actualmente, el marco legal e institucional de REDD+ se da en un escenario complejo y dinámico con la reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, el proceso de transición de las competencias forestales a los gobiernos regionales y las nuevas normas y regulación ambiental (SENACE, SINEIA).

Po otro lado, si bien a nivel nacional no se cuenta con una Estrategia Nacional REDD, se tiene lineamientos y compromisos asumidos por el Gobierno peruano, entre ellos⁴:

- Apoyo el “*nested approach*” (aproximación anidada) que combina enfoques nacionales, sub-nacionales y por proyectos.
- empezar a trabajar para atender el problema de la deforestación mientras se alcanza un consenso, lo que puede incluir el desarrollo de un mercado interno voluntario.

³ Existen proyectos de cooperación bilateral con los gobiernos de Estados Unidos, Finlandia, Japón, Alemania, Suiza; así como también con organismos internacionales con la FAO, PNUD e instituciones privadas como la Fundación Gordon y Betty Moore.

⁴ Plan de Inversión Forestal (versión 20 de junio) <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/plan-de-inversion-forestal-actualizado-al-20-de-junio-de-2013/>

- Los niveles de referencia de emisiones nacionales requieren modificaciones para reflejar las causas socio-económicas de deforestación, y no ser simplemente ratios históricos.
- Se requiere financiamiento previo para generar las condiciones necesarias para la implementación de los mecanismos REDD+.
- Considera como muy importantes los “co-beneficios” que se esperan alcanzar, como son: a) normas eficaces para controlar la deforestación; b) metodologías de vigilancia y monitoreo puestas en marcha; c) incentivos para el manejo sostenible y la conservación de los bosques; y d) la distribución a las comunidades y otros actores locales de los beneficios económicos que se generen.
- Las actividades de REDD+ deben generar un entorno de sostenibilidad para las comunidades locales, es decir, promover actividades alternativas a la deforestación que aseguran ingresos recurrentes.
- Considera que los mecanismos financieros de fondo y de mercado no son mutuamente excluyentes, lo importante es que se adopten mecanismos flexibles.

Las instituciones en materia forestal, bosques y cambio climático que participan en la implementación de REDD son las siguientes⁵:

- El Ministerio del Ambiente.- El ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Coordina y lidera la elaboración de la estrategia nacional frente al cambio climático y las medidas de adaptación y mitigación, incluyendo la estrategia nacional REDD+, así como supervisar su implementación. Establece políticas sobre servicios ecosistémicos, elabora el inventario y establece mecanismos para valorizar, retribuir y mantener la provisión de los servicios ecosistémicos, así como promover el financiamiento, el pago y la supervisión de éstos. A través del SERNANP administra los recursos forestales y de fauna contenidos en aquellas.
- El Ministerio de Agricultura.- El ente rector del Sistema Nacional de Recursos Hídricos y el Sistema Nacional de Gestión Forestal, a través del SERFOR. Establece las políticas sectoriales respecto a la gestión forestal, incluyendo los servicios de los ecosistemas forestales, en el marco de la Política Nacional del Ambiente. Otorga derechos a través de concesiones, permisos y autorizaciones, en el caso de regiones cuyo proceso de transferencia de funciones no ha concluido.
- OSINFOR.- La oficina nacional competente para la supervisión y fiscalización de los títulos habilitantes forestales, otorgados por los gobiernos regionales o, subsidiariamente, el SERFOR.
- PROINVERSIÓN.- La Agencia de Promoción de la Inversión Privada encargada del otorgamiento de concesiones de reforestación aunque no necesariamente viene cumpliendo con ese rol.

⁵ GIZ. Compilación de Estudios REDD en la Región Andino Amazónica. 2012

- Los Gobiernos Regionales. Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre, con funciones directas de otorgamiento de derechos (concesiones, permisos y autorizaciones), administración y control forestal y de fauna silvestre, incluyendo formular políticas y planes regionales, aprobar planes de las áreas con títulos habilitantes, incluyendo los componentes de servicios de los ecosistemas. Su competencia está restringida por las ANP del sistema nacional.

Si bien hemos descrito instituciones públicas, existe un conjunto de intervenciones privadas, asociadas directamente a REDD+, que representan subsectores para REDD+ como el académico, financiero, filantrópico beneficiarios e instituciones con proyectos a nivel regional. A continuación mencionaremos solo algunas como las involucradas en la preparación e implementan de proyectos REDD+; entre ellas, WWF, TNC, CI, ACA, GRENEOXX etc. Las instituciones que se dedican al análisis y monitoreo del proceso de preparación e implementación de REDD+; entre ellas, EIA, Raintforest Asosation, Moore Foundation, BIC, etc. Las instituciones de investigación involucradas en REDD+ como OET, ICRAF, CIFOR, IIAP, etc. Las organizaciones no gubernamentales a nivel nacional como CIMA, Pronaturaleza, CEDIA, SPDA, DRIS, AIDER, etc. y las organizaciones a nivel regional como CEDISA, AMPA, CANDELA, etc.

Elementos de un Proyecto REDD+

Concepto

Un proyecto REDD+ tiene un conjunto de actividades, que se desarrollan en un área definida geográficamente, orientados a lograr 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. Dichos proyectos tienen algunos elementos:

- Realiza la cuantificación del dióxido de carbono almacenado en el bosque;
- Elabora una línea base de las emisiones de la deforestación y/o degradación;
- Realiza actividades de conservación;
- Realiza actividades de manejo sostenible;
- Realiza actividades de aumento de la reserva de carbono; y
- Está orientada a recibir un pago por las reducciones de emisiones de carbono.

Para el desarrollo de un proyecto REDD+ existen tres tipos de roles:

Promotor del proyecto.- El promotor del proyecto liderara y será el punto focal para la planificación del proyecto, deberá convocar a los socios de forma temprana y cada cierto tiempo a los socios del proyecto. Puede actuar como el “vendedor” oficial del proyecto para los créditos de carbono, a largo plazo. Asimismo, la recaudación de fondos y actividades de comercialización se realizan durante todo el proceso del proyecto REDD+.

Auditor del proyectoor.- El auditor es un profesional independiente del proyecto que presta sus servicios al estándar contratado por el promotor del proyecto. La labor del auditor es evaluar y

verificar el diseño del proyecto, cerciorarse que el proyecto cumple con las metodologías del estándar, y si estas han sido aplicadas apropiadamente; y si las emisiones esperadas de reducción han sido correctamente calculadas. La contratación del auditor se da luego de la presentación del Documento de Diseño del Proyecto (PDD) al estándar.

Verificador del proyecto.- El verificador es un profesional independiente del proyecto que presta sus servicios al estándar contratado por el promotor del proyecto. El verificador monitorea el seguimiento de las metodologías del estándar y el cumplimiento de los beneficios sociales y ambientales. Luego de la validación, se conceden los créditos de las reducciones de emisiones para su posterior venta.

Fases del Proyecto⁶

Primera Fase: **Idea de Proyecto.**- se identifican metas y objetivos en los que consiste el proyecto. Se compila información biogeofísica, análisis socioeconómicos, impulsores de la deforestación. Se define de manera general las áreas de mayor riesgo de deforestación y degradación, la cantidad de carbono almacenado en el bosque (muestras estratificadas) y se realizan las primeras estimaciones de reducción de emisiones debido al proyecto. Asimismo, es importante remarcar que en esta fase se identifica a socios potenciales y se define funciones (propietarios de tierra, comunidades, ONGs, etc.), se llevan a cabo las consultas⁷ iniciales a los actores claves. El tiempo de duración puede variar entre 6 meses y 2 años. Al finalizar esta fase se tendrá el PIN, la Project idea note.

Segunda Fase: **Diseño de Proyecto.**- se presenta información sobre la localización, metodología de línea de base y monitoreo, sector, tecnología a emplear, etc. Las actividades que se realizan en esta fase son las siguientes:

- Determinar actividades e intervenciones.
- Determinar las reducciones de emisiones esperadas.
- Consulta con las comunidades y actores locales.
- Análisis de los costos financieros y aspectos legales.

El tiempo de duración puede variar entre 1 año y 2 años. El resultado final de esta fase es el PDD (Documento de Diseño de Proyecto), este puede variar dependiendo del estándar ⁸y del tipo de proyecto que se realizará.

Tercera Fase: **Validación y Registro.**- luego de la presentación del PDD (Documento de Diseño de Proyecto), un auditor del estándar contratada por el promotor del proyecto evaluará y validará el diseño del proyecto. El auditor determinará si se ha cumplido lo siguiente:

⁶ CORTEZ, Rene, STEPHEN, Peter *Curso Introductorio sobre la Reducción de las Emisiones de la Deforestación y Degradación (REDD): Manual de Recursos del Participante*. The Nature Conservancy, IDSS Pty Ltd. 2009.

⁷ El término consulta desarrollado en las diferentes fases de un proyecto REDD debe ser entendida como el proceso de información del proyecto a las comunidades locales que participaran en el proyecto. No debe considerarse como el Derecho de Consulta Libre Previa e Informada.

⁸ En la siguiente parte se explicará los estándares del mercado de carbono.

- Utilización y aplicación de la metodología apropiada.⁹
- Realización de los pasos apropiados del estándar escogido.
- Las emisiones esperadas de reducción han sido correctamente calculadas.

Cuarta Fase: **Implementación**.- se realiza el análisis espacial del uso del suelo y la selección y aplicación de la metodología del proyecto. Se realiza la firma e implementación de todos los acuerdos con los propietarios de tierra y socios, se llevan a cabo programas participación y educación comunitaria, monitoreo de impactos del proyecto.

Quinta Fase: **Verificación y Monitoreo**.- cuando el proyecto ha sido implementado se realiza la verificación. Durante el proceso de verificación, se contrata a un verificador del estándar contratado por el promotor del proyecto quien verificara lo siguiente:

- El proyecto ha seguido la metodología del proyecto.
- El monitoreo se ha llevado como estaba planeado.
- Los beneficios sociales y ambientales han sido logrados y si los impactos negativos han sido contrarrestados.

Luego que el verificador ha validado el proyecto según el estándar seleccionado al proyecto, se conceden los créditos de las reducciones de emisiones que se pueden vender.

Ciclo del Proyecto REDD+



⁹ Las metodologías son definidas por los diferentes estándares del mercado de carbono, estas sirven para calcular líneas de base, fugas, carbono, etc.

Estandáres de verificación de un proyecto REDD+

Existen 3 tipos de estándares en el mercado voluntario. Primero, los estándares de carbono que atribuyen un sello de garantía a las toneladas de CO₂, provenientes de proyectos según cierto número de criterios de calidad (mensurabilidad, adicionalidad, etc.)¹⁰, los más conocidos de este tipo son VCS, Plan Vivo y CarbonFixStandard.

VCS.- El VCS fue constituido en el año 2005, los socios fundadores The Climate Group, la Asociación Internacional de Comercio de Emisiones (EITA) y el Foro Económico Mundial. Se ha constituido como un estándar global para la eliminación de gases de efecto invernadero y proyectos de reducción de emisiones de carbono.

Plan Vivo.- Plan Vivo es un estándar adaptado a los proyectos de muy pequeña escala, los proyectos son ejecutados en su mayoría por poblaciones locales, está basado en el pago por servicios ambientales. Los proyectos de Plan Vivo son gestionados y desarrollados por organizaciones locales tradicionalmente ONGs locales o nacionales, que trabajan con las comunidades administrando el Sistema Plan Vivo. El sistema es un esquema que ayuda a planear, gestionar y que facilita el seguimiento de las actividades del proyecto: la captura de carbono y los co-beneficios. El sistema incorpora los estándares (Estándar Plan Vivo) e indicaciones para los procesos administrativos, las herramientas de planeación y modelos técnicos¹¹. Los elementos que tiene un proyecto de Plan Vivo son las actividades y los participantes del proyecto, el área, el mecanismo de pago, la coordinación general y las fuentes de financiamiento.

CarbonFixStandard.- El CarbonFixStandard establece una referencia de calidad para proyectos climáticos en todo el mundo forestación. Fue desarrollado en 2007 con expertos en los campos de la actividad forestal, el cambio climático y los sectores de ayuda al desarrollo. El CarbonFixStandard establece *dos condiciones previas* que garantizan que las actividades de plantación de árboles se producen en zonas donde no había bosque anteriormente. La primera condición es *la adicionalidad*, una prueba que el proyecto contribuye a un desarrollo más sostenible que el escenario más posible sin el proyecto a corto, a medio y a largo plazo; la segunda, *la elegibilidad*, una descripción que incluya el desarrollo de la situación socioeconómica, sus cambios del uso de la tierra y los cambios de los derechos de propiedad del área del proyecto¹².

Segundo, los estándares del “proyecto” que aseguran la calidad de un proyecto en aspectos sociales y de biodiversidad; entre ellos, CCB.

CCB.- La Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA por sus siglas en inglés) es una asociación global de empresas y organizaciones no gubernamentales creada en el 2003. El objetivo de la CCB es utilizar mercados y políticas para promover el desarrollo de proyectos de protección y restauración forestal y agrosilvicultura a través de proyectos de carbono basado en la tierra, de alta calidad y múltiples beneficios. Entre los miembros de CCB están Conservation International,

¹⁰ PINASCO, Karina. *Módulo Teórico Práctico “Procesos participativos para Proyectos de ordenamiento territorial, conservación de bosques y REDD Plus”*. AMPA. 2011. Página 40

¹¹ Información de la página http://www.planvivo.org/wp-content/uploads/Plan_Vivo_Espagnol.pdf

¹² Información de la página web <http://www.carbonfix.info>

CARE, Rainforest Alliance, The Nature Conservancy, Wildlife Conservation Society, BP, GFA Envest, Intel, SC Johnson, Sustainable Forestry Management Ltd., Weyerhaeuser y algunas instituciones asesoras¹³.

Tercero, los estándares que integran los estándares de carbono y los estándares del “proyecto” como el RainforestStandar y Social Carbon.

RainforestStandar.- El estándar mundial de créditos de carbono que integra los requisitos y protocolos para la contabilidad del carbono, los impactos socio-cultural/socio-económicos y los resultados de biodiversidad. Es el producto de una colaboración de cuatro años entre los cinco principales fondos fiduciarios ambientales basado en cinco países de la Cuenca del Amazonas (PROFONANPE, FUNBIO, PUMA-FA, FAN y fondo Acción) y el Centro de la Universidad de Columbia para el Medio Ambiente, Economía y Sociedad¹⁴.

Actualmente, en Perú existen 50 proyectos REDD+, el 59% está en diseño y solo 10% en ejecución. La mayoría de los proyectos se ubican en los departamentos de Madre de Dios, San Martín, Ucayali y Cusco. Se debe tener en consideración que Perú no ha regulado casi nada respecto a este tipo de proyectos, existiendo solamente una resolución que establece el procedimiento de aprobación de los proyectos MDL en el marco del Protocolo de Kioto y la Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático. Sin embargo, existe una gran cantidad de proyecto que puede representar un gran potencial para la emisión de créditos de carbonos.

Propuesta de registro nacional de proyectos REDD+

La definición de un Registro Nacional de REDD+ y sus procedimientos requieren ser consistentes con al menos los derechos sobre la tierra y los bosques; y la información sobre niveles de referencia de bosques y de emisiones forestales. El mencionado documento del proyecto “Apoyo a la implementación de REDD+ en el Perú”¹⁵, también señala que la función principal del registro sería vincular los temas de escenarios de referencia, MRV, derechos de propiedad de las reducciones de emisiones, e inventarios nacionales de gases de efecto invernadero de tal manera que no puedan generarse: doble contabilidad de las reducciones de emisiones; ambigüedad relativa a la propiedad de las reducciones de emisiones; o inconsistencias entre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero y la contabilidad de REDD+.

Por lo tanto, una tarea ineludible durante el diseño del Registro Nacional de REDD+ es articular esta propuesta con aquellos otros registros que registran derechos sobre las tierras y los bosques, como es el caso del registro de predios en el Registro de Propiedad Inmueble donde están inscritas las áreas naturales protegidas, los predios privados y las tierras de las comunidades nativas y campesinas; y el caso del Registro de concesiones forestales con fines maderables, no maderables y reforestación. En ese tema se deberá establecer si la inscripción de un programa o proyecto en el

¹³ Información de la página web CCBA <http://www.climate-standards.org>

¹⁴ Información de la página web <http://cees.columbia.edu/the-rainforest-standard>

¹⁵ Pedroni, Secada, Capella, Seifert Granzin y Mendez. “Apoyo a la implementación de REDD+ en el Perú. Documento de Proyecto” KfW y MINAM. 2010. Perú.

Registro Nacional de REDD+ implicará la inscripción de una carga o una anotación, en los registros de Propiedad Inmueble y de Concesiones Forestales. En ese sentido, la norma de creación del Registro Nacional de REDD+ debe señalar que con la aprobación de un proyecto o programa REDD+, debe anotarse en el registro donde consten inscritos derechos sobre el suelo y los recursos forestales sobre los que se desarrollarán dichos programas o proyectos REDD+.

Asimismo, en lo que respecta a la información, el Registro Nacional de REDD+ deberá estar articulado al Inventario Forestal Nacional y Manejo Forestal Sostenible ante el Cambio Climático en el Perú y la Red de Generación de Datos para el Inventario de Gases Efecto Invernadero (INFORMAGEI) para evitar una doble contabilidad. En este caso, la norma de creación del Registro Nacional de REDD+ debe ser contrastada y articulada con la propuesta de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Red de Generación de Datos para el Inventario de Gases de Efecto Invernadero pre-publicado por el Ministerio del Ambiente en mayo del 2011 a través de la Resolución Ministerial N° 092-2011-MINAM. Entre algunos de los temas que deberá contrastarse son: 1) la designación del Ministerio de Agricultura como la autoridad competente en lo concerniente a las emisiones de GEI provenientes de actividades agrarias, deforestación, uso y cambio de la tierra, 2) la implicancia que en el Registro Nacional de REDD+ se registren en el futuro los niveles de referencia y las reducciones de emisiones logradas por proyectos y programas REDD+, 3) la sistematización y envío de información por parte de otros sectores, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, y 4) el uso de formatos y reportes.

No obstante hay que tener en consideración también que existen una serie de vacíos que no son competencia de los registros de proyectos REDD+ pero que dificultarán el cumplimiento de sus propósitos. Ese es el caso de algunos títulos habilitantes sobre recursos forestales como los permisos y autorizaciones que no cuentan con un registro público como el de las concesiones forestales. Si bien se puede apelar a los registros administrativos mantenidos por las autoridades forestales, esta situación deberá subsanarse estableciéndose un registro de similares características al de concesiones para que el registro de proyecto REDD+ pueda brindar suficiente seguridad para el otorgamiento de derechos sobre unidades de REDD+. Otra dificultad son los conflictos sobre la tenencia y usufructo de tierras y los bosques¹⁶. En ese sentido, es importante atender el saneamiento de tierras de manera preventiva, intentando resolver resolviendo los problemas de superposición de derechos; o en su defecto considerando mecanismos adecuados para identificar y evitar que estos conflictos hagan que el Registro Nacional de REDD+ genere mayores conflictos, puesto que el registro podría generar una nueva capa de derechos sobrepuestos.

Medidas contra Estafas

¹⁶ Pedroni, Secada, Capella, Seifert Granzin y Mendez. "Apoyo a la implementación de REDD+ en el Perú. Documento de Proyecto" KfW y MINAM. 2010. Perú.

Existen demandas nacionales e internacionales, para que Perú tome medidas contra estafas y transacciones desinformadas, en el marco de proyectos, programas e iniciativas REDD+. El Perú puede requerir a cualquier actividad de demostración de REDD+ que se sometan a una evaluación de compatibilidad con el ordenamiento sostenible de los bosques, así como con las directivas y salvaguardas aprobadas en Cancún durante la COP16. En ese sentido, se deben considerar varias medidas que ayuden a evitar las estafas y las transacciones desinformadas. Y la primera de ellas es la de exigir a los proyectos a que se sometan a una evaluación de principios y criterios que deben ser cumplidos para poder contar con el aval o aprobación del Perú. Para ello, entre dichos principios y criterios debe exigirse el respeto a las directrices y salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC aprobadas en Cancún en el 2010. Pero también se pueden establecer otras medidas de procedimiento como por ejemplo la comunicación a las autoridades competentes y organizaciones indígenas representativas de la información de proyectos, programas e iniciativas inmatriculadas. Otra es la obligatoriedad de la inmatriculación, la aprobación y registro de los proyectos, programas e iniciativas REDD+. La inmatriculación obligatoria fomenta la publicidad y transparencia sobre todos los proyectos, programas e iniciativas REDD+. La aprobación y registro obligatorio sujeto a previa evaluación a principio y criterios para que solamente aquellos que los cumplan puedan acceder a derechos. Adicionalmente, se pueden plantear otras medidas como parte del proceso de aprobación considera: una visita de campo para verificar apoyo mayoritario de las comunidades, realización de consulta previa cuando sea en tierras de comunidades campesinas y nativas, y la realización de una audiencia pública regional.

Implementación progresiva

Los registros nacionales de REDD+ deben irse implementando de manera progresiva, es decir, que pueden iniciarse con propósitos humildes en un inicio e irse haciendo más sofisticados en base a mayores requerimientos internacionales y a las capacidades nacionales¹⁷. En ese sentido, la implementación de los registros de proyectos REDD+ se puede plantear en fases. Las fases de estos registros nacionales de REDD+ pueden ser¹⁸:

1. Primera etapa: registrar información sobre los proyectos y programas REDD+ (en esta etapa se podrían utilizar niveles de referencia sub nacionales, las mediciones pueden ser aproximaciones, procurando evitar doble contabilidad, puede haber flexibilidad para el seguimiento de diferentes tipos de pagos por reducción de emisiones en diferentes fases del ciclo de proyecto),
2. Segunda etapa: permitir la expedición y seguimiento de unidades o certificados de REDD+ (debe contarse con MRV y niveles de referencia nacionales para la acreditación, medición y contabilidad de los beneficios de REDD no solo en forma de tCO₂e, registrar las transferencias y retiros de unidades de REDD) y,

¹⁷ O'Sullivan, Chagas, Streck, Silver & Lloyd. *National REDD+ Registries: an overview of issues and design options*.2011.

¹⁸ Burcshe, A. (2012) exposición *Registros Nacionales para REDD+*, Santa Marta.

3. Tercera etapa: registrar transacciones de pago basadas en resultados o desempeño (completamente equipado para registrar las transacciones fuera de merados o dentro de ellos, de carácter nacional e internacional, permitiendo a los compradores entregar las unidades para compensar o cumplir con sus obligaciones, o retirarlas voluntariamente).

Consideramos que el caso peruano, si bien corresponde una aplicación por fases, la restricción de su aplicación a algunas regiones sería contraproducente, por lo tanto debería aplicarse a todo el territorio nacional en estas tres fases:

- 1) *Primera etapa registrar información sobre los proyectos y programas REDD+,*
- 2) *Segunda etapa permitir la expedición y seguimiento de unidades o certificados de REDD+;*
y,
- 3) *Tercera etapa registrar transacciones de pago basadas en resultados o desempeño.*

Criterios de evaluación

Deben establecerse principios, criterios e indicadores para evaluar, aprobar y registrar las iniciativas y los proyectos REDD+. En el RPP¹⁹ se señala que debe asegurarse que estas iniciativas tempranas cumplan con contribuir con la fase de preparación para REDD+ en el Perú, principalmente con el fortalecimiento de capacidades para la implementación del mecanismo a nivel regional; en caso no exista un escenario de referencia para REDD+ a nivel regional, las iniciativas tempranas deben contribuir con la construcción de estos escenarios de referencia regionales, los cuales tendrán que ser aceptados por las autoridades competentes; en caso exista un escenario de referencia para REDD+ a nivel regional aceptado por las autoridades competentes, las iniciativas tempranas deberán usarlos en el diseño de las actividades REDD+; también deben contribuir con la Red de Generación de Datos para el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero; deben ser socios estratégicos de los niveles nacional y regional en la propuesta y validación de mecanismos equitativos y justos para la distribución de los costos y beneficios asociados con REDD+; y contribuir con la validación de metodologías para el desarrollo de los procesos de información, participación y eventualmente, consulta con actores.

Asimismo, si bien existen experiencias al respecto como son el Marco de Principios Sociales y Ambientales para UN-REDD y los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (REDD+ SES); consideramos que los principios, criterios e indicadores a utilizarse en el Perú deben nacer de un amplio proceso de consulta nacional²⁰. Dicho proceso debe ser conducido por el MINAM, siendo deseable que cuente con la participación e impulso del Grupo REDD+ Perú y de las Mesas Regionales de REDD+. Sin perjuicio de lo anterior la norma de creación del Registro Nacional de

¹⁹ MINAM. *Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP) País que Presenta la Propuesta: Perú al Fondo Cooperativo Para El Carbono de los Bosques (FCPF)* Fecha de Presentación (o de Revisión).2011.

²⁰ Pedroni, Secada, Capella, Seifert Granzin y Mendez “Apoyo a la implementación de REDD+ en el Perú. Documento de Proyecto” KfW y MINAM. 2010. Perú.

REDD+ puede establecer algunos aspectos que deberían cubrir estos principios y criterios. Estos aspectos deberían ser:

- *Los objetivos de desarrollo sostenible del Perú;*
- *Los objetivos y estrategias nacionales y regionales de REDD+;*
- *El respeto de las directivas y salvaguardas para REDD+ aprobadas por la CMNUCC;*
- *El respeto a los derechos de libre determinación y consentimiento previo libre e informado en el caso de Pueblos Indígenas;*
- *La acreditación de un título habilitante o un derecho sobre la tierra o los bosques que sea suficiente para asegurar la cobertura forestal; y,*
- *La acreditación de sus fuentes financieras.*

Procedimientos del Registro

El registro de una iniciativa o proyecto REDD+ debe estar sujeto a un procedimiento de evaluación y aprobación. En el cual se evalúe si dichas iniciativas o proyectos son consistentes determinados criterios, y solamente si cumplen los indicadores previstos para dichos criterios se les apruebe e inscriba en el registro. Dicho registro debe conceder el derecho a poder registrar una cantidad determinada de reducciones de emisiones proyectadas, las que solamente podrán emitirse una vez que se haya validado y verificado de acuerdo a las reglas a las que esté sujeto el proyecto o la iniciativa inscrita. Eso quiere decir que solamente aquellas iniciativas y proyectos que cumplan con los criterios establecidos por el Estado Peruano podrán ser aprobadas y registradas y que podrá desconocer aquellas iniciativas que no se hayan sometido al proceso de evaluación, aprobación y registro. Asimismo, es necesario tener en cuenta que muchas de las iniciativas y proyectos se encuentran en fases preliminares de su desarrollo, por lo que esta implementación progresiva debe incluir un criterio de transitividad de las iniciativas a registrar.

Por lo tanto durante la primera fase, *el registro debe tener dos pasos, el primero es la inmatriculación de iniciativas e proyectos REDD+ y el segundo es la inscripción de iniciativas y proyectos REDD+ aprobados.* La inmatriculación de iniciativas y proyectos REDD+ sería el primer paso del Registro Nacional de REDD+, la inmatriculación tendría fines informativos y de transparencia, por la que todas las iniciativas y proyectos REDD+ cualquiera sea su estado de diseño o implementación deben ser inmatriculados para poder solicitar en el futuro la aprobación requerida para el registro. La inmatriculación concede prelación en el orden de evaluación de un proyecto e iniciativa REDD+ para su aprobación y posterior inscripción en el Registro Nacional de REDD+. La aprobación y el registro son las que conceden a las iniciativas y proyectos REDD+ ser considerados por la Autoridad Nacional de REDD+ como potenciales contribuyentes a reducciones de emisiones a través de REDD+ avaladas por el Estado y el derecho de exclusión de otras iniciativas o proyectos de las áreas donde se ubican las iniciativas y proyectos que ya han recibido la aprobación. Es decir, solamente las iniciativas y proyectos aprobados y registrados podrán ser considerados cuando se desarrolle e implemente la segunda fase del registro. Es necesario, que las solicitudes de inmatriculación y de aprobación y registro contengan una declaración de reconocimiento y aceptación por parte de los solicitantes del estado de transitoriedad y progresividad de la implementación del marco normativo y de las reglas del registro de iniciativas

y proyectos REDD+, sujetándose a las futuras normas que se establezcan y renunciando a cualquier reclamación de cualquier tipo por dicho motivo.

El procedimiento de para la inmatriculación de una iniciativa, programa o proyecto REDD+ debería tener los siguientes pasos:

- 1) El desarrollador de la iniciativa, programa o proyecto REDD+ reúne la información y documentos sobre la iniciativa, programa o proyecto REDD+ cualquiera que sea el estado en que se encuentre, llena el formulario de inmatriculación y lo presenta al Registro.
- 2) El MINAM revisa el cumplimiento de los requisitos de forma y anota la inmatriculación de la iniciativa, programa o proyecto REDD+. Esta anotación señala expresamente de manera clara que no concede derechos sino únicamente se realiza con fines informativos y de transparencia.
- 3) El MINAM trimestralmente publicará un reporte indicando información consolidada hasta esa fecha de iniciativas, programas o proyectos REDD+ cuya inmatriculación haya sido anotada.
- 4) El MINAM remite la información de la iniciativa, programa o proyecto REDD+ inmatriculado a las entidades públicas correspondientes, como por ejemplo: al Ministerio de Agricultura cuando sean sobre bosques de producción permanente, concesiones forestales, bosques en tierras de comunidades, etc.; a los Gobiernos Regionales correspondientes cuando sean sobre bosques de producción permanente, concesiones forestales, bosques en tierras de comunidades, áreas de conservación regional, etc., al SERNANP cuando sean sobre áreas naturales protegidas, áreas de conservación regional, etc., a las Organizaciones Representativas de los Pueblos Indígenas correspondientes cuando sean sobre bosques en comunidades, reservas comunales, etc.
- 5) El desarrollador de la iniciativa, programa o proyecto REDD+ deberá actualizar la información anotada en la inmatriculación a través de un formulario de actualización de información inmatriculada, cada vez que alguna información presentada haya cambiado.

El procedimiento para la aprobación e inscripción de la iniciativa o proyecto en el Registro Nacional de REDD+ debería tener los siguientes pasos:

- 1) El solicitante (desarrollador de la iniciativa o programa REDD+) se asegura que su proyecto, iniciativa o programa REDD+ se está desarrollando cumpliendo los principios y criterios, reúne los documentos que lo demuestra, llena el formulario de solicitud de aprobación y registro, y lo presenta.
- 2) El MINAM revisa el cumplimiento de los requisitos de forma, anota y hace pública la solicitud. Esta anotación señala expresamente de manera clara que no concede derechos sino únicamente se realiza con fines informativos y de transparencia.
- 3) Luego el MINAM con la ayuda de un comité técnico multi-actor verifica el cumplimiento de los principios y criterios establecidos, requiriendo información adicional si fuera necesario, se tienen en consideración los siguientes aspectos:

- Previo a la realización de la reunión del comité técnico se realizará una visita de campo al proyecto para verificar la información presentada por el solicitante, en particular la referida a los aspectos sociales, procurando evaluar si se cuenta con una aceptación mayoritaria de las localidades aledañas al proyecto.
 - En caso que el proyecto o programa involucre a Pueblos Indígenas y estos no sean los solicitantes, el MINAM antes de aprobar el proyecto deberá realizar la consulta libre previa e informada correspondiente. Para ello solicitará apoyo al Viceministerio de Interculturalidad, la Defensoría del Pueblo y las organizaciones indígenas a las que corresponda la comunidad consultada. Se requiere el consentimiento para la aprobación del proyecto.
 - El comité técnico será conformado por 7 miembros convocados por el MINAM, de los cuales 1 es representante de la DGCCDRH quien lo preside, 1 representante de la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural, 1 representante de la Dirección General de Ordenamiento Territorial, 1 representante de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, 1 representante de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, 1 representante de la sociedad civil y 1 representante del Gobierno Regional que corresponda por la ubicación de proyecto o iniciativa. La reunión del comité se realiza en audiencia pública en la región que corresponda a la ubicación del proyecto. Los acuerdos los toman preferentemente por consenso, sino por mayoría simple de los asistentes a la reunión del comité.
- 4) En caso de verificarse el cumplimiento de los principios y criterios, y con la opinión favorable del comité técnico el MINAM aprueba el proyecto, iniciativa o programa REDD+, a través de una resolución de la DGCCDRH, procediendo a registrar y publicitar.
 - 5) Corresponde un control periódico de los proyectos e iniciativas REDD+ registrados. Los desarrolladores del proyecto deberán enviar un informe anual, pudiendo el MINAM realizar supervisiones de campo de considerarlo necesario. Estas visitas no reemplazan el monitoreo, validación o verificación que le corresponda realizar o lograr al proyecto o iniciativa. De ser conforme la DGCCDRH emitirá un informe que será registrado en la ficha correspondiente al proyecto o iniciativa. De no ser conforme la DGCCDRH emitirá una resolución cancelando la inscripción del proyecto o iniciativa.
 - 6) El desarrollador de la iniciativa o programa REDD+ actualiza la información registrada cada año, presentando el formulario de actualización de información registrada.

En un futuro la expedición de las unidades de REDD+ (certificados o créditos de reducciones de emisiones) podría seguir los siguientes pasos: 1) el proyecto o incluso la iniciativa informan anualmente del progreso en su implementación, 2) el proyecto o incluso la iniciativa (si corresponde) logran la validación y verificación de acuerdo a la norma o estándar bajo el que se desarrollan, 3) el solicitante reúne la información y documentos que demuestren haber alcanzado la validación y verificación y presenta su solicitud de emisión de las unidades de REDD+, 4) el MINAM verifica el cumplimiento de los requisitos de forma de la solicitud y anota en el registro la expedición como "pendiente", 5) luego el MINAM del registro realiza la

evaluación de la información proporcionada, y 6) si concluye que se han cumplido con la validación y verificación conforme a las normas o estándares aprueba la anotación de la emisión de las unidades haciéndolas activas y las unidades aparecen en la cuenta de registro del solicitante.

Bibliografía

- Burcshe, A. exposición *Registros Nacionales para REDD+*, Santa Marta.2012.
- Capella JL, & Sandoval M. *REDD en el Perú: Consideraciones Jurídicas para su implementación*, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA, Lima.2010.
- Che Piu,H y García,T. La Situación de REDD en el Perú.DAR.Lima.2011
- GIZ. Compilación de Estudios REDD en la Región Andino Amazónica. 2012.
- ILSA, ECOFONDO, BIC. La Evaluación Ambiental y Social Estratégica para REDD+ ¿Qué es y por qué importa? Algunas sugerencias para realizarla. Bogotá.2012
- MINAM. *Plantilla de Propuesta para la Preparación de Readiness (R-PP) País que Presenta la Propuesta: Perú al Fondo Cooperativo Para El Carbono de los Bosques (FCPF)* Fecha de Presentación (o de Revisión).2011.
- MINAM. Plan de Inversión Forestal (versión 20 junio 2013). 2013
- O’Sullivan, Chagas, Streck, Silver & Lloyd. *National REDD+ Registries: an overview of issues and design options*.2011.
- PINASCO, Karina. *Módulo Teórico Práctico “Procesos participativos para Proyectos de ordenamiento territorial, conservación de bosques y REDD Plus”*. AMPA. 2011.