

2013

Análisis de contexto para la identificación de riesgos de corrupción y diseño de un sistema de monitoreo REDD+

Hacia una evaluación de los riesgos
existentes de corrupción del mecanismo
REDD+ en el Perú

Este documento describe los principales hallazgos sobre el diagnóstico institucional de los riesgos de corrupción existentes en REDD+ de acuerdo al enfoque anidado que viene siendo desarrollado por el MINAM. Ha sido elaborado en base a la percepción de diversos actores y desarrolla un conjunto de mecanismos de monitoreo que permitan obtener la información oportuna para apoyar el diseño e implementación de un programa de fortalecimiento de capacidades para la gobernabilidad territorial en el marco del mecanismo REDD+ en el Perú.

PNUD
Elaborado por: Braulio Buendía Buendía
Horacio Núñez Timoteo
Consultores
Junio, 2013



CONTENIDO

<i>Acrónimos</i>	5
<i>Resumen ejecutivo</i>	9
<i>Presentación</i>	12
<i>Introducción</i>	14
<i>Antecedentes y justificación</i>	16
<i>1. Caracterización del enfoque anidado (EA) de REDD+ en el Perú</i>	22
1.1. <i>Definición / conceptualización del enfoque anidado</i>	23
1.2. <i>Escalas y niveles de gestión propuestos</i>	24
1.3. <i>EA: Estándares y enfoques metodológicos</i>	34
1.4. <i>EA: Sistemas de monitoreo y reporte</i>	34
1.5. <i>Guías y metodologías para medición, reporte y verificación</i>	38
1.6. <i>Opciones para la captura y distribución de incentivos</i>	38
1.7. <i>Mapa de actores institucionales vinculados con REDD+ a nivel nacional e internacional (roles, funciones y normatividad)</i>	38
1.7.1. <i>Instituciones públicas</i>	38
1.7.2. <i>Instituciones Internacionales</i>	42
1.7.3. <i>Organizaciones No Gubernamentales Nacionales (ONG)</i>	43
1.7.4. <i>Mapa de actores según su distribución geográfica como referencia</i>	43
<i>2. Descripción y análisis de las principales instancias e instrumentos técnico normativos que regulan la función de control de la corrupción las entidades públicas relacionadas con REDD+</i>	45
2.1. <i>El Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre (PASF)</i>	45
2.2. <i>Entidades públicas responsables de la implementación del PASF</i>	46
2.3. <i>La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (PCM)</i>	46
2.4. <i>El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA</i>	46
2.5. <i>El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR</i>	47
2.6. <i>La Contraloría General de la República</i>	48
2.7. <i>La Fiscalía Especializada en Materia Ambiental - FEMA</i>	48
2.8. <i>La Defensoría del Pueblo</i>	48

2.9.	<i>La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) del MINAG</i>	48
2.10.	<i>El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR)</i>	49
2.11.	<i>Instancias en la titulación de tierras</i>	51
2.12.	<i>Las autoridades regionales en materia forestal y de fauna silvestre en el marco del proceso de descentralización</i>	51
3.	<i>Experiencias internacionales de referencia para el análisis de riesgos de corrupción, propuestas de sistemas de monitoreo y generación de capacidades</i>	53
4.	<i>Diagnóstico institucional de riesgos de corrupción y de capacitación para promover la transparencia e integridad de REDD+</i>	59
5.	<i>Perspectivas y percepciones de los actores sobre las debilidades del sistema que puede facilitar las condiciones para los posibles riesgos de corrupción de REDD+ en las instituciones</i>	66
5.1.	<i>Percepciones de los actores sobre las debilidades del sistema que pueden favorecer los posibles riesgos de corrupción en REDD+</i>	67
5.2.	<i>Modalidades de corrupción identificados de acuerdo a lo indicado en la Guía para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en REDD+ del Programa ONU – REDD+</i>	71
5.3.	<i>Malas prácticas y modalidades de corrupción existentes en el sector forestal (nacional y regional)</i>	73
6.	<i>Riesgos de conflictos sociales generados por la corrupción</i>	85
7.	<i>Propuesta de mecanismos preliminares de monitoreo para garantizar la transparencia y rendición de cuentas (lineamientos)</i>	88
7.1.	<i>Revirtiendo los Problemas del Sistema</i>	88
7.1.1.	<i>Tenencia de tierras y ordenamiento territorial (OT)</i>	88
7.1.2.	<i>Tenencia de Tierras y Ordenamiento Territorial (OT)</i>	89
7.2.	<i>Propuesta frente a prácticas de corrupción en el sector forestal</i>	90
7.3.	<i>Condiciones marco para mejorar la gobernanza forestal y condiciones para que REDD+ funcione en el Perú</i>	91
8.	<i>Diseño propuesto para un proceso de fortalecimiento de capacidades que permita mitigar los riesgos de corrupción de REDD+ en el Perú</i>	94
8.1.	<i>Propuesta de visión</i>	94
8.2.	<i>Propuesta de Misión</i>	95
8.3.	<i>Objetivos estratégicos</i>	95
8.4.	<i>Estrategias operacionales</i>	97
9.	<i>ANEXOS</i>	101

LISTA DE CUADROS

Cuadro N° 1:	<i>Actividades y/o elementos que configuran el mecanismo REDD+</i>	19
Cuadro N° 2:	<i>Instituciones públicas involucradas en la gestión de bosques</i>	39
Cuadro N° 3:	<i>Principales instituciones internacionales</i>	42
Cuadro N° 4:	<i>Organizaciones no gubernamentales nacionales</i>	43
Cuadro N° 5:	<i>Situación de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales en materia forestal y de fauna silvestre</i>	52
Cuadro N° 6:	<i>Experiencias internacionales para el análisis de riesgos de corrupción</i>	53
Cuadro N° 7:	<i>Jerarquización de riesgos por países</i>	56
Cuadro N° 8:	<i>Principales debilidades institucionales para la implementación del mecanismo REDD+ a partir de la percepción de los actores</i>	69
Cuadro N° 9:	<i>Principales riesgos de corrupción en REDD+ identificados por los actores de las zonas priorizadas en el estudio</i>	71
Cuadro N° 10:	<i>Matriz de riesgos y modalidades de corrupción en el sector forestal</i>	74
Cuadro N° 11:	<i>Matriz de debilidades del sistema y posibles riesgos de corrupción en cada fase REDD+</i>	81
Cuadro N° 12:	<i>Condiciones adecuadas para mejorar la gobernanza forestal y posibilidades para REDD+</i>	92
Cuadro N° 13:	<i>Resumen de costos del programa de fortalecimiento de capacidades para mitigar los riesgos de corrupción ONU REDD+ (2013-2021)</i>	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1:	<i>Estimación de la proporción de exportaciones de maderas legales e ilegales de 15 países REDD en el 2007</i>	16
Gráfico N° 2:	<i>La corrupción en el Perú</i>	17
Gráfico N° 3:	<i>Tasas y áreas de deforestación en el Perú</i>	20
Gráfico N° 4:	<i>Avances del Perú respecto al mecanismo REDD+</i>	22
Gráfico N° 5:	<i>Avances en el proceso de implementación de REDD+</i>	24
Gráfico N° 6:	<i>Enmarcando las condiciones que requieren un enfoque anidado con REDD+</i>	25
Gráfico N° 7:	<i>Primera aproximación a la configuración del enfoque anidado de REDD+ en el Perú</i>	26
Gráfico N° 8:	<i>Estructura propuesta en el R-PP</i>	27
Gráfico N° 9:	<i>Mapa conceptual del CIAM</i>	29
Gráfico N° 10:	<i>Mapa espacial de actores</i>	44

Gráfico N° 11: Alcance y características de un sistema de monitoreo reporte y verificación MRV de REDD+	58
Gráfico N° 12: Plan anticorrupción del sector forestal	59
Gráfico N° 13: Procesos de deforestación por departamentos	86
Gráfico N° 14: Proyectos de infraestructura -IIRA	86
Gráfico N° 15: Mapa de conflictos a nivel nacional.....	87
Gráfico N° 16: Diseño de un proceso de fortalecimiento de capacidades para mitigar los riesgos de corrupción ONU REDD+ Perú 2013 - 2021.....	96
Gráfico N° 17: Esquema simplificado de la estrategia operativa	99

LISTA DE ANEXOS

Anexo N° 1: Análisis preliminar de la Guía para la conducción de Evaluaciones de Riesgo de Corrupción (ERC) en REDD+: conceptualización, enfoque, contenidos, alcances y viabilidad de su aplicación.....	101
Anexo N° 2: Encuesta de validación preliminar para los instrumentos de evaluación de los posibles riesgos de corrupción de la guía	106
Anexo N° 3: Actores contactados para la validación de la guía metodológica de evaluación de riesgos (ERC) de corrupción en las regiones y zonas priorizadas.....	113
Anexo N° 4: Matriz de riesgos potenciales de corrupción a nivel nacional y regional.....	115
Anexo N° 5: Detalle del programa de fortalecimiento de capacidades	117

Acrónimos

ACP	Áreas de Conservación Privada
ACR	Áreas de Conservación Regional
ANP	Área Natural Protegida
ARA	Autoridad Regional Ambiental
ARAU	Autoridad regional ambiental de Ucayali
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CAS	Contrato de Administración por Servicios
CDAM	Centro de Documentación Ambiental
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CIEF	Centro de información Estratégico Forestal
CITES	Convenio Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
DAR	Derecho Ambiente y Recursos Naturales
DGAA	Dirección General de Asuntos Ambientales
DGCA	Dirección General de Competitividad Agraria
DGFFS	Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre
DGIIA	Dirección General de Investigación e Información Ambiental
DGOT	Dirección General de Ordenamiento Territorial
EA	Enfoque Anidado
EIA	Environmental Investigation Agency
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FSC	Forest Stewardship Council
GEI	Gases de Efecto Invernadero

GF	Gobernanza Forestal
GOREL	Gobierno Regional de Loreto
GOREMAD	Gobierno Regional de Madre de Dios
GPS	Sistema de Posicionamiento Global
GR	Gobierno Regional
IBC	Instituto del Bien Común
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INGEMMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgico
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria
ITTO	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
KfW	Banco Alemán de Desarrollo
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
UNALM	Universidad Nacional Agraria La Molina
UNREDD	Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para REDD
MC	Módulo de Control
MGF	Monitoreo de la Gobernanza Forestal
MINAG	Ministerio de Agricultura
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCETUR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
MOF	Manual de Organización y Funciones
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPP	Oficina de Planificación y Presupuesto
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OT	Ordenamiento territorial
PAU	Procedimiento Administrativo Único

PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras
PCC	Programa de Compensaciones para la Competitividad
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNASFFS	Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y Fauna Silvestre
PNCBMCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
POA	Plan Operativo Anual
REDD	Reducción de Emisiones Derivadas de la Deforestación y Degradación de Bosques
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
RRNN	Recursos Naturales
SAPE	Sistema de Administración de los Permisos de Exportación
SERFOR	Servicio Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Administración de Áreas Naturales Protegidas del Perú
SIAL	Sistema de Información Ambiental Local
SIAMAZONIA	Sistema de Información de la Diversidad Biológica y la Amazonía Peruana
SIAR	Sistema de Información Ambiental Regional
SICNA	Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana
SIFORESTAL	Sistema de Información Forestal de la Amazonia Peruana
SIGMINAM	Sistema de Información Geográfica del Ministerio del Ambiente
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SINIA	Sistema Nacional de Información Ambiental
SIMFOS	Sistema de Información para el Manejo Forestal Sostenible
SINAFOR	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre
SITURISMO	Sistema de Información de Turismo de Loreto
SNIC	Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre
SNIFFS	Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre
SNIGEI	Sistema Nacional de Información de Gases de Efecto Invernadero
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública

SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SPDE	Sociedad Peruana de Ecodesarrollo
SUNARP	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos del Perú
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UNAMAD	Universidad Amazónica de Madre de Dios ,
UNAP	Universidad Nacional de la Amazonía Peruana
UNAS	Universidad Nacional Agraria de la Selva
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
UNU	Universidad Nacional de Ucayali
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
ZEE	Zonificación Económica y Ecológica

Resumen ejecutivo

Teniendo como antecedentes el marco internacional de la convención CMNUCC, las experiencias regionales en la implementación de medidas anticorrupción y las condiciones específicas de la problemática nacional y sub nacional para la implementación del mecanismo REDD+ en el Perú, el presente informe describe los principales hallazgos de la consultoría que tiene como objetivo principal: elaborar un diagnóstico institucional de los riesgos de corrupción existentes de acuerdo al enfoque anidado que viene trabajando en MINAM, validado con los actores, e identificando de manera preliminar mecanismos de monitoreo que permitan una información oportuna y completa de las actividades REDD+ en el Perú, para apoyar el diseño de un proceso de fortalecimiento de capacidades para la gobernabilidad en el marco del mecanismo REDD+.

Para la elaboración y entrega de productos se ha previsto dos momentos (etapas), los productos comprometidos dado su carácter relacional son desarrollados de forma simultánea en la perspectiva de activar un proceso de mejoramiento continuo e incorporar para todos sus componentes el mecanismo de retroalimentación y participación de los diversos actores en términos de institucionalidad, organización, localización y representatividad. La propuesta metodológica parte de la revisión detallada de información secundaria relacionada con la temática del mecanismo REDD+ y riesgos de corrupción, elaborada tanto a nivel nacional como internacional. La entrevista a actores estratégicos del sector público y privado, la incorporación de las percepciones de los representantes de las organizaciones indígenas y representantes de las diversas modalidades de aprovechamiento de los recursos forestales; mediante la realización de grupos focales de análisis y la evaluación rápida de los procesos. Se han desarrollado reuniones de trabajo con entidades públicas (MINAM, MINAG, PCM, CONTRALORIA, DEFENSORÍA, OSINFOR), y organizaciones indígenas de nivel nacional (AIDSESEP-CONAP), y otras organizaciones de sociedad civil vinculadas a los procesos. Complementariamente se han desarrollado viajes al interior del país para recoger la percepción de los actores locales en las localidades de Iquitos, Pucallpa, Puerto Maldonado, Tarapoto, Moyobamba, Satipo, Pichanaqui y San Ramón.

Desde una perspectiva general se ha podido percibir que existe una fragmentación institucional a nivel central y sub nacional, existen enfoques sectoriales que limitan la construcción de una visión común y una política integral sobre la gobernanza forestal y la gestión de los bosques en el marco de la estrategia nacional de cambio climático. Se presentan avances diferenciados en los procesos: nacional REDD+, con respecto a los compromisos globales y las demandas y prioridades locales.

Se reconoce la limitación de la terminología¹ utilizada así como la desconfianza y poca claridad de las poblaciones locales con respecto a su implicancia (amenaza y/o oportunidad) en torno a REDD+. Existen diversas iniciativas en ejecución, implementadas en forma simultánea y con escasos niveles de articulación; generando confusión y desconfianza en los actores locales.

Se han identificado casos específicos de manipulación de la información y suscripción de acuerdos para el desarrollo de proyectos vinculados con el mercado voluntario de carbono, por parte de empresas de origen extranjero en comunidades indígenas; involucrando a instituciones públicas. Hay un malestar creciente contra estas empresas y algunos funcionarios, por parte de las comunidades indígenas, dado que sienten que se está promoviendo su fragmentación.

¹ El ministro del Ambiente, Pulgar Vidal, hizo una alusión explícita sobre el problema en su intervención en el Foro Regional sobre corrupción organizado por el PNUD enero 2013.

Se presentan debilidades estructurales en términos de carencia de instrumentos de planificación y gestión así como de capacidades técnicas y operativas que hagan compatibles la estrategia nacional de cambio climático, estrategias regionales, ordenamiento territorial, desarrollo forestal y saneamiento físico legal de la propiedad. Un significativo porcentaje de actores presentan serias dudas sobre la nueva ley forestal y de fauna silvestre (LFFS), consideran que sus aportes no fueron considerados. Se desconocen los avances en la elaboración del reglamento y los mecanismos de participación.

Se cuestionan algunos procesos de articulación en términos de representatividad, un caso particular lo define la posición del CIAM con referencia a la promoción de cultivos orientados a la producción de bio combustibles², en contraposición a las políticas regionales (ZEE-OT) de las zonas boscosas y las opciones de manejo sostenible de sus poblaciones locales. En el caso de las Mesas REDD+. Éstas tratan de no abordar los temas de manejo forestal, dado su carácter controversial, aun siendo conscientes de su interrelación e interdependencia. Reconocen que la corrupción está enraizada y más fuerte cada vez en la administración y control forestal, se muestran escépticos que funcione REDD+ mientras persistan estas circunstancias.

Gran parte de los entrevistados reconocen que hay un incremento de actividades ilícitas como el narcotráfico en los bosques de producción permanente, se presume que se da el lavado de activos vinculadas con actividades de aprovechamiento y comercio forestal. Consideran como indicadores de los actos de corrupción el enriquecimiento ilícito de funcionarios con signos exteriores de riqueza y con bajos salarios. Para los funcionarios de ANPs esta situación es preocupante, porque al no ir bien el manejo forestal en los bosques de producción la presión sobre las ANPs es mayor, son conscientes que tienen muchas limitaciones y muy baja capacidad de respuesta para enfrentar la problemática existente.

Se ha aplicado una metodología flexible que ha permitido ir estructurando gradualmente los productos de la consultoría integral, identificando los patrones y coincidencias de percepción de los actores sobre los componentes del estudio en la perspectiva de obtener los resultados previstos, incorporando las visiones de los actores de mayor representatividad de las regiones y zonas priorizadas.

Entre los principales hallazgos de la consultoría y validados por el conjunto de actores entrevistados se puede afirmar que: 1) en la actualidad no existe una propuesta formal a nivel nacional que describa, desarrolle y/o adecúe los postulados del enfoque anidado, planteados a nivel internacional. 2) Existen diversos estudios desarrollados por la sociedad civil (organismos no gubernamentales de desarrollo nacionales e internacionales) y consultores privados, en el marco de las iniciativas tempranas, cuyas investigaciones contemplan el mapeo de los actores institucionales, mapas históricos de la deforestación, mapas de carbono y niveles de emisiones de referencia; cuya institucionalización y/o validación a nivel regional y nacional es materia de discusión. 3) Se cuenta con una matriz de riesgos de corrupción elaborada con los insumos proporcionados en las entrevistas, visitas, guía del PNUD e información secundaria. 4) con referencia a aplicación y validación de la guía, se han evaluado sus contenidos, tratando de adaptarlos a las necesidades y particularidades del proceso.

El diagnóstico institucional de riesgos de corrupción (5), permite constatar que dado el desarrollo y conocimiento diferenciado y el aún incipiente involucramiento por parte del conjunto de instituciones, en temas de REDD+, se presentan situaciones dispares, por lo que metodológicamente se han abordado aspectos preparatorios y/o complementarios a REDD+ dentro el marco de la gobernanza de los sistemas de gestión forestal. En éste sentido cabe destacar la coincidencia en términos de valoración del sistema actual, como un sistema con

² Explícitamente se mencionaron los cultivos de palma aceitera

serias deficiencias en la transparencia y limitadas capacidades para ejercer el control y la gestión de la actividad forestal. La matriz elaborada a partir de la información secundaria y las entrevistas permite visualizar el conjunto de riesgos identificados para las fases de REDD+ en los diversos niveles de gestión.

Como productos específicos se ha desarrollado la propuesta de mecanismos preliminares de transparencia en REDD+ que plantea los lineamientos de política, medidas y acciones para: a) revertir las debilidades del sistema, b) establecer marcos institucionales efectivos y eficientes, c) promover políticas para garantizar la tenencia de la tierra y el ordenamiento territorial, d) medidas para atacar la corrupción en el sistema actual y para contrarrestar la situación existente, e) condiciones básicas para mejorar la gobernanza y que REDD+ funcione. Y finalmente se ha diseñado un programa que tomando como referencia lo avanzado por el estado, como por ejemplo la elaboración del Plan de Lucha contra la corrupción del sector forestal o la experiencias de la ciudadanía para la creación de la Red Nacional de Lucha contra la Corrupción (PROETICA), plantea la necesidad de construir una visión común para la sostenibilidad en la gestión forestal estableciendo. Es por ello que se plantea un Programa de fortalecimiento de capacidades que permitan mitigar los riesgos de corrupción en el Perú que propone cuatro objetivos estratégicos y un objetivo operacional para la implementación de propuestas de educación, formación y capacitación; a partir de la jerarquización de los riesgos identificados en el diagnóstico y en la perspectiva de que sean adoptados a través de salvaguardas. Se ha tratado de establecer los elementos básicos de articulación con el resto de actores, instituciones y componentes del proceso para actuar de manera concertada y con instrumentos adecuados para cada tipo cada actor, nivel de gobierno y fase de implementación del mecanismo REDD+ en el Perú; considerando un plazo de ejecución de ocho (8) años, que permita abordar el proceso de manera continua (2014-2021) y haciendo un cálculo preliminar de los costos que implicaría su diseño definitivo e implementación gradual.

Presentación

La corrupción³ es un fenómeno que afecta la gobernabilidad, la confianza en las instituciones y los derechos de las personas. Pero la corrupción no es un fenómeno unitario ni unidireccional, no se concentra en un solo sector económico, en una sola institución, y no se explica por un solo factor. Por el contrario, la corrupción tiene diferentes formas y aparece de manera diversa en el escenario social, político y económico de nuestro país.

El análisis de contexto para la identificación de riesgos de corrupción y diseño de un sistema de monitoreo REDD+: Hacia una evaluación de los riesgos existentes de corrupción del mecanismo REDD+ en el Perú; se desarrolla en el marco de la implementación del proyecto: Fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas y otros actores interesados para su participación informada en el diseño e implementación del mecanismo REDD+ en el Perú. Específicamente la actividad marco del presente estudio es la del fomento de la transparencia y medidas anti corrupción: análisis, sensibilización y propuesta de mecanismos para fomentar la transparencia de REDD+.

El presente documento describe los principales hallazgos sobre el diagnóstico institucional de los riesgos de corrupción existentes en REDD+, de acuerdo al enfoque anidado que viene siendo desarrollado gradualmente por el MINAM, recoge las percepciones de diversos actores y desarrolla de manera preliminar un conjunto de mecanismos de monitoreo que permitan obtener la información oportuna para apoyar el diseño de un proceso de fortalecimiento de capacidades para la gobernabilidad territorial; en el marco del mecanismo REDD+ en el Perú.

Como marco general de ésta aproximación se considera pertinente partir del concepto de gobernanza⁴, el mismo que implica la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia. Y de manera específica la definición de gobernanza forestal⁵, entendida como la aplicación de medios y reglas para determinar, influenciar y controlar las actividades para alcanzar los acuerdos y prioridades establecidas para la gestión forestal.

Abordar la problemática de la corrupción y la gobernanza del sistema de gestión de bosques a nivel nacional y como parte de ello los riesgos del mecanismo REDD+, constituye un reto pendiente de gran complejidad. Se trata de recoger la percepción de diversos actores en las regiones que tienen como principal potencial de desarrollo sus ecosistemas forestales y confrontan de manera cotidiana los conflictos socio ambientales que genera la corrupción. Son áreas en donde se presenta una creciente pérdida de confianza en el estado y en sus diversas instancias de gobierno, durante el último período. Se ha contrastado éstos procesos con las experiencias de otros países que fueron expuestas en el foro internacional UN-REDD, configurando el entendimiento y aproximación a una realidad en proceso de estructuración y cambio, que permitirá establecer una base de análisis y síntesis sobre los riesgos de corrupción en un sistema de producción insostenible y desventajoso para los actores involucrados. Un marco general que pone en riesgo la calidad de vida de importantes sectores de nuestra sociedad y en particular de las mujeres y niños; así como de las poblaciones más vulnerables de

³ Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012 -2016.

⁴ Artículo XI del Título Preliminar de la Ley 28611 – Ley General del Ambiente.

⁵ R-PP del Perú aprobado en 2011.

nuestro territorio y por ende el logro de los objetivos del milenio, la reducción de emisiones de gases invernadero y la adaptación y mitigación del cambio climático.

En éste estudio se intenta sintetizar gran parte de la información secundaria producida sobre el tema así como las diversas percepciones y aportes de los actores entrevistados sobre la problemática y potencialidades del proceso de implementación del mecanismo REDD+ incidiendo sobre los riesgos de corrupción inherentes a ello.

La propuesta centra su atención en la generación y fortalecimiento de capacidades, entendida como el fortalecimiento de las instituciones y organizaciones mediante la dotación de recursos humanos y materiales para potenciar una acción transparente y eficaz. La estrategia operacional plantea una acción simultánea sobre los cinco niveles de coordinación y gestión. En el primer nivel se trata de incidir sobre las instancias de dirección política estableciendo una capacidad de interlocución que permita unificar criterios y políticas. En el segundo nivel se incide en los decisores técnico operativos (la mejora en la institucionalidad). El tercer nivel lo constituye la base de la actuación sobre las instituciones especializadas en la educación, formación y capacitación, las experiencias exitosas y los procesos y estructuras en funcionamiento capaces de irradiar su información y conocimiento de manera horizontal y vertical (generar capacidades). En el cuarto nivel se ubican los usuarios del bosque, los actores que viven en el bosque, los gestores y operadores del manejo y la sostenibilidad de los ecosistemas forestales, con su cultura e identidad, intereses y valores (mejorar el manejo y la gestión de los recursos forestales). Y finalmente ubicamos a las ciudades y centros poblados, las zonas de producción y las áreas de protección como espacios en donde se debe promover la participación activa e informada para evaluar los indicadores de resultado y garantizar la transparencia en la gestión.

Con una visión concertada y cuatro objetivos estratégicos que definen acciones y resultados para el corto y mediano plazo, se han establecido los requerimientos presupuestales que podrían garantizar la construcción de un sistema transparente para la gobernanza forestal y la implementación del mecanismo REDD+ en cada una de las áreas priorizadas. El quinto objetivo estratégico es el elemento vertebrador de la estrategia nacional que debe garantizar el monitoreo y seguimiento de los núcleos regionales (sub nacionales) y constituirse en el interlocutor de las políticas de estado y el cumplimiento de su misión.

Introducción

En el sector forestal⁶, la corrupción actualmente está asociada con actividades ilegales que en general se dividen en tres grandes categorías: a) la tala ilegal, b) el movimiento de madera y productos de madera, que pueden haber sido recogidos legalmente o no, sin autorización o en contravención de los controles, y c) evitar el pago de impuesto o cargas forestales. D. J. Callister 2002

La identificación de riesgos de corrupción y el diseño de un sistema de monitoreo de REDD+ en el Perú debe partir del reconocimiento de las debilidades del sistema de gestión forestal y los diferentes niveles de avance en el proceso de preparación e implementación del mecanismo de reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques, así como de incrementar sus reservas de carbono; en el marco de la estrategia nacional de cambio climático y el proceso de modernización del estado.

En la perspectiva de construir un lenguaje común sobre la problemática de la corrupción y ante la evidencia de que no hay una definición única del concepto⁷ se han identificado algunas definiciones que presentamos de manera introductoria entre las que cabe destacar: i) Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD): La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargos o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos. ii) Banco Interamericano de Desarrollo (BID): La corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficio para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se cuentan el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias. iii) Banco Mundial (BM), Por lo común se define como el abuso de un puesto público para ganancia privada. El Banco Mundial desglosa el concepto de corrupción y hace principal hincapié en la distinción entre la corrupción como captura del estado y la corrupción administrativa. La corrupción como captura del estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio. La corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventaja a protagonistas estatales o no estatales (gran corrupción y pequeña corrupción). iv) Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID): Corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios de gobierno como malversación de fondo y nepotismo, así como abusos que vinculan al sector público con el privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser en pequeña o gran escala, organizada o no organizada. v) Transparencia Internacional (TI), Corrupción es el uso indebido del poder otorgado, para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del

⁶ Gobernabilidad local, anticorrupción y REDD+ en América Latina y el Caribe: Explorando sinergias para fortalecer transparencia y redición de cuentas. PNUD 2011.

⁷ Definiciones extraídas de Parker, Norma, Berthin, G., De Michelle, R. y Mizrahi, Y. (2004). La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. Casals & Associates – USAID. p.15, 71.

poder que se les ha confiado y vi) Mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados.⁸

A la luz de las definiciones existentes y tomando en cuenta las consideraciones de uso de los conceptos, el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 plantea la siguiente definición operativa del concepto corrupción:

Uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona.

Considerando este marco y orientación, el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 se plantea como Visión: Un país libre de corrupción con una administración pública eficiente, honesta e inclusiva y una ciudadanía donde impere una cultura de valores éticos. Y como objetivo general: un estado transparente que promueve la probidad en el actuar público y privado; y garantiza la prevención, investigación, control y síntesis (descripción) de estudios sobre corrupción y conflictos sociales.

Teniendo como aspectos introductorios el enunciado de las definiciones elaboradas por instituciones internacionales así como la conceptualización del Plan Nacional Anticorrupción, en el presente documento, se desarrollan como productos específicos: la caracterización del sistema anidado de REDD+, el mapeo de actores institucionales, la matriz de riesgos de corrupción, la evaluación de la Guía para la conducción de Evaluaciones de Riesgos de Corrupción de ONU REDD, el diagnóstico institucional de riesgos de corrupción y de capacitación para promover la transparencia e integridad de REDD+, la matriz de perspectivas y percepciones de los actores sobre la problemática de la corrupción en el sector forestal y en el mecanismo REDD+, la matriz de riesgos de corrupción a nivel nacional y regional, la propuesta de mecanismos preliminares de monitoreo para garantizar la transparencia y rendición de cuentas y finalmente el diseño propuesto (PROGRAMA) para un proceso de fortalecimiento de capacidades que permitan mitigar los riesgos de corrupción en el Perú.

Metodológicamente se plantean como productos perfectibles, que serán mejorados a partir de la incorporación de los aportes y percepciones de los diversos actores, en la totalidad de ámbitos territoriales y zonas priorizadas, para su implementación.

⁸ K.L. Rosenbaum, Forest Integrity, Corruption, Drawing Lesson from Transparency International, BM 2005.

Antecedentes y justificación

A entender del Francés Seymour (Directora General del Centro de Investigación Forestal Internacional-CIFOR) “*muchos de los países que poseen la mayor parte de los bosques del mundo tienen estructuras de gobierno débiles o en evolución para controlar la corrupción*”. Por ello los mecanismos que puedan establecerse requerirán etapas, para que las capacidades estén al mismo nivel de los objetivos. La transparencia deberá ser una de las características más importantes de estos mecanismos. En el esquema adjunto se puede constatar que nuestro país presenta un alto porcentaje de comercialización de madera ilegal, aspecto que aún se mantiene en la actualidad pese a los diversos esfuerzos desarrollados.

Gráfico N° 1: Estimación de la proporción de exportaciones de maderas legales e ilegales de 15 países REDD en el 2007⁹



En 1997 el Estado peruano suscribe la Convención Interamericana contra la corrupción y desde el año 2000, la lucha contra la corrupción ha tomado más urgencia a nivel nacional e internacional, motivando que los países implementen estrategias nacionales. El 31 de Octubre del 2003 se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, la misma que fue ratificada por el Perú en el 2004. En el año 2008, el Estado Peruano elaboró y aprobó el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

La percepción del nivel de corrupción de los últimos siete gobiernos que tuvo el Perú¹⁰, muestra al de Alberto Fujimori como el más corrupto, habiendo crecido 8 puntos porcentuales en comparación con la última medición. Acerca del actual gobierno, solo dos de cada cinco

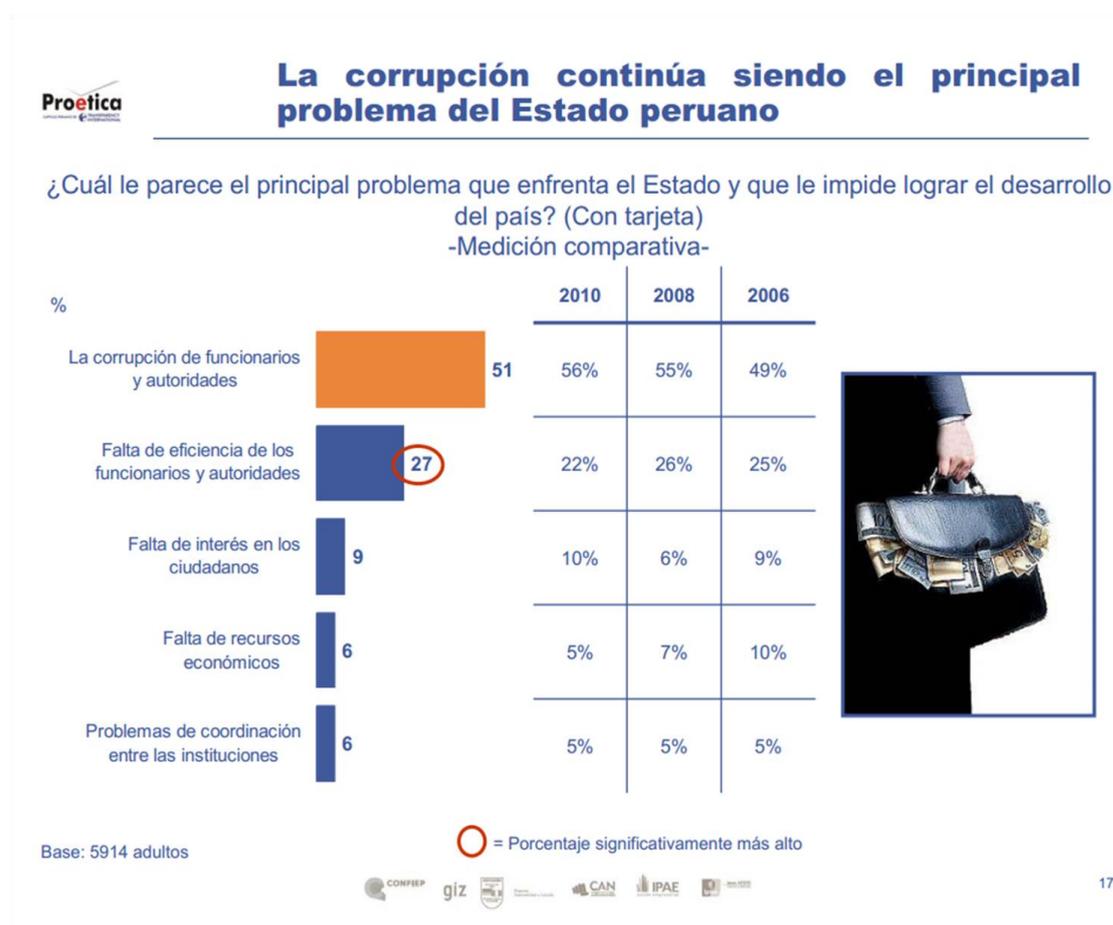
⁹ Fuente: Basado en las estimaciones de <http://globaltimber.org.yk/illegaltimberpercentages.doc>, excepto las de Colombia que es una estimación del BM. PNUD.

¹⁰ VII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2012, PROETICA-Transparencia International-Ipsos Apoyo.

entrevistados menciona que habría un real interés por luchar contra la corrupción y la mayoría cree que el gobierno nacionalista no tiene liderazgo ni actúa de manera eficiente en esta tarea. Las principales recomendaciones que dan los entrevistados son; sancionar con pena de cárcel a los corruptos, sacar a los malos elementos y aplicar mano dura.

Las instituciones consideradas más corruptas en esta medición son: el Poder Judicial (56%), la Policía Nacional (52%) y el Congreso de la República (47%). En el lado contrario, las instituciones que son consideradas como las que más luchan efectivamente contra la corrupción son: la Defensoría del Pueblo (55%) y los medios de comunicación (34%).

Gráfico N° 2: La corrupción en el Perú



Las perspectivas de análisis enunciadas así como diversos estudios a nivel nacional¹¹ e internacional¹², identifican y establecen un conjunto de debilidades en el sistema de gestión forestal nacional; los cuales aunados a las exigencias de diversos tratados y acuerdos internacionales¹³ configuran un escenario de oportunidad para el diseño e implementación de

¹¹ La Máquina Lavadora: Como el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques en el Perú, EIA 2012.

¹² Manteniendo el Rumbo: El manejo de los riesgos de corrupción relativos al cambio climático, PNUD.

¹³ TLC con Estados Unidos y la UE, entre otros.

una arquitectura institucional capaz de integrar la participación de los diversos actores para una gobernanza ambiental de mayor sostenibilidad.

En éste contexto la reciente aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y su reglamentación que viene elaborándose a cargo del Ministerio de Agricultura, establecería un período de transición hacia una nueva etapa de adaptación, incorporación y compatibilización de políticas sectoriales y estrategias gubernamentales en los procesos operativos. Por su parte el Ministerio del Ambiente MINAM tiene a su cargo el diseño y estructuración de la estrategia nacional de REDD+, habiéndose establecido una aparente dicotomía para gestión de los bosques (recursos forestales maderables y los servicios ambientales), factor que viene siendo identificado como un elemento que requiere una mayor definición en el marco de estrategia de mediano y largo plazo.

Desde una visión de contexto la identificación de riesgo para la corrupción en el mecanismo REDD+, tiene como escenario la constatación de que la tala y comercio ilegal sigue siendo el principal problema del sector forestal peruano y según el informe de EIA, la madera proveniente de nuestro país debe ser considerada de alto riesgo, dado que el documento utilizado para probar el origen legal de la madera (Guía de Transporte Forestal GTF) no tendría ningún valor real. A decir del mismo documento, la corrupción sistemática y la ilegalidad descritas en el informe, plantean graves dudas sobre la capacidad y la voluntad política del estado para aplicar planes serios y efectivos para reducir las emisiones de deforestación y degradación REDD+.

El comercio de la madera y la gestión de los bosques requieren reformas profundas en Perú. Ni el modelo de adjudicación de concesiones, ni los sistemas para conceder permisos de aprovechamiento, ni los mecanismos de control y monitoreo, ni los documentos de exportación-incluyendo permisos CITES-están funcionando para lidiar con las grandes cantidades de madera ilegal que está siendo aprovechada y comercializada tanto nacional como internacionalmente⁶.

Si bien éste informe fue elaborado con alguna antelación, es evidente que la situación actual a decir de los actores locales mantiene aquellos factores de crisis. Un informe de Contraloría General de la República, al mes de junio del 2012, en el marco de una nota de prensa en respuesta al informe de EIA, precisa que La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (MINAG), a pesar del tiempo transcurrido, no había concluido con la formulación de lineamientos para la elaboración inspección y aprobación de los planes de manejo; lo cual impedía contar con las herramientas de gestión necesarias para asegurar un manejo sostenible de los recursos forestales. En la misma nota de prensa, el presidente de OSINFOR¹⁴, expresó que: actualmente existe un aprovechamiento inadecuado del recurso forestal, malas prácticas forestales (deforestación), extracción y comercio ilegal, excesiva y dispersa legislación forestal y de fauna silvestre.

Otros temas críticos que merecen atención son aquellos relacionados a la tenencia de la tierra, que van desde la certificación y acreditación de la posesión hasta su titulación, dado que se presentan muchas imperfecciones y vicios en los procedimientos que en muchos casos llegan a niveles de tráfico ilegal, corrupción, manipulación de información, influencias e injerencias en las instancias de decisión a favor de grupos particulares.

Frente a ello, los bosques figuran entre los asuntos más importantes a tratar en el ámbito político¹⁵. Los bosques son fundamentales en cualquier solución global para combatir el cambio climático y un componente fundamental de ello es REDD+. El establecimiento de mecanismos de financiación constituye una gran oportunidad para enfrentar con el apoyo internacional la

¹⁴ Organismo independiente encargado de supervisar el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales.

¹⁵ Como generar confianza en REDD: el monitoreo más allá del carbono, Global Witness, 2009.

problemática local, el R-PP considera además de la medición, verificación y control del efecto de REDD sobre las emisiones de GEI, un componente principal en la fases de preparación e implementación sería un sistema que monitoree las causas de la deforestación y degradación; así como de los factores de gobernanza como una variable determinantes del proceso.

Finalmente, cabe destacar como antecedentes los diversos estudios desarrollados tanto en el marco del FCPF como de ONU REDD, que inciden sobre la necesidad de garantizar la eficacia en el uso de los recursos. Es imperativo que tales fondos se desembolsen de manera eficaz y que no se vean reducidos o disueltos por causa de la corrupción¹⁶. Y como parte de la justificación para el diseño de un sistema de monitoreo que permita reducir los riesgos de corrupción se considera conveniente establecer explícitamente los tipos de actividades y/o elementos que configuran el mecanismo REDD+.

Cuadro N° 1: Actividades y/o elementos que configuran el mecanismo REDD+

OBJETIVO		ACTIVIDAD
Reducir las emisiones de carbono	1	Reducir la deforestación
	2	Minimizar la degradación de los bosques
Incrementar la absorción de carbono (el factor+)	3	Mantener las reservas de carbono forestal
	4	Manejo sostenible de los bosques
	5	Incremento de reservas de carbono forestal

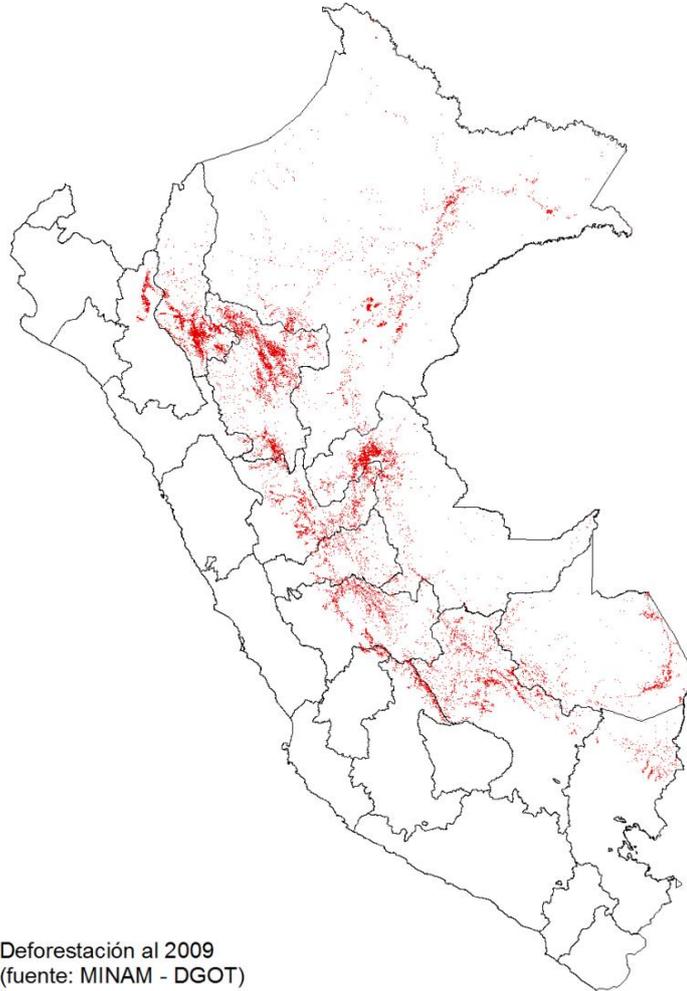
El mencionado documento también describe los principales riesgos de corrupción durante la etapa de adaptación nacional y sobre los que sería pertinente hacer un análisis exhaustivo, tales como:

- La captura del Estado y la falta de discreción durante el proceso de planificación de la adaptación, lo que da como resultado la priorización de proyectos y programas que favorecen los intereses de particulares en detrimento de las zonas vulnerables
- El soborno, el nepotismo y el favoritismo tanto durante la creación y durante la contratación, lo que lleva a proyectos y programas de adaptación de baja calidad, incompleta o potencialmente mal adaptados
- Actos de corrupción administrativa durante la ejecución de proyectos y programas, lo que aumentaría el costo de las actividades de adaptación y reduciría su eficacia.

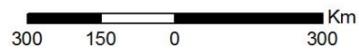
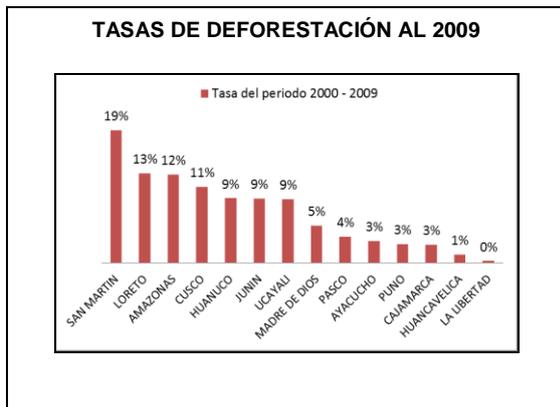
Como se puede ver en el gráfico adjunto existen procesos en curso que amenazan la conservación de los bosques en el Perú, limitan la posibilidad de cumplir con las metas previstas y compromisos asumidos al 2021 y por ende condicionan los procesos de implementación de REDD+ así como los riesgos de corrupción.

¹⁶ Adaptado de: Manteniendo el rumbo: el manejo de los riesgos de corrupción relativos al cambio climático, PNUD.

Gráfico N° 3: Tasas y áreas de deforestación en el Perú



Deforestación al 2009
(fuente: MINAM - DGOT)



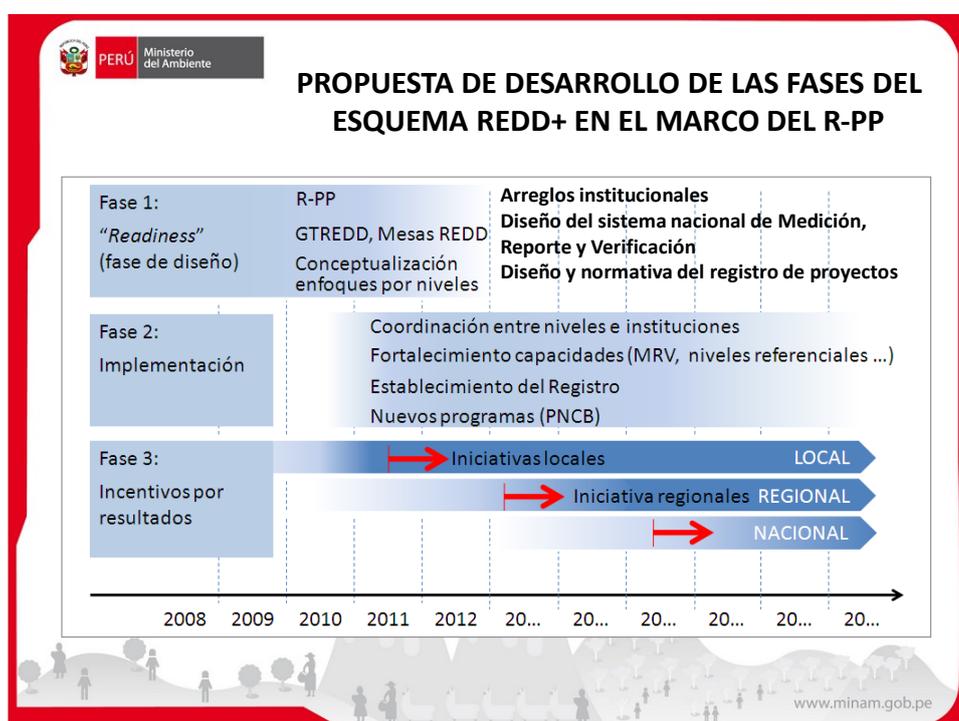
Finalmente, es evidente que desde una perspectiva integral, existen también una serie de antecedentes (avances), que desde una política nacional configuran una estructura institucional adecuada como la creación del Ministerio del Ambiente, la suscripción del TLC con Estados Unidos así como al creación del OSINFOR en el año 2008 dentro la PCM, la misma que

actualmente cuenta con ocho (8) oficinas a nivel nacional. Se ha profundizado el proceso de descentralización y transferencia de funciones y recursos a diversos gobiernos regionales. Ha habido avances para la participación activa de la población, mediante la promulgación de la Ley de Consulta Previa, se tienen avances significativos en el diseño del sistema nacional de información forestal y fauna silvestre (SNIC).

1. Caracterización del enfoque anidado (EA) de REDD+ en el Perú¹⁷

El enfoque anidado según sus autores es una propuesta que permite incentivar las acciones tempranas de REDD+, desarrolladas por diversos actores (comunidades, sociedad civil y gobiernos) e insertarlas en esquemas más amplios; una vez que éstos estén más desarrollados. En el Perú éste enfoque se hace pertinente dado el retraso en la ejecución de actividades en múltiples dimensiones, sin embargo a la fecha no ha sido posible disponer de alguna documentación oficial que desarrolle los contenidos del mismo¹⁸.

Gráfico N° 4: Avances del Perú respecto al mecanismo REDD+



Una aproximación a la evaluación del estado situacional del grado de implementación del R-PP, en sus diversas fases, como marco de referencia de nuestro análisis de contexto para la identificación de riesgos de corrupción, elaborado en el marco de la consultoría para el diseño de la estrategia de inversión FIP, plantea lo siguiente: A partir del análisis de los componentes de preparación REDD+ establecidos en el R-PP, y de la información existente, se han evaluado los niveles de avance, identificándose como aspectos críticos los temas de: a) Incompatibilidad de visiones y enfoques de las políticas públicas con relación a REDD+ y b) Instrumentos técnico normativos poco adecuados para garantizar el manejo forestal sostenible y viabilizar REDD+; ambos para la fase de diseño, c) Escasos niveles de

¹⁷ Basado en el documento formulado por Carbon Decisions International y Conservación Internacional: El enfoque anidado para REDD+

¹⁸ En la presentación del MINAM, ante el foro: La prevención de la corrupción en REDD+ y su contribución para el logro de los objetivos REDD+ sobre cambio climático y desarrollo; se suscribe el enfoque.

participación de los actores en los procesos de diseño, gestión e implementación y d) Limitado financiamiento para la actividad forestal (actores, actividades y ámbitos); para la fase de implementación.

Entre los principales vacíos identificados se presentan: i) la ausencia de iniciativas para la planificación estratégica de inversión y financiamiento, ii) limitada disponibilidad financiera para políticas y gestión del ordenamiento territorial, iii) la carencia de estrategias para la administración y control de áreas no concesionadas así como de aquellas que se encuentran en proceso administrativo o caducadas, iv) el déficit de recursos financieros para el saneamiento físico legal de la propiedad y reducir las causas directas de la degradación y deforestación, y v) la limitada cantidad de propuestas concertadas para manejo forestal comunitario.

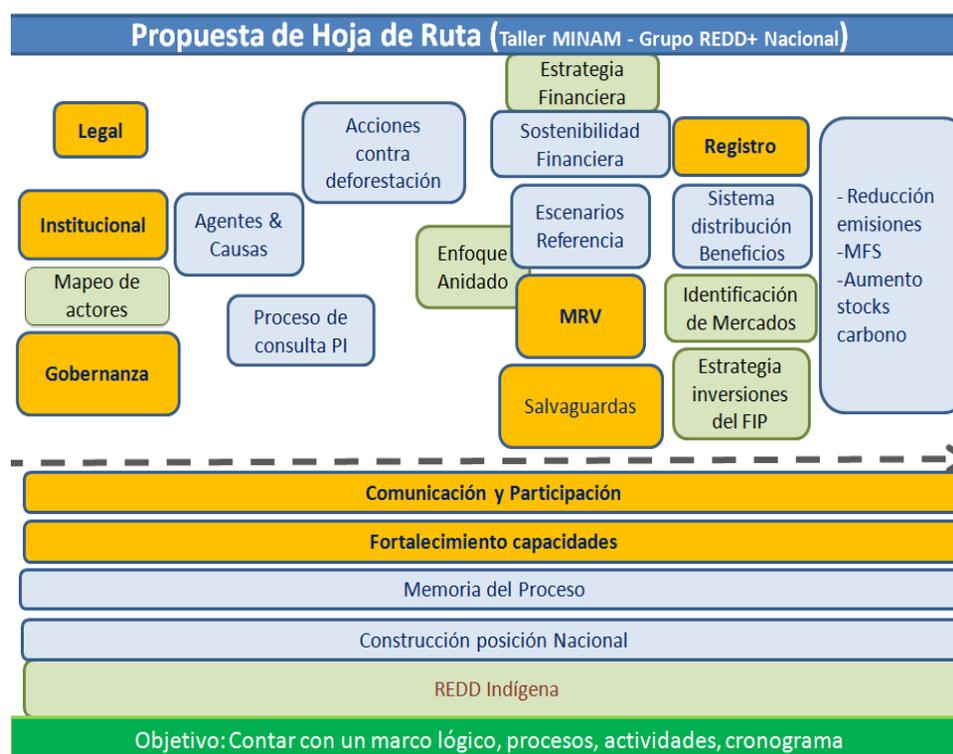
Complementariamente, no se presentan estrategias conjuntas para monitorear e intervenir prácticas ilícitas asociadas en el bosque (tala y minería ilegal, narcotráfico, tráfico de tierras, entre otros). Del mismo modo hay una escasa priorización de políticas claras para el desarrollo de una agricultura sostenible principalmente en la Amazonía, no se han previsto iniciativas de articulación para la implementación de programas permanentes para la generación de capacidades y el empoderamiento de los actores, así como para la formación y acreditación de funcionarios públicos para la gestión de bosques, menos aún para viabilizar la implementación del plan anticorrupción a nivel nacional y regional.

1.1. Definición / conceptualización del enfoque anidado

El enfoque anidado es una propuesta para estructurar mecanismos efectivos de incentivos REDD+ en múltiples escalas¹⁵. El enfoque anidado está diseñado para fomentar la reducción inmediata de emisiones de GEI en países en vías de desarrollo a una escala compatible con sus capacidades y niveles de gobernanza. Su adopción ofrece la oportunidad de generar un aprendizaje rápido mediante la implementación de acciones concretas (iniciativas tempranas), en un marco superior y compatibles con esquema integral; permitiendo al país ampliar la escala de las experiencias (modelos) exitosas, establecer estándares y registros nacionales, diseñar políticas y programas y tomar decisiones.

En la perspectiva de esquematizar una primera aproximación al enfoque anidado, se ha partido de la identificación de actores que dan marco y establecen las condiciones básicas para su aplicación. Según la bibliografía de referencia, adicionalmente al tema de los actores existen cinco aspectos relevantes, los cuales se señalan a continuación:

Gráfico N° 5: Avances en el proceso¹⁹ de implementación de REDD+

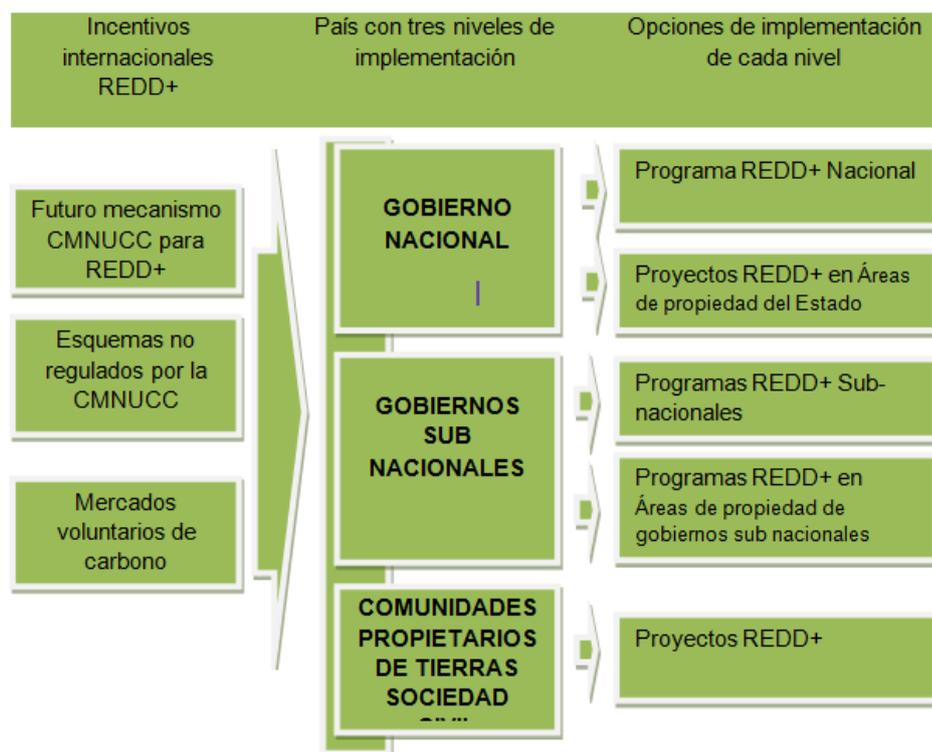


1.2. Escalas y niveles de gestión propuestos

Teniendo como marco de referencia el esquema de condiciones que requiere el EA (incentivos, niveles de implementación y opciones de implementación), la evaluación preliminar de las experiencias en curso de iniciativas REDD+ permite identificar algunos rasgos de lo que sería el esquema general del enfoque anidado en el Perú.

¹⁹ Presentación del MINAM, ante el foro: La prevención de la corrupción en REDD+ y su contribución para el logro de los objetivos REDD+ sobre cambio climático y desarrollo, Enero 2013.

Gráfico N° 6: Enmarcando las condiciones que requieren un enfoque anidado con REDD+



Un primer factor de análisis estaría determinado por el grado de claridad en el diseño del mecanismo de incentivos REDD+ a nivel internacional (regulado, no regulado y voluntario). Desde ésta perspectiva es evidente que actualmente la existencia de un mercado voluntario estaría generando una presión creciente sobre los actores²⁰ demandando a evaluar propuestas (convenios y/o contratos), al margen de políticas, programas y estrategias de mayor alcance. Si bien esto podría considerarse una limitación, al mismo tiempo constituye una oportunidad para el aprendizaje tanto en términos de valoración (costos de TM de CO₂), como de los procesos de gestión (metodologías y estándares).

Según el esquema de referencia, a las tres modalidades de incentivos internacionales corresponden igual número de niveles y/o instancias de implementación. En éste sentido, el proceso de descentralización y regionalización del estado constituye un factor esencial en el diseño de una estructura (arquitectura institucional), que haga factible la implementación efectiva y eficiente de los planes, programas y proyectos REDD+.

²⁰ El caso FEPYRA-AMAZON HOLDING LIMITED, en la Región Loreto y la adquisición de bonos de CO₂ por parte de LAN Perú a la empresa de Bosques Amazónicos de Ucayali, ejemplifican ésta situación.

Gráfico N° 7: Primera aproximación a la configuración del enfoque anidado de REDD+ en el Perú



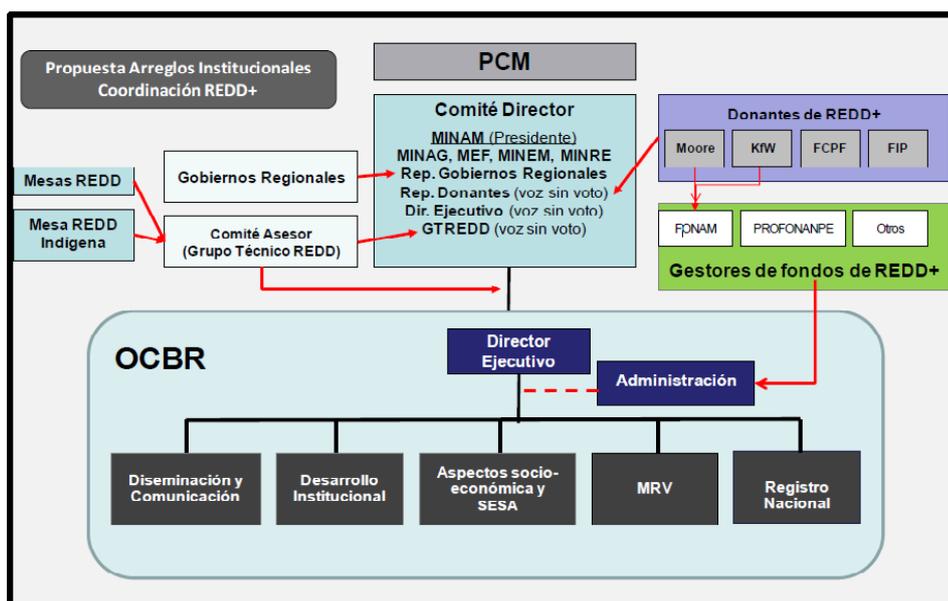
Fuente: elaboración propia.

Enfoque anidado y Gobierno nacional

En los principales enfoques y/o propuestas de estructuras de gestión desarrollados, existen diferencias respecto a la definición del conductor institucional del tema REDD+ en el Perú. Por un lado, la SPDA propone al MINAM y al MINAG en una misma línea de gestión tomando en cuenta sus competencias y funciones, como alternativa DAR plantea como líder del tema al MINAM basado en que es el ente focal de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, estos enfoques diferenciados son originados por la pluralidad de competencias respecto del bosque, el MINAM dicta los lineamientos políticos respecto de la conservación de los bosques y el MINAG se encarga de las políticas para la gestión del bosque; salvar estas contradicciones supondría cambios en las competencias institucionales.

Como parte de las condiciones que configuran el esquema de incentivos y niveles de implementación del REDD+ en el Perú se encuentra el nuevo marco normativo vigente cuya reglamentación está aún en proceso de elaboración. Hace sólo algo más de un año se aprobó la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, la misma que propone una nueva institucionalidad forestal, ésta norma provino de un proceso largo con muchos incidentes en el marco del Acuerdo Comercial entre el Perú y los Estados Unidos.

Gráfico N° 8: Estructura propuesta en el R-PP



Las diferencias de enfoques respecto de la institucionalidad REDD+ en el Perú, es un tema pendiente para lograr la concertación. El tema no necesariamente ha sido incluido formalmente por las instituciones y/o por los actores dentro de sus reflexiones y agendas.

En la actualidad, el retraso en la implementación de acciones estratégicas respecto a la institucionalidad está relacionado con la debilidad de articulación en las políticas públicas que aborden de manera concordante temas de vital importancia como el de ordenamiento territorial y el saneamiento físico legal de la propiedad. Las reflexiones coinciden en aspectos como la planificación y coordinación en los diversos niveles de gobierno y la titularidad de derechos.

Adicionalmente en el R-PP se ha reiterado la necesidad de abordar los temas de: a) la participación, transparencia y rendición de cuentas e información para todos y b) enfrentar las contradicciones entre las actuales políticas de desarrollo que generan la deforestación y degradación de bosques y la necesidad de reducirlas para hacer frente al cambio climático.

EA, Gobierno Nacional y Consejo Interregional Amazónico (CIAM)

Un elemento característico del EA en el Perú sería la presencia del CIAM como ente de coordinación y articulación en el proceso de diseño e implementación de los mecanismos REDD+. El Consejo Interregional Amazónico es una junta de coordinación Interregional constituida al amparo de la Ley No 27867 y No 28274. Agrupa a los Gobiernos Regionales de: Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Representa aproximadamente el 50.36% del territorio nacional y el 85% de la Amazonía Peruana. Plantea que es necesario mirar la Amazonía con un enfoque territorial y eco sistémico, internalizar los costos ambientales y poner en valor los servicios que produce, generando sinergias entre recursos renovables y no renovables; creando un valor compartido. Su

visión plantea: Integrar las estrategias y políticas de desarrollo económico y social con una adecuada gestión de los ecosistemas el marco del esfuerzo mundial por la mitigación del cambio climático y el mantenimiento de la biodiversidad, en un contexto de economía verde, legal e inclusiva que genera riqueza y bienestar para todos.

Los ejes de la propuesta del CIAM, como insumos para comprensión de los procesos y propuestas de articulación sub nacional:

Eje 1: Estrategia de Bosques y Cambio Climático para la Amazonía Enfoque: poner en valor el bosque a través de los bio negocios, desarrollo del mercado de servicios ambientales, evaluación y valoración de los ecosistemas y sus servicios. CONSERVACION PRODUCTIVA.

Eje 2: Competitividad e inversión sostenible: Desarrollar una economía verde que genere valor compartido. Fortalecimiento del FONDESAM ((Fondo de Desarrollo de la Amazonía)) y el AMAZINV ((Fondo de Inversión Privada para la Amazonía). Elaboración de un Plan de Competitividad para la Amazonia y puesta en marcha de alternativas contra las economías ilegales (narcotráfico, tala ilegal, minería ilegal, otros).

Eje: 3: Posicionamiento de la Amazonia: Desarrollo de la marca Amazonia Vale un Perú, incorporación de elementos amazónicos en la Marca Perú.

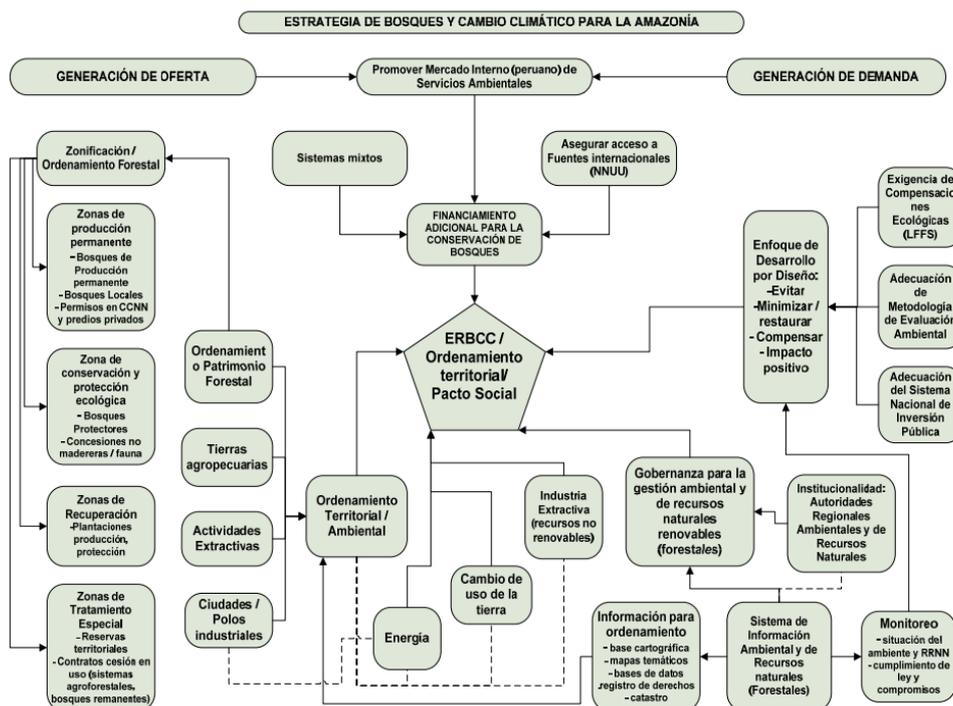
Eje 4: Fortalecimiento institucional: Desarrollo de capacidades para asumir las nuevas funciones transferidas para la gestión pública de la Amazonía, mejoras en el diseño institucional regional con un enfoque de gestión territorial, búsqueda de recursos financieros.

Dada la importancia de los actores, actividades y ámbitos considerados en el CIAM, ésta instancia de gestión viene asumiendo un rol protagónico²¹ en el proceso de planificación y gestión de los mecanismos REDD+, así mismo su consolidación, democratización y representatividad deberán ser fortalecidos a nivel sub nacional; en la perspectiva del diseño e implementación de una estrategia de gestión de riesgos de corrupción.

En el esquema adjunto se puede apreciar la convergencia del enfoque de REDD+, con la estrategia de gestión de bosques y cambio climático para la Amazonía propuesto por el CIAM, en cuyo centro se ubican adicionalmente a la conservación de bosques el ordenamiento territorial y el pacto social, como factores de gobernabilidad y gobernanza.

²¹ Como facilitador de los procesos de intermediación entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales Amazónicos.

Gráfico N° 9: Mapa conceptual del CIAM



EA y la Mesa REDD Nacional

Es una iniciativa de la sociedad civil interesada en impulsar los proyectos REDD en Perú, como una alternativa más para conservar los Bosques. Conformada por más de 40 instituciones (ONGs, academia e instituciones de investigación como el IIAP). La MESA REDD se divide a su vez en 3 sub grupos de trabajo: Mesa técnica, Mesa Legal y la Mesa Financiera.

EA y Asamblea Nacional de Gobiernos Sub-nacionales

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales – ANGR, es un organismo coordinador integrado por todos los presidentes de los Gobiernos Regionales del Perú, que tiene como principal tarea impulsar, profundizar y defender el proceso de descentralización peruano para fortalecer las capacidades de los actores regionales, creando mejores condiciones para el desarrollo humano integral y sostenible de nuestro país.

EA y Gobiernos Sub-nacionales

Si bien a nivel central se presentan algunas dicotomías entre los dos ministerios con mayores roles y funciones sobre la estrategia nacional de cambio climático (MINAM) y la gestión sostenible de los recursos forestales (MINAG); éstos factores se reproducen a nivel sub nacional. En los gobiernos regionales las funciones y competencias referidas al diseño e implementación de los mecanismos de REDD+ presentan similares contradicciones.

EA programas y direcciones de conservación de bosques

La evaluación del estado de la situación en los gobiernos regionales de las zonas priorizadas, presentan patrones diferenciados, mientras en el caso de Loreto se ha creado el Programa Regional de Conservación de Bosques, adscrito a la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, asumiendo el primero la gestión de los recursos forestales, en Ucayali, se tiene la Dirección Regional de Forestal y Fauna bajo dirección de la Gerencia de Desarrollo Económico e independiente de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, la misma que irá incorporando ajustes a la luz de la reciente aprobación de la Autoridad Regional Ambiental Ucayali (ARAU).

En el caso de Madre de Dios, la presencia de una instancia del Ministerio del Ambiente como veedor de los procesos, constituye un interesante referente como una posible estrategia para garantizar los procesos de descentralización y desconcentración de funciones desde el gobierno central. El caso de San Martín, con la creación e implementación de la Autoridad Regional Ambiental (ARA), es el referente de mayor visibilidad hacia un esquema de empoderamiento de los niveles de gestión sub nacional y la implementación de una estrategia que vincula lo técnico y lo político en un enfoque integrado; contando con el respaldo de la cooperación técnica internacional. La zona de Selva central por su parte presenta la mayor complejidad en términos de gestión, por un lado el MINAM viene implementando el Programa Forestal (Satipo), y la DGFF mantiene las administraciones forestal de la zona dado que a la fecha no se han transferido las funciones a los gobiernos regionales de Pasco y Junín.

Las estructuras y funcionamiento de las dependencias a nivel sub nacional denotan una falta de unidad de criterio y/o enfoque en torno de la gestión sostenible de los ecosistemas forestales, adicionalmente existe una visión parcial de la gestión forestal entendida como el manejo de los recursos maderables mediante la administración de los títulos habilitantes al margen de la prestación de los servicios ambientales y la captura de CO₂.

Para el caso de Loreto también destaca la existencia y funcionamiento del Programa de Conservación, Gestión y uso sostenible de la Diversidad Biológica PROCREL.

EA y Autoridades Regionales Ambientales ARAs

Como se ha mencionado en los párrafos anteriores, en los espacios regionales se vienen constituyen las Autoridades Regionales Ambientales (ARAs). Como ejemplo cabe destacar la reciente creación de la Autoridad de la Regional Ambiental de Ucayali (ARAU), constituida con el propósito de fortalecer una gestión ambiental integrada con enfoque territorial amazónico y busca un mayor nivel de autonomía y capacidades técnicas para asegurar la adecuada gestión de los bosques y recursos de la biodiversidad siguiendo los pasos a la iniciativa de San Martín; la de mayor grado de consolidación y desarrollo.

La iniciativa de la creación de la ARA Ucayali tiene sus inicios en la declaración de Grey Towers, suscrita por los cinco presidentes amazónicos, en la casa del fundador del Servicio Forestal de los Estados Unidos Pinter Pinchot en Pennsylvania, en 2011. Los gobiernos regionales del CIAM han venido trabajando en el diseño y creación de las autoridades regionales ambientales, para mejorar la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre y contribuir a la conservación de los bosques tropicales.

La nueva institucionalidad genera beneficios como mejorar la gestión del territorio, además de incorporar un enfoque de servicios y garantizar el acceso a los recursos trabajando con organizaciones, comunidades y sociedad civil, para lograr un acceso más equitativo. La ARAU tiene entre sus funciones, formular, aprobar, ejecutar y evaluar los planes y políticas en materia de ordenamiento territorial en concordancia con los planes de los gobiernos locales y sin contravenir los planes emanados del gobierno nacional.

EA y Mesas REDD+ Regionales

Complementariamente en el nivel nacional y sub nacional se identifican los procesos de conformación de la Mesas REED+ regionales, como espacios de articulación y concertación interinstitucional para la planificación y gestión de la conservación y manejo sostenible de los bosques²², en el caso nacional encabezado por el MINAM y a nivel sub nacional liderados por los Gobiernos Regionales y específicamente por las Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Cabe destacar que en el marco del proceso de implementación de éste mecanismo de articulación las comunidades indígenas a través de AIDSESEP han constituido las Mesas REDD+ Indígenas. En el caso particular de Ucayali se han establecido niveles de coordinación y complementariedad entre ambas instancias, experiencia que podría ser replicada en el contexto nacional y fortalecer los procesos de diseño e implementación de las estrategias anticorrupción.

Actualmente el 20% del territorio peruano está bajo régimen de protección, de las cuales 10.6 millones de ha. Corresponden a comunidades nativas tituladas y 1.75 millones, a reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento. Según el censo 2007 se identificaron 1786 comunidades en 11 de los 24 departamentos del Perú.

EA y Organizaciones Indígenas Nacionales

AIDSESEP: La Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana es una organización nacional, presidida por una Consejo Directivo Nacional que se asienta en nueve (09) organismos descentralizados ubicados en el norte, centro y sur del país. En la actualidad, tiene 65 federaciones, que representan a las 1,500 comunidades donde viven 650,000 hombres y mujeres indígenas, agrupados en 16 familias lingüísticas. Es la organización indígena más representativa del Perú.

CONAP: La Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, cuenta con 05 sedes regionales, 40 federaciones que agrupa a una población aproximada de 150,000 habitantes.

EA y Organizaciones Indígenas Regionales:

ARPI SC: Asociación Regional de Pueblos Indígenas de la Selva Central. Abarca las regiones de Junín, Pasco, Huánuco y Ucayali.

²² En la actualidad seis espacios regionales cuentan con Mesas REDD+ constituidas.

CODEPISAM: Consejo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín. Abarca la región San Martín.

CORPI SL: Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo. Abarca la región Loreto, provincias Yurimaguas y Datem del Marañón.

CORPIAA: Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de Aidesep Atalaya. Abarca la provincia de Atalaya, región Ucayali.

FENAMAD: Federación Nativa del río Madre de Dios y Afluentes. Abarca la región Madre de Dios.

ORAU: Organización Regional Aidesep Ucayali. Abarca la región Ucayali.

ORPIAN – P: Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte. Abarca las regiones de Cajamarca y Amazonas.

ORPIO: Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente. Abarca la región de Loreto.

COMARU: Consejo Machiguenga del río Urubamba (afiliado directo). Abarca la región de Cusco.

EA y concesionarios forestales (CF)

Mediante una concesión forestal el Estado otorga a un particular el derecho de aprovechar o conservar una determinada área de patrimonio forestal nacional en áreas bajo el dominio público o eminential del Estado. A cambio, el particular se compromete a manejar y conservar dicho espacio y a realizar determinadas actividades, por ejemplo: aprovechamiento maderable, aprovechamiento del recurso paisajístico o conservación, entre otras.

Existen 2 tipos de concesiones establecidos por la normatividad: (a) las concesiones forestales con fines maderables, y (b) las concesiones forestales con fines no maderables.

Actualmente, se han otorgado alrededor de 8.7 millones de hectáreas bajo el régimen de concesiones, de las cuales 7,1 millones de hectáreas son con fines maderables (82%), y 1,6 millones de hectáreas con fines no maderables (18%). Estas concesiones fueron otorgadas en las regiones amazónicas de Loreto, Ucayali, San Martín, Madre de Dios y Huánuco.

EA y CF con fines maderables

Son aquellos que desde el año 2001 se han otorgado en bosques de producción permanente establecidos en bosques primarios o secundarios para el aprovechamiento de los recursos forestales mediante planes de manejo forestal sostenibles por el plazo de hasta cuarenta (40) años renovables. A la fecha se han otorgado 556 concesiones por concurso público en 7.15 millones de hectáreas y 20 concesiones por adecuación de contratos en 346.8 miles de ha.

EA y CF con fines no maderables

Se han otorgado 1.6 millones de hectáreas con fines no maderables (conservación, ecoturismo, fauna silvestre, castaña y shiringa), y 135,000 hectáreas en concesiones de reforestación.

No se tiene una organización nacional que represente a los concesionarios forestales, sólo se tiene al Comité de Maderas de la Asociación de Exportadores (ADEX) que frecuentemente se presentan como representantes del sector privado productor de maderas en el Perú.

EA y Colonos ribereños

Grupo importante de actores vinculados a los bosques amazónicos, algunos son migrantes antiguos de origen europeo, brasileño y gran parte provenientes de la región andina del Perú (Sierra), 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 antiguos europeos que participaron en los programas de colonización en el siglo XIX, complementariamente, 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 principalmente de la Sierra, quienes se han instalado en sucesivos procesos de migración en las regiones boscosas del país. Inicialmente se instalaron en la selva central, muchas veces en las 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, bajo la modalidad de roza y quema sistemática de bosques naturales. Lamentablemente, 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 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, pesca, entre otros. Un grupo importante de la población también se dedica al transporte y comercio, estos comerciantes juegan un rol importante en la cadena de explotación de los recursos naturales, incluyendo la madera.

La caracterización general de los tres niveles de implementación para el enfoque anidado EA permite evidenciar la complejidad del proceso más aún si se detallan las particulares características del territorio y los procesos de inversión, cambios de usos del suelo e implementación de políticas, programas y proyectos del sector público y privado. Es evidente que para el caso peruano, anidar las actividades de REDD+ locales y sub nacionales con limitada información en un marco nacional en proceso de diseño amerita el desarrollo de capacidades para su gobernanza y se necesitará de mayor tiempo y recursos para alcanzar niveles apropiados de organización y gestión dese una perspectiva integral.

1.3. EA: Estándares y enfoques metodológicos

La necesidad de estandarizar los enfoques metodológicos para integrar iniciativas tempranas de REDD+, en un esquema anidado para asegurar que tales esquemas respeten los principios de integridad ambiental, es un tema de desarrollo incipiente para la mayoría de actores entrevistados.

En la actualidad se adolece de la existencia de guías, reglas y regulaciones específicas para jurisdicciones que como nuestro país han adoptado el EA. Dado que en general la mayor parte de las iniciativas en ejecución están orientadas hacia la ejecución de actividades contempladas en las fases 1 y 2 (diseño e implementación) de REDD+ señalados por el R-PP y según la percepción de los diversos actores, los espacios de debate no han abordado aún el análisis de variables e indicadores a detalle del Estándar de Carbono Verificado (VCS), ni de los registros existentes tales como: a) California Climate Registry CAR, b) American Carbon Registry ACR y/o de los estándares sociales y ambientales para REDD+.

La inexistencia de una estrategia nacional REDD+ aprobada, limita la posibilidad de contar con un marco de orientación para abordar estos factores. De la misma manera se presenta ésta limitación para establecer los niveles de emisión de referencia (NERs), en todos y cada uno de los niveles de implementación. Sin embargo es posible prever que los NER tendrán un carácter regional.

Las experiencias de San Martín y Madre de Dios, al contar con el respaldo de la cooperación técnica y de la fortaleza de ONGs especializadas, vienen desarrollando significativos avances en la elaboración de estudios, definición de criterios y estructuración de estándares basados en los niveles (tasas) de deforestación. Si bien es cierto no se ha podido disponer de la información es evidente que las mesas REDD+ de ambas regiones cuentan con importantes avances basados en las experiencias de ejecución de iniciativas tempranas.

1.4. EA: Sistemas de monitoreo y reporte

Considerando el grado de implementación de las iniciativas tempranas y el horizonte temporal de los compromisos adquiridos por el Estado Peruano, es evidente que existe un déficit en el cumplimiento de las metas y resultados en los plazos previstos, que podrían afectar los objetivos de reducción de la tasa de deforestación y la conservación deseada de nuestros bosques al 2021.

Como avances relativos en términos de monitoreo y reporte es importante el anuncio de la creación de un registro nacional de iniciativas REDD+, el mismo que permitirá identificar el conjunto de programas y proyectos de impacto nacional, regional y/o local, que se irán implementando en el marco del EA y a partir de cuya evaluación se establecerán las variables e indicadores de monitoreo así como las características de los reportes.

Para los casos mencionados se ha recibido información sobre la disponibilidad de los estudios de línea base, mapas de deforestación histórica, mapas de carbono entre otros que denotan la construcción de un sustento para la implementación de los sistemas de MRV.

EA, SMRV: Institucionalidad y capacidades

A partir de las entrevistas realizadas es posible afirmar coincidentemente con el documento de CDI y CI, que las capacidades y la gobernanza nacional necesitarán de más tiempo para alcanzar niveles apropiados para implementar REDD+ a nivel nacional. En términos de institucionalidad gubernamental se vienen estructurando un sistema regional con características particulares para cada región teniendo como patrón predominante la hegemonía de las Gerencias de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Simultáneamente y a partir de la iniciativa de los gobiernos regionales se vienen generando espacios de articulación y concertación interinstitucional como las mesas regionales REDD. Y como iniciativas propias de las organizaciones indígenas se han conformado las Mesas REDD Indígenas, conducidas por sus organizaciones representativas.

Se evidencia un retraso en el cumplimiento de metas proyectadas en términos de concertación de visiones y enfoques de desarrollo en las políticas públicas compatibles con los objetivos de REDD+ que merecen ser revisados y actualizados a luz de los niveles de avance y la dimensión de detalles para su implementación. Demoras en las reformas del estado y los procesos de descentralización (se han transferido parcialmente las funciones y competencias a los gobiernos regionales en material forestal y hace falta empoderarlos). Lento proceso de implementación de la arquitectura institucional necesaria para REDD+ en los diversos niveles de gobierno.

Adecuación del marco normativo a los nuevos retos, desafíos del cambio climático y los procesos de degradación forestal a nivel nacional, regional y local. Débil Ordenamiento y saneamiento territorial. Débil gobernanza forestal. Conflictos por la incompatibilidad de los usos del suelo, derechos adquiridos y mega proyectos de inversión pública y privada que no necesariamente están armonizados; así como una débil articulación interinstitucional en los diversos niveles de gobierno. Es evidente que el centralismo aún existente en nuestro país concentra un cuerpo de capacidades diferenciadas. Tanto desde la perspectiva institucional gubernamental como del sector privado empresarial y organismos privados de desarrollo así como de las organizaciones indígenas, el personal con mayores capacidades y niveles de conocimiento sobre REDD+ y en particular sobre el EA desarrollan sus actividades fundamentalmente en el área central. De manera preliminar se ha podido constatar que en el nivel sub nacional los conocimientos sobre REDD+ así como de EA son limitados.

EA, SMRV: Manejo y gestión de bosques

El Mapa de Deforestación del Perú fue elaborado por el Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para Manejar el Impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire (PROCLIM). A pesar de que los datos son bastante detallados, es evidente que este estudio está desactualizado y se debe hacerse un esfuerzo de generar, consensuar, homogeneizar y validar información producida durante la fase de Readiness para desarrollar un nivel de referencia. PROCLIM estimó que la superficie original de bosques tropicales ubicados en la cuenca amazónica ascendía a 77,5 millones de hectáreas, que representaba el 60.3% de la superficie total del país. Asimismo, el mencionado estudio estimó una superficie deforestada de bosques tropicales acumulada al año 2000 equivalente a 7'172,553.97 hectáreas y una velocidad de deforestación entre los años 1990–2000 equivalente a 149,631.76 ha/año. Las proyecciones oficiales actuales realizadas en base a los datos del Mapa de la

Deforestación 2000 estiman que la deforestación en la Amazonía Peruana al año 2009 sería equivalente a 7.9 millones de hectáreas. Según el análisis realizado por el equipo de consultores de Indufor – CDI, basado en la interpretación de los datos de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del MINAM (DGOT) para el periodo 2000 – 2009, se ha determinado que la tasa de deforestación promedio en la Amazonía peruana es de 267,233 ha/año, con una acumulado al año 2009 equivalente a 9'577,656 hectáreas, cifra que aún está en revisión.

El análisis muestra que la Región de San Martín es la que presenta la más alta tasa anual de deforestación (49,767.16 ha/año). En relación a las otras regiones amazónicas, Loreto está en segundo lugar con una tasa anual de deforestación de 33,580.84 ha, que equivale al 13% de total; Amazonas está en tercer lugar con una tasa anual de deforestación de 33,306.33 ha, que equivale al 12% de total; Ucayali está en séptimo lugar con una tasa anual de 23,906.77 ha, que equivale al 9% de total; y Madre de Dios está en octavo lugar con una tasa anual de 14,068.74 ha, que equivale a 5% de total. Las regiones andinas-amazónicas de Cusco, Huánuco y Junín están en cuarto, quinto y sexto lugar, con tasas anuales de 28,544.01 ha (11%), 24,262.17 ha (9%) y 24,079.53 ha (9%) respectivamente.

Entre los principales conflictos y/o limitaciones sobre el manejo forestal en los ámbitos sub nacionales se identifican: a) Debilidades en el control, fiscalización y monitoreo en la gestión sostenible de bosques para que REDD+ prospere, b) Títulos habilitantes poco eficientes para el manejo y gestión sostenible de los recursos forestales y los objetivos REDD+, c) Instrumentos técnico normativos poco adecuados para asegurar el manejo forestal sostenible, d) Visión y enfoque sectorial de la gestión forestal impiden una planificación integral y aprovechamiento sostenible del bosque como un ecosistema de alta biodiversidad y productividad, d) Débiles capacidades de los usuarios del bosque para garantizar el manejo eficiente de la cadena productiva y el acceso a los mercados.

Sistemas poco eficientes de monitoreo y vigilancia, e) Ocupación territorial no planificada por consiguiente procesos de cambios de uso de la tierra, f) Falta de empoderamiento empresarial local y tecnologías apropiadas, g) Débil participación e involucramiento social, y h) Deficiencias en el control territorial y actividades ilícitas que atentan la cobertura forestal y generan competencia desleal.

EA, SMRV: Proyectos y procesos

De acuerdo a los mismos análisis se muestra una matriz actualizada²³ de 46 iniciativas entre las que destacan los proyectos nacionales (29), iniciativas tempranas (12) y programas nacionales (02), e iniciativas regionales (3), relacionados a las fases de preparación e implementación de REDD+ en el Perú. Esta matriz sintetiza los diversos registros de proyectos e iniciativas precedentes, considerando aquellos proyectos que cuentan con las variables necesarias para su evaluación y que coinciden con los objetivos REDD+. La sumatoria total del financiamiento para las 46 intervenciones es de USD 427'789,321 (dólares americanos). Desde la perspectiva económica, físico espacial y temática se han podido establecer los vacíos y duplicidades, como insumos básicos para las propuestas de medidas de convergencia y recomendaciones.

²³ Consultoría de Indufor FIP- CDI, 2012.

Entre los principales vacíos identificados y validados con la participación de los actores locales tenemos, i) la ausencia de iniciativas para la planificación estratégica de inversión y financiamiento, ii) la escasa disponibilidad financiera para políticas y gestión del ordenamiento territorial, iii) la carencia de estrategias para la administración y control de áreas no concesionadas así como de aquellas que se encuentran en proceso administrativo o caducadas, iv) el déficit de recursos financieros para el saneamiento físico legal de la propiedad y reducir las causas directas de la degradación y deforestación, v) la limitada cantidad de propuestas concertadas para manejo forestal comunitario, vi) la poca voluntad y escasa disponibilidad de recursos para implementar mecanismos que aseguren la transparencia en la gestión de bosques.

Complementariamente, no se presentan estrategias conjuntas para monitorear e intervenir prácticas ilícitas asociadas en el bosque (tala y minería ilegal, narcotráfico, tráfico de tierras, entre otros). Del mismo modo hay una escasa priorización de políticas claras para el desarrollo de una agricultura sostenible principalmente en la Amazonía, no se han previsto iniciativas de articulación para la implementación de programas permanentes para la generación de capacidades y el empoderamiento de los actores, así como para la formación y acreditación de funcionarios públicos para la gestión de bosques, menos aún para viabilizar la implementación del plan anticorrupción a nivel nacional y regional.

La propuesta de medidas de convergencia para articular los programas, proyectos e intervenciones relevantes a los propósitos de REDD+, se sustenta en la evaluación de variables e indicadores por proyecto (iniciativas y programas seleccionados), se ha determinado que veintiocho (28) iniciativas (60 %) se encuentran en proceso de ejecución, nueve (9) en preparación, seis (6) en trámite y tres (3) ya fueron ejecutadas. Existen (28) proyectos en ejecución con un presupuesto total de USD 221'577,040 equivalentes al (52%) del presupuesto total proyectado. En términos de convergencia y tomando en consideración el factor financiero, se ha constatado que un importante número de iniciativas y recursos, están orientados hacia la implementación de acciones referidas al fortalecimiento institucional y a la generación de capacidades.

En términos físico territoriales, se ha identificado una mayor cantidad de iniciativas para los departamentos de Madre de Dios (12) y Ucayali (11), cuya sumatoria alcanza el 50% del total de las iniciativas evaluadas y el 30% del total de proyectos que consignan sus ámbitos de intervención. Desde esta perspectiva se identifican áreas territoriales deficitarias en término de inversión como el departamento de Loreto. Por otro lado es evidente que las principales unidades ejecutoras de proyectos son las dependencias públicas entre los que destacan claramente el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el Ministerio de Agricultura (MINAG) con 30 de las 46 iniciativas evaluadas.

EA, SMRV: Mercado y financiamiento

En la actualidad se viene enfrentando el reto de planificar y diseñar las estrategias de REDD+ nacionales y regionales, sin conocer las reglas de juego.

Como se indicó líneas arriba respecto al financiamiento en el estudio reciente para el diseño de la estrategia FIP establece que sobre un total de 110 iniciativas identificadas que inciden en REDD+ se seleccionaron 46 (42%) que cuentan con información básica para su evaluación, el presupuesto total identificado es de USD 427.8 millones. Del total de financiamiento asignado, más de USD 330 millones (77%) se destinan a programas y

proyectos nacionales a cargo principalmente de instituciones públicas centralizadas MINAM y MINAG (USD 297.5 millones).

Existe disponibilidad de recursos para garantizar el desarrollo de iniciativas para las fases de diseño, preparación e implementación del R-PP (USD 291 millones), así como para el desarrollo de propuestas convergentes con los resultados de capacidad institucional e integración de medidas de mitigación; sin embargo, dada la inexistencia de estudios actualizados de línea base, no ha sido posible determinar el nivel de déficit presupuestal a nivel nacional y sub nacional para cumplir con las metas en los plazos previstos.

1.5. Guías y metodologías para medición, reporte y verificación

Con referencia a estos aspectos los actores involucrados desconocen los niveles de avance y en las regiones éstos temas aún no han sido discutidos. Existe la posibilidad de que en el marco de la ejecución de algunos proyectos se vengán realizando consultorías para el diseño y/o elaboración de éstos instrumentos.

1.6. Opciones para la captura y distribución de incentivos

Si bien a nivel teórico algunos actores han iniciado aproximaciones al análisis de éstos aspectos, como es el caso de instituciones de mayor especialización y capacidades técnicas (MINAM, DAR, SPDA, PNUD, BM, EIA, AIDER, TNC, CI, WWF, entre otros); la inexistencia de un marco formal de la estrategia nacional de REED+, constituye un factor restrictivo para su discusión. En los ámbitos sub nacionales salvo el caso de ICRAF en Ucayali²⁴, y otras iniciativas locales, los avances significativos al respecto. La discusión de estos temas es una tarea pendiente para la construcción de capacidades en una perspectiva de intercambio y complementariedad.

1.7. Mapa de actores institucionales vinculados con REDD+ a nivel nacional e internacional (roles, funciones y normatividad)

Si bien desde una perspectiva de anidamiento, se han identificado a los actores más relevantes del sistema, en la matriz adjunta se describen los roles y funciones de las instituciones así como el marco técnico normativo que las regula, estableciendo los elementos de la estructura administrativa que garantizan su gobernabilidad.

1.7.1. Instituciones públicas

A continuación describimos una lista de instituciones públicas que directa e indirectamente están involucradas en la gestión de bosques, tanto a nivel sectorial como por niveles de gobierno

²⁴ Proyecto: Estrategias REDD para el desarrollo rural con alta captura de carbono. ASB 2010.

Cuadro N° 2: Instituciones públicas involucradas en la gestión de bosques

INSTITUCIÓN	NORMA
<p>Ministerio de Agricultura – MINAG</p> <p>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.</p> <p>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. A mayo de 2012 se 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 Callao.</p>	<p>Base Legal</p> <p>Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 27308.</p> <p>Reglamento a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (DS 014-2001-AG) y sus modificatorias.</p> <p>Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763</p>
<p>Ministerio del Ambiente – MINAM</p> <p>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+.</p> <p>Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos: Es el punto focal técnico de la CMNUCC. Formula 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 Climático.</p> <p>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.</p> <p>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 Áreas Naturales Protegidas –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.</p> <p>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:</p> <p>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.</p> <p>Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático – PNCB: Tiene una vigencia de 10 años y responde al objetivo de conservar 54 millones de hectáreas de bosque tropical primario como una contribución a la mitigación del cambio climático y al desarrollo sostenible y, de modo particular, promover el desarrollo de sistemas productivos sostenibles con</p>	<p>Ley General del Ambiente N° 28611.</p> <p>Decreto Legislativo N° 1013, que crea al MINAM, órganos adscritos y define competencias y funciones.</p> <p>Ley de Áreas Naturales Protegidas N° 26834</p> <p>Decreto Supremo N° 038-2001-AG. Reglamento de la Ley</p> <p>Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental</p> <p>Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental</p>

<p>base en ellos, para la generación de ingresos en favor de las comunidades nativas y campesinas tituladas y pobladores que viven en y alrededor de los bosques tropicales, amazónicos y secos del país,. Su dirección está a cargo del Vice Ministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM.</p> <p>El PNCB responde a tres objetivos específicos: Delimitar, mapear y monitorear los bosques para su conservación. 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. 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.</p>	<p>Decreto Supremo N° 008-2010-MINAM, Creación del Programa Nacional de Conservación de Bosques para mitigación del cambio climático.</p>
<p>Presidencia del Consejo de Ministros – PCM</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Organismo Supervisor de Recursos Forestales – OSINFOR: Es un Organismo Público Ejecutor, con personería jurídica de derecho público interno, encargado 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 provenientes del bosque, otorgados por el Estado a través de las diversas modalidades de aprovechamiento reconocidas en la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, de acuerdo a las definiciones precisadas en el artículo 2° de dicha norma.</p> <p>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.</p>	<p>Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo</p> <p>Decreto Legislativo N° 1085, crea el OSINFOR.</p> <p>Decreto Supremo N° 065-2009-PCM Aprueba su ROF</p>
<p>Gobiernos Regionales</p> <p>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. 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 acciones relacionados con la transformación y comercialización de productos forestales y de fauna silvestre.</p> <p>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 ANPs.</p> <p>La Ley N° 29763 crea las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre, cuyas funciones principales son:</p>	<p>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27867.</p> <p>Ley Marco de Descentralización N° 26922.</p> <p>Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763.</p>

<p>Planificar, promover, administrar, controlar y fiscalizar el uso sostenible, conservación y protección de la flora y la fauna silvestre. Diseñar, ejecutar, supervisar y evaluar los planes y políticas forestales y de fauna silvestre regionales. Promover y establecer mecanismos permanentes de participación ciudadana para la gestión forestal y de fauna silvestre a nivel regional, en coordinación con los gobiernos locales. Promover la competitividad de los productores forestales es en términos de asociatividad, producción, acceso al financiamiento, transformación y comercialización. Promover y coordinar el desarrollo de capacidades de los actores del sector forestal en su jurisdicción para elevar los niveles de competitividad de la producción nacional y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación. Diseñar y ejecutar un plan de asistencia técnica y asesoramiento a los pequeños productores y comunidades nativas y campesinas en su jurisdicción.</p> <p>Gobiernos regionales: El Gobierno Regional (GORE) es el encargado de la administración superior de cada una de las regiones en el Perú, los presidentes regionales son los encargados de la gestión pública de la institución del Gobierno Regional el cual es autónomo; son consideradas personas jurídicas de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, las responsabilidades de los gobiernos regionales incluyen el desarrollo de la planificación regional, ejecución de proyectos de inversión pública, promoción de las actividades económicas y administración de la propiedad pública. Los gobiernos regionales están compuestos de un presidente y un consejo, los cuales sirven por un periodo de cuatro años; adicionalmente, existe un consejo de coordinación integrado por los alcaldes provinciales y representantes de la sociedad civil.</p> <p>Asamblea nacional de gobiernos regionales (ANGR) es un organismo coordinador integrado por todos los presidentes regionales del Perú, que busca generar nuevos caminos para la descentralización y la formación de regiones. La asamblea designa a un coordinador, quien es uno de los presidentes de región. Puede sesionar en cualquier lugar del país con el fin de discutir temas importantes para el país, generar acuerdos y proponer distintos proyectos al gobierno central. Con cierta regularidad, las sesiones plenarias se realizan con la presencia del presidente y/o del primer ministro, sobre todo para discutir el presupuesto anual.</p> <p>Consejo Interregional Amazónico - CIAM: Es una Junta de Coordinación Interregional constituida al amparo de la Ley N° 27867 y N° 28274. Agrupa a los Gobiernos Regionales de: Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali</p>	
<p>Ministerio de Economía y Finanzas – MEF</p> <p>El Ministerio de Economía y Finanzas es un organismo del Poder Ejecutivo, se encarga de planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. Asimismo diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo la rectoría de ella. Asimismo 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.</p>	
<p>Ministerio de Relaciones Exteriores – MINRE</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores (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.</p>	

<p>Ministerio de Comercio Exterior y Turismo Define, dirige, ejecuta, coordina y supervisa la política de comercio exterior y de turismo. Tiene la responsabilidad en materia de la promoción de las exportaciones y de las negociaciones comerciales internacionales, en coordinación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas y los demás sectores del Gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, está encargado de la regulación del Comercio Exterior.</p>	
<p>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. El Vice Ministerio de Interculturalidad cuya función principal es promover y organizar el sentido de igualdad social y respeto a los derechos de los pueblos del país de conformidad con el convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; promoviendo su participación y representación en coordinación con los sectores correspondientes</p>	<p>Ley N° 29565: Ley de creación del Ministerio de Cultura. Decreto Supremo N° 001-2011-MC que aprueba el ROF.</p>
<p>Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), es un organismo descentralizado autónomo de Sector Justicia y ente rector del Sistema Nacional de los Registros Públicos, y tiene entre sus principales funciones y atribuciones el de dictar las políticas y normas técnico - registrales de los registros públicos que integran el Sistema Nacional, planificar y organizar, normar, dirigir, coordinar y supervisar la inscripción y publicidad de actos y contratos en los Registros que conforman el Sistema.</p>	<p>Ley N°26366, se crea la SUNARP, RS N° 135-2002-JUS, aprueba el Estatuto de la SUNARP.</p>
<p>Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), es un organismo público descentralizado adscrito al Sector Vivienda con personería jurídica de derecho público y constituye un pliego presupuestal. COFOPRI es el organismo rector máximo, encargado de diseñar y ejecutar de manera integral, comprehensiva y rápida el programa de formalización de la propiedad y su mantenimiento dentro de la formalidad a nivel nacional, centralizando las competencias y toma de decisiones con esta finalidad. COFOPRI efectúa el levantamiento, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro predial del país derivado de la formalización; asimismo brinda asesoría técnica y transfiere capacidades a los Gobiernos Locales y Regionales.</p>	<p>Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA, Precisan el ámbito de la fusión por absorción dispuesta mediante D.S. N° 005-2007-VIVIENDA.</p>

1.7.2. Instituciones Internacionales

Cuadro N° 3: Principales instituciones internacionales

<p>GTZ y KfW de Alemania, COSUDE de Suiza a través de Intercooperation, JICA de Japón, NORAD de Noruega, USAID de los Estados Unidos, el Gobierno de Finlandia a través de la FAO. Asimismo, la FAO directamente y el PNUD-ONU REDD.</p>
<p>Las organizaciones internacionales de la sociedad civil pueden ser clasificadas en dos grupos:</p> <p>a).- Aquellas que se encuentran involucradas en la implementación de proyectos REDD en campo (WWF, CI, TNC, ACA, GRENEOXX, entre otros.)</p> <p>b).- Aquellas que se dedican principalmente al análisis y monitoreo del proceso de preparación e implementación de REDD y de sus impactos (EIA, Global Witness, BIC, Rainforest Foundation, Amazon Watch, WCS, Moore Foundation, Blue Moon, entre otros).</p> <p>Aquellas del grupo a), principalmente, están diseñando iniciativas tempranas de REDD+ a nivel local, tal es el caso de concesiones para conservación o en áreas naturales protegidas. También, aportan a la discusión en las Mesas REDD+ en base a sus investigaciones y experiencias específicas. Las de del grupo b).- Trabajan temas puntuales relacionados al análisis de causas de deforestación, propuestas normativas e institucionales, aspectos técnicos en general.</p>

1.7.3. Organizaciones No Gubernamentales Nacionales (ONG)

Cuadro N° 4: Organizaciones no gubernamentales nacionales

CIMA, Pronaturaleza, DRIS, SPDA, SE Perú, ACCA, APECO, CEDIA, DAR, AIDER, IBC, CSA, Chirapaq, ECOAN, BSD, ECOREDD, etc. y entre las organizaciones de nivel regional se debe considerar a CEDISA, AMPA, CANDELA, Caritas Madre de Dios, IMAPI.

Muchas de ellas, al igual que la ONGs internacionales, están diseñando iniciativas tempranas de REDD+ a nivel local, como por ejemplo, concesiones para conservación o en áreas naturales protegidas. Aportan a la discusión en Mesas REDD+ en base a sus investigaciones y experiencias específicas. Trabajan temas puntuales relacionados al análisis de causas de deforestación, propuestas normativas e institucionales, aspectos técnicos en general. Asesoran al GRUPO TECNICO REDD.

1.7.4. Mapa de actores según su distribución geográfica como referencia²⁵

En el gráfico adjunto se presenta una aproximación al mapa de actores vinculados a REDD+, elaborado en el marco de la consultoría FIP. Para su estructuración en el territorio se han considerado cinco criterios: a) Los actores que tienen derechos sobre los recursos del bosque, b) las instituciones que tienen competencias para intervenir en los ecosistemas forestales, c) los agentes de deforestación y/o degradación, d) los espacios de articulación o concertación para la gestión y e) las iniciativas en ejecución programas y proyectos.

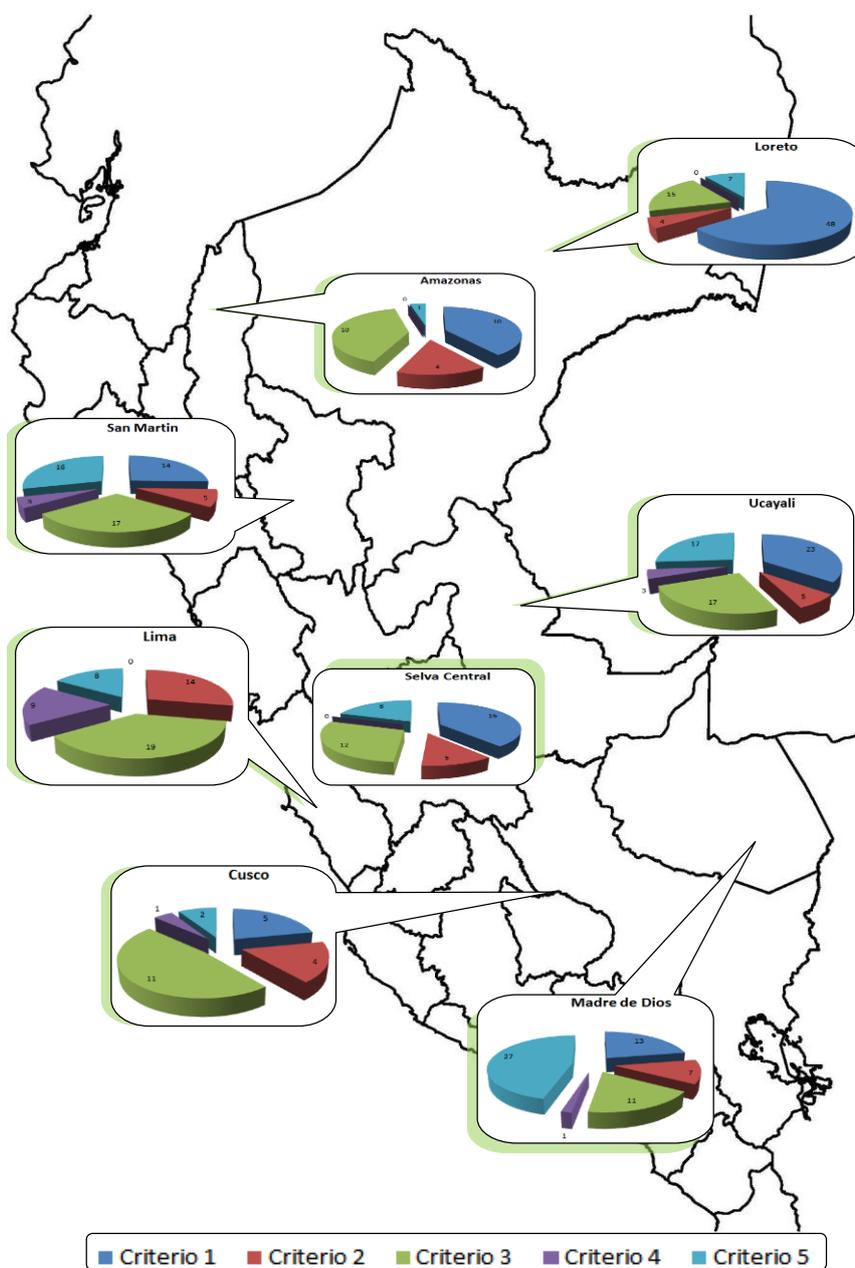
En el informe se identifica 392 actores ubicándolos en el territorio de acuerdo a las regiones que tienen mayor potencial de carbono y amenaza de deforestación y degradación de bosques. El análisis de su localización espacial muestra que la mayor representación es de los Pueblos Indígenas; identificados a partir de sus organizaciones de base, regionales y nacionales; se da en Loreto, Ucayali y Selva Central y Madre de Dios.

En segundo lugar está el grupo de actores del criterio 3 que incluyen a las instituciones públicas que directa o indirectamente inciden en la deforestación y que son de alcance nacional y regional; así como, las empresas privadas que tienen proyectos de cultivos para biocombustibles y otros actores que desarrollan actividades informales como la minería, e ilegales como el cultivo de coca.

Luego figuran los actores del criterio 5 cuya mayoría están en Madre Dios, Ucayali y San Martín, ya que en estas regiones se ubican la mayor cantidad de actores de instituciones públicas y privadas y la sociedad civil que están participando en la implementación de los proyectos de REDD+ a nivel sub nacional y de iniciativas tempranas.

²⁵ Identificación, mapeo, caracterización y análisis de actores, INDUFOR-CD, 2012.

Gráfico N° 10: Mapa espacial de actores



Criterio	ACTOR
1	Actores que tienen derechos sobre el bosque
2	Actores con competencias en gobernanza, gestión y control sobre los bosques: bienes y servicios
3	Agentes, causas directas y sub yacentes de la deforestación y degradación de bosques
4	Espacios de diálogo existentes
5	Iniciativas de programas y proyectos forestales y de REDD+

2.Descripción y análisis de las principales instancias e instrumentos técnico normativos que regulan la función de control de la corrupción las entidades públicas relacionadas con REDD+

El Problema de la corrupción como problema transversal a todas las actividades a nivel nacional e internacional, es en este sentido que como problemática general la Presidencia del Consejo de Ministros PCM diseñó el Plan Nacional Anticorrupción que agrupa a todos los sectores del Gobierno Nacional, dentro de ese gran espectro se encuentra el Sector Agricultura y específicamente el Sector Forestal y de Fauna Silvestre a cargo de la Dirección General.

En ese Contexto y asumiendo el compromiso del Anexo 18.3.4 sobre el Manejo Forestal del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos de América, que establece como una de las medidas para fortalecer la gestión Forestal en el Perú, la elaboración e implementación de un Plan Anticorrupción para los funcionarios responsables de administrar y controlar los recursos que constituya un instrumento de política fundamental, para una gestión ética y transparente en el Sector que contribuya al manejo sostenible de nuestros recursos forestales y de Fauna Silvestre.

2.1. El Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre (PASF)

El Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, se aprobó mediante Decreto Supremo N° 09-2011-AG, del 13 de julio de 2011, en el cual se señalan los objetivos y estrategias que contribuyan a prevenir actos ilícitos dentro del Sector. Conforme al artículo 2º del Decreto Supremo No. 009-2011-AG, se encarga al Ministerio de Agricultura a través de la Dirección General Forestal el seguimiento de su implementación, en coordinación con las entidades públicas responsables tales como Ministerio del Ambiente, Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado - SERNANP; Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, así como Gobiernos Regionales con competencias transferidas en material forestal y de fauna silvestre.

El PASF cuenta con 5 Objetivos Estratégicos, con líneas de acción, con diversas actividades, con sus actores responsables, de los que se espera obtener resultados que desalienten actos de corrupción en el sector.

Los objetivos estratégicos del PASF son los siguientes:

1. Institucionalizar en el Sector Forestal y Fauna Silvestre las prácticas de Buen Gobierno, Ética, Transparencia y Lucha Eficaz Contra la Corrupción.
2. Establecimiento de una Estrategia Integral contra la Corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, entre las entidades que conforman el SFFS y otros Sectores cuyas actividades afecten el Patrimonio Forestal y de Fauna silvestre de la Nación.
3. Generar buenas prácticas en el Sector Privado para combatir la corrupción

4. Lograr el compromiso de la Sociedad civil en la participación y fiscalización activa en la lucha contra la corrupción.
5. Desarrollo de esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre.

2.2. Entidades públicas responsables de la implementación del PASF

La implementación del Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre es de responsabilidad de las entidades públicas que a continuación se detallan, cada una de las cuales responderá de acuerdo a la asignación de actividades establecidas en el mismo, así como en el presente Decreto Supremo y dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

- a. Ministerio de Agricultura – MINAG;
- b. Ministerio del Ambiente – MINAM;
- c. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SERNANP;
Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre
- d. Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR;
- e. Gobiernos Regionales con competencias transferidas en materia forestal y de fauna silvestre.

2.3. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (PCM)

Mediante el Decreto Supremo N° 016-2010-PCM, del 28 de enero del 2010, se crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, con el objeto de coadyuvar en la articulación, coordinación y planificación, a mediano y largo plazo, de las acciones de las entidades públicas y privadas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Adicionalmente se le encarga la supervisión y seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

2.4. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde. Son funciones de la OEFA:

- a. Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le correspondan por Ley.
- b. Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, por las infracciones que sean determinadas y de acuerdo al

procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo su potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda.

- c. Elaborar y aprobar el plan anual de fiscalización ambiental, así como elaborar el informe de resultados de aplicación del mismo
- d. Realizar acciones de fiscalización ambiental en el ámbito de su competencia.
- e. Supervisar que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización establecidas por la legislación vigente.
- f. Emitir opinión técnica sobre los casos de infracción ambiental que puedan dar lugar a la acción penal por la comisión de los delitos tipificados en la legislación pertinente.
- g. Informar al Ministerio Público de aquellos hechos de naturaleza penal que conozca en el ejercicio de su función.

2.5. El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – 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 bosques. Entre sus principales funciones se tiene:

- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los títulos habilitantes y de los planes de manejo respectivos.
- Verificar que el establecimiento de la cuota de exportación anual de especies protegidas, cumpla con el ordenamiento jurídico interno y los convenios internacionales.
- Supervisar las inspecciones físicas que realice la autoridad competente para aprobar el plan operativo anual, de ser el caso participar en ellas, en zonas designadas para extracción de cualquier especie protegida en los convenios internacionales.
- Cumplir con los programas de evaluación quinquenal como mínimo, para lo cual dispondrá la realización de auditorías a los planes generales de manejo.
- Dictar en el ámbito de su competencia, las normas y/o reglamentos que regulen los procedimientos a su cargo, así como aquellas que se refieran a obligaciones o derechos contenidos en los títulos habilitantes.
- Declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes, en caso de incumplimiento de los mismos o de la legislación forestal vigente.
- Ejercer su potestad sancionadora dentro del ámbito de su competencia, por infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre.
- Realizar labores de formación y capacitación a diversos actores involucrados en el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, sobre asuntos de su competencia.

2.6. La Contraloría General de la República

Es un organismo constitucional autónomo del Estado encargado de presentar anualmente el informe de auditoría practicado a la Cuenta General de la República y de supervisar la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control.

Según la Ley N° 14816, se le otorga a la Contraloría General de la República la calidad de Organismo autónomo con independencia administrativa y funcional, autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del Sector Público Nacional.

2.7. La Fiscalía Especializada en Materia Ambiental - FEMA

Organización fiscal especializada en materia ambiental del Ministerio Público, encargada de prevenir e investigar los delitos previstos en el título XIII del Código Penal, Delitos contra la Ecología.

Mediante Resolución de Junta de Fiscales Supremos Nro. 038-2008-MP-FN-JFS, se crean las Fiscalías Especializadas en Materia ambiental.

2.8. La Defensoría del Pueblo

Organismo constitucionalmente autónomo del Estado, encargado para defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional. La Constitución Política del Perú de 1993, crea la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría atiende -en todo el país- quejas, consultas y pedidos de ciudadanos que, por alguna causa, han experimentado la vulneración de sus derechos. No desempeña funciones de juez o fiscal ni sustituye a autoridad alguna. No dicta sentencias, no impone multas ni sanciones. Elabora informes con recomendaciones o exhortaciones a las autoridades, cuyo cumplimiento encuentra sustento en su poder de persuasión y en la fortaleza de argumentos técnicos, éticos y jurídicos.

2.9. La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) del MINAG

Como se indicó 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. A mayo de 2012 se finalizó el proceso de transferencia a favor de los gobiernos regionales de: Loreto, San Martín, Ucayali, Madre de Dios, La Libertad, Amazonas, Tumbes y Ayacucho.

2.10. El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) y el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR)

El Artículo 13 de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 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 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 detallada en el Reglamento a la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, que aún está en proceso de construcción.

Dependencias especializadas del Ministerio del Ambiente MINAM y SERNANP

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 Vice ministerio 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; el primero relacionado con la administración y manejo del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), y el segundo dedicado a la supervisión y control ambiental.

La 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 Climático. 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.

La 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. Entre sus funciones, también, tiene que mantener actualizado el inventario y evaluación de dichos recursos y servicios, en coordinación con las autoridades competentes.

Es importante destacar que recientemente se ha aprobado en Plan sectorial de lucha contra la corrupción 2012 del MINAM (RM. 246-2012 –MINAM), instrumento que cuenta con una serie de componentes que serán considerados para El diseño del sistema de monitoreo.

La Dirección General de Ordenamiento Territorial: Se encarga de: (i) Formular la política, planes, estrategias, lineamientos, y normas de carácter nacional para el ordenamiento territorial, conducir, promover, asesorar y evaluar los procesos de ordenamiento territorial; conducir los procesos de Zonificación Ecológica Económica; promover el cumplimiento de sus funciones; promover y capacitar sobre la Zonificación Ecológica Económica y ordenamiento territorial, (ii) Administrar el Sistema de Información Geográfica del Ministerio, y organizar el registro nacional sobre ordenamiento territorial y la Zonificación Económica, (iii) Conducir y promover la articulación de los planes de desarrollo concertados, gestión de riesgos, el proceso de descentralización, regionalización y desarrollo de fronteras con el ordenamiento territorial, (iv) Emitir opinión técnica sobre propuestas normativas

El 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 Áreas Naturales Protegidas –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 ANPs, 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 ANPs bajo su administración. Cabe señalar que dicha asignación de derechos se debe insertar en los procedimientos que para tal efecto establezca el MINAM. Según la Ley General del Ambiente N° 28611. Y Decreto Legislativo N° 1013, que crea al MINAM, órganos adscritos y define competencias y funciones.

Si bien el conjunto de instituciones mencionadas presentan competencias, roles y funciones referidas a la gestión de los servicios ambientales y la conservación de los bosques, y representan las instancias especializadas que directa o indirectamente pueden hacer efectivo el mecanismo REDD+ y garantizar los sistema de monitoreo y control de la corrupción; es evidente que existen otros actores institucionales de gran importancia como el poder judicial y la policía, en términos de control y aplicación que deben garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente.

2.11. Instancias en la titulación de tierras

Según los resultados preliminares del IV Censo Nacional Agropecuario (IV Cenagro), el Perú tiene 528,106 nuevas unidades agropecuarias, cifra que representa un incremento de 30% en relación con 1994. Ahora las unidades agropecuarias ascendieron a casi 2.3 millones, cifra superior a la registrada en 1994 (1.7 millones); estas cifras difieren de las estadísticas de COFOPRI, órgano que tenía hasta hace poco la función de la formalización de la propiedad rural, que al año 2009 daba cuenta de la existencia de un total estimado de tres millones 750,000 predios rurales.

El 25 de enero del 2013, el Ministerio de Agricultura mediante Decreto Supremo 001-2013-AG recupera esta competencia y de ahora hacia adelante capacitará a los gobiernos regionales en esta materia.

2.12. Las autoridades regionales en materia forestal y de fauna silvestre en el marco del proceso de descentralización

La transferencia de funciones en materia forestal y fauna silvestre del gobierno central a los gobiernos regionales se inicia en noviembre del año 2009, mediante resoluciones ministeriales. A la fecha se efectuó la transferencia de funciones a 08 gobiernos regionales (San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, La Libertad, Tumbes y Ayacucho aun cuando este último no ha suscrito las actas de entrega-recepción, que formaliza el proceso de transferencia. Es decir quedaría aún 16 por transferir.

Cuadro N° 5: Situación de la transferencia de funciones a los gobiernos regionales en materia forestal y de fauna silvestre

N°	Gobierno Regional	Resolución de transferencia	Unidad encargada de conducirla	Depende de
1	SAN MARTIN	R.M. 0792-2009-AG (12 de noviembre 2009)	Dirección de Recursos Naturales y Asuntos Ambientales Agrarios – DRNAAA.	Autoridad Regional Ambiental – ARA
2	LORETO	R.M. 0793-2009-AG (12 de noviembre 2009)	Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - PRMRFFS	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente – GRRNGMA
3	UCAYALI	R.M. 0019-2010-AG (29 de enero 2010)	Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre - DEFFS	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente - GRRNGMA
4	MADRE DE DIOS	R.M. 0301-2010-AG (01 de Mayo 2010)	Dirección Regional Forestal y de Fauna Silvestre – DRFFS	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente – GRRNGMA
5	AMAZONAS	R.M. 0696-2010-AG (10 de noviembre 2010)	Dirección Forestal y de Fauna Silvestre – DFFS de la Dirección Regional Agraria – DRA	Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Ambiente
6	LA LIBERTAD	RM 0303-2011-AG (23 de julio de 2011)		
7	TUMBES	RM 170-2012-AG (16 de mayo de 2012)		
8	AYACUCHO	RM 0291-2012-AG (31 de agosto de 2012)		

	<p>banca privada)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley sobre cambio climático • Marriot y Bradesco como aliados • Programa de vigilancia de unidades de conservación y evaluación de la capacidad de almacenamiento de CO₂
<p>Lecciones aprendidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ Los gobiernos sub nacionales han participado activamente en la administración forestal con amplia autonomía legislativa, administrativa y fiscal. √ La buenas prácticas en el ámbito local existen y son fundamentales para evitar la corrupción 	
<p>BOLIVIA:</p>	
<p>Manejo forestal comunitario</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Papel importante de los gobiernos municipales • Programas de vigilancia forestal municipal • Transferencias de recursos económicos a los gobiernos municipales provenientes del cobro de tasas a los usuarios del bosque • Acceso de los pequeños agricultores y comunidades a los recursos forestales y en la toma de decisiones de la gestión • Creación de unidades forestales municipales • Formalización de derechos de pequeños madereros
<p>Lecciones aprendidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> √ Los gobiernos sub nacionales tienen un papel más importante en la administración forestal √ Las comunidades locales y las poblaciones indígenas participan activamente √ Validación de marcos jurídicos e institucionales de lucha contra la corrupción √ Valioso avance en la certificación forestal √ Reducción de los RC cuando la vigilancia se transfiere a organismos independientes 	

Si bien existen una serie de experiencias y bibliografía sobre el tema, para desarrollar los contenidos de referencia en el diseño de un sistema de monitoreo, es evidente que las experiencias de Vietnam o el Congo, con mayores tiempos de maduración aportan diversos

aspectos de relevancia para nuestra realidad, sin embargo para América Latina y en particular para el Perú como país amazónico y mega diverso, las consideraciones de un sistema efectivo de monitoreo, reporte y verificación deben incluir en su estructura, variables e indicadores de carácter integral que se adapten a su heterogeneidad global (marco institucional y regulatorio) y a las particularidades de sus espacios sub regionales (actores institucionales y organizaciones) en primera instancia, y luego a los niveles municipales y comunitarios o de cuencas (sub-cuencas y microcuencas); como ámbitos y/o unidades de planificación y gestión.

Resultados de la encuesta²⁸ sobre riesgos de corrupción en REDD+

A partir de la evaluación de percepciones de actores: a) institucionales públicas, b) sociedad civil y c) equipos técnicos; y con la participación de mujeres y hombres se consideraron seis posibles riesgos para cinco países, los temas identificaron fueron:

- El diseño de la políticas /estrategias REDD+
- La implementación de estas políticas
- El monitoreo y MRV
- Los niveles de referencia
- La distribución de los beneficios REDD+
- Las salvaguardas y el sistema de información sobre salvaguardas

Según los resultados de las encuestas los riesgos mayores fueron:

1. Corrupción del sistema judicial o del sistema informal de resolución de conflictos (149)
2. Falta de transparencia que permitiría el amiguismo al designar personal nuevo para que guíe el proceso de preparación o de implementación de la REDD+ (113)
3. Diseños de sistemas de distribución de los beneficios intencionalmente débiles que favorezcan movimientos turbios de fondos (112)
4. Acuerdo secreto a favor de ciertos tipos de actividades REDD+ que favorezcan a un sector en específico (108)
5. Información poco precisa para limitar deliberadamente la participación efectiva y el poder de toma de decisiones de pueblos indígenas (105)

²⁸ Estelle Fach, PNUD, Programa ONU-REDD, Foro Regional, Lima, Perú, Enero de 2013

Cuadro N° 7: Jerarquización de riesgos por países

País	Jerarquización de riesgos
Colombia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdo secreto a favor de ciertos tipos de actividades REDD+ que favorezcan a un sector en específico. 2. Acuerdos secretos, extorsión, soborno o amiguismo al adquirir bienes y servicios relacionados a la REDD+. 3. Corrupción del sistema judicial o del sistema informal de resolución de conflictos. 4. Influencia indebida para crear licencias fraudulentas, títulos de propiedad o derechos de carbono. <p>Dos riesgos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fraude para evitar el reconocimiento de derechos de tenencia informales y consuetudinarios, y. - Soborno y acuerdos secretos para ignorar infracciones a las leyes los reglamentos relacionadas a la REDD+.
Ecuador	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de transparencia que permitiría el amiguismo al designar personal nuevo para que guíe el proceso de preparación (24). 2. Diseños intencionalmente débiles que favorezcan movimientos turbios de fondos (19). 3. Acuerdo secreto a favor de ciertos tipos de actividades REDD+ que favorezcan a un sector en específico (18). 4. Corrupción del sistema judicial o del sistema informal de resolución de conflictos (18). 5. Fraude para evitar el reconocimiento de derechos de tenencia informales y consuetudinarios (17).
Honduras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de beneficiarios a favor de aquellos con influencia/poder y/o excluyendo a los pobres y marginados. 2. Información poco precisa para limitar deliberadamente la participación efectiva y el poder de toma de decisiones de ciertas partes, en especial, de las poblaciones marginadas tales como las mujeres, los pueblos indígenas y los pobres. 3. Corrupción del sistema judicial o del sistema informal de resolución de conflictos. 4. Soborno para pasar por alto la no observación de las salvaguardas. 5. Influencia indebida para vincular los derechos de carbono a la propiedad del Estado y excluir la tenencia informal o

	consuetudinaria.
México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acuerdos secretos, extorsión, soborno o amiguismo al adquirir bienes y servicios relacionados a la REDD+. 2. Corrupción del sistema judicial o del sistema informal de resolución de conflictos. 3. Influencia indebida para vincular los derechos de carbono a la propiedad del Estado y excluir la tenencia informal o consuetudinaria. 4. Malversación de ingresos REDD+. 5. Información poco precisa para limitar deliberadamente la participación efectiva y el poder de toma de decisiones.
Panamá	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sobornos para registrar derechos de carbono a parcelas de tierra particulares. 2. Falta de transparencia que permitiría el amiguismo al designar personal nuevo para que guíe el proceso de preparación o de implementación de la REDD+. 3. Lavado de dinero y otros activos a través de la compra y venta de derechos de carbono. 4. Diseños intencionalmente débiles que favorezcan movimientos turbios de fondos. 5. Definición de beneficiarios a favor de aquellos con influencia/poder y/o excluyendo a los pobres y marginados.

Gráfico N° 11: Alcance y características de un sistema de monitoreo reporte y verificación²⁹ MRV de REDD+



²⁹ Cómo generar confianza en REDD: el monitoreo más allá del carbono. Global Witness, 2009.

4. Diagnóstico institucional de riesgos de corrupción y de capacitación para promover la transparencia e integridad de REDD+

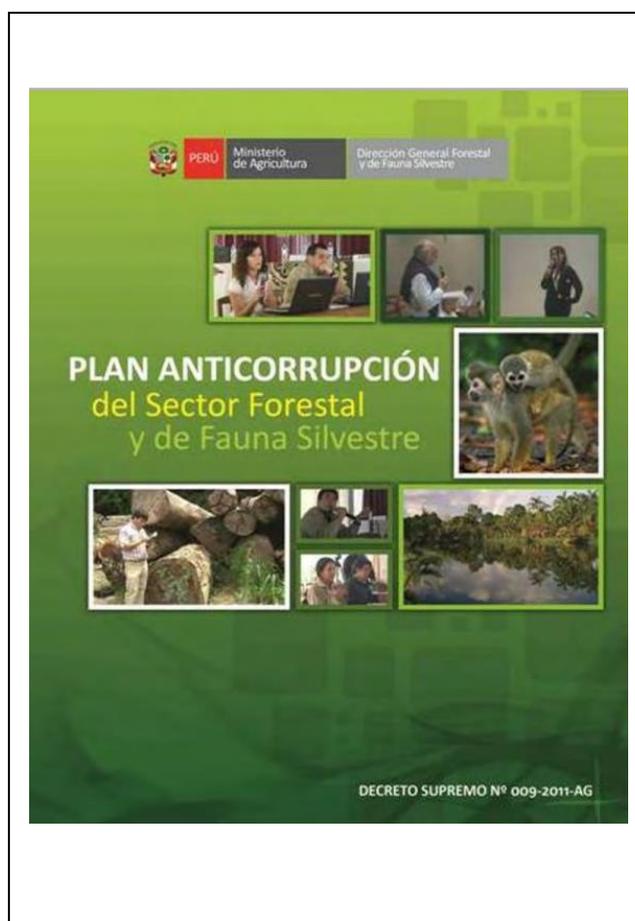
Uno de los elementos rectores para abordar el diseño de un sistema de monitoreo, parte de reconocer los avances y limitaciones del contexto actual. En términos de institucionalidad, contar con el Plan de Lucha contra la Corrupción del Sector Forestal, constituye un avance significativo; dado que recoge la visión del conjunto de actores que participaron en su elaboración y responden desde su perspectiva a la problemática existente.

Gráfico N° 12: Plan anticorrupción del sector forestal

Los cinco objetivos estratégicos del PASF abordan aspectos centrales:

- 1) Institucionalidad
- 2) Integralidad de la estrategia
- 3) Buenas prácticas
- 4) Participación
- 5) Concertación global y local

Para cada uno de ellos se diseñan estrategias específicas que van desde la rendición de cuentas, la simplificación administrativa, la modernización de los sistemas de información y control, el fortalecimiento de capacidades y el mejoramiento del marco jurídico; hasta el seguimiento y la creación de una cultura ética y participativa. Desde una perspectiva general es posible que los aspectos de evaluación, monitoreo y seguimiento como aspecto central no han sido desarrollado con precisión pero existe la apertura necesaria para su incorporación desde un enfoque de REDD+.



Sin embargo, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre no está considerado en su plan operativo anual presupuestalmente el seguimiento y la implementación del PNASFFS, motivo por el cual, en los presupuestos de los años 2012 y 2013 no se ha

asignado partidas presupuestales para su implementación, motivo por el cual la coordinadora o responsable no cuenta con los recursos humanos y materiales para cumplir con la ejecución del PNASFFS en los plazos establecidos..

Contradictoriamente en los alcances para el PNASFF se señala que el citado plan es de obligatorio cumplimiento para todas las instancias del Estado en todos sus niveles de gobierno y que su implementación se llevará a cabo con recursos públicos del Estado Peruano, pudiendo también recibir aportes de la Cooperación u Organismos Financieros, nacionales o internacionales. Este caso evidencia las serias limitaciones del estado para ejercer las funciones de monitoreo y control de la ilegalidad.

Desde la perspectiva de los actores involucrados el diagnóstico institucional presenta los siguientes elementos:

Dispersión institucional y vulnerabilidad frente a la corrupción

Se presentan diversas situaciones de dispersión institucional de manera innecesaria, tanto a nivel sectorial (ministerial) como entre los diversos niveles de gobierno (gobierno central, regional y local); para garantizar una administración, control y fiscalización efectiva de la actividad forestal. No existe unidad de criterio ni sintonía (alineamiento) entre las políticas sectoriales y los planes y programas que demanda la conservación de bosques a nivel nacional, más aún que estamos en el marco de un proceso de descentralización de funciones a los gobiernos regionales, esto se evidencia en:

MINAG: Se encarga de la política forestal, y aun es el encargado de liderar las funciones respecto al sector forestal en las regiones que no se ha transferido.

MINAM: Da las políticas sobre la conservación de los bosques y es el punto focal para REDD+, no tiene injerencia en la administración y control de los bosques.

PCM: Tiene en su sector a OSINFOR, organismo encargado de la fiscalización de los títulos habilitantes (bienes y servicios del bosque a nivel nacional), esta desconcentrado pero no descentralizado.

PRODUCE: Se encarga de la parte productiva de los bosques.

MINCETUR: Encargado del cumplimiento de la Addenda Forestal del TLC con los EE.UU, que básicamente tiene que ver con asegurar el origen legal de los productos forestales exportados.

MINISTERIO DE CULTURA: Que se encarga de velar por el respeto de los pueblos indígenas que poseen bosques.

GOBIERNOS REGIONALES: Que son las autoridades forestales y de fauna silvestre a nivel regional, tienen facultades, atribuciones y funciones de administración y control de los bosques, pero no de fiscalización, ni supervisión.

Personas vs instituciones

La fortaleza institucional frecuentemente se resume a niveles de coordinación sectorial, tal como el grupo intergubernamental, grupos técnicos y comisiones. Por lo general, se da articulación a nivel personal (muchos de ellos sub alternos), más que niveles de decisión

institucional, estas coordinaciones no son recogidas en las estructuras orgánicas institucionales, ni en sus instrumentos de gestión MOF, ROF, TUPA, PTI, por lo que la Contraloría no pide rendición de cuentas, ni las instituciones están obligados a cumplirlos.

No se ha implementado la carrera pública para funcionarios de la autoridad forestal nacional y regional, no se aplica escalafones de meritocracia, las condiciones laborales no son equitativas y adecuadas a nivel nacional, los intereses económicos y políticos son priorizados sobre los criterios técnicos. Por ejemplo: Los procedimientos de contratación de personal son por lo general simplemente para cumplir las formalidades de ley, puesto que las decisiones sobre la elección de los funcionarios a contratar muchas veces son tomadas con anterioridad; algunos términos de referencia son ajustados a medida de los “candidatos” pre seleccionados; hay una diferencia salarial inexplicable entre los trabajadores de planta (antiguos) sobre los “nuevos” contratados posteriormente en un nivel de casi 300% de diferencia en la remuneración cuando las productividades son de características similares.

Deficiente gestión y administración de los recursos

Según la percepción recibida de los actores, las regulaciones técnico administrativas para la gestión de bosques por lo general están desfasadas, con limitada aplicabilidad a la realidad, las medidas técnicas son sustentados en estudios técnicos débiles, hay vacíos de información, es el caso de: los términos de referencia para planes de manejo, diámetros mínimos de corta, pago de derechos de aprovechamiento, intensidad de corta, conceptos, plazos de zafras, etc.

Los procedimientos administrativos aún son engorrosos y burocráticos, no aseguran celeridad y acceso a la información. Por ejemplo, el plazo para contar con la aprobación de un plan de manejo ha llegado a durar de 3 a 6 meses, para resolver una decisión en un procedimiento administrativo único (PAU) como parte del ejercicio de supervisión y fiscalización, hay casos extremos en que su aprobación demora de 1 a 2 años; en tanto aumentan las actividades ilegales en los bosques. Las instituciones vienen haciendo grandes esfuerzos para revertir esta situación, pero aún son insuficientes.

Los sistemas de información para la administración y control forestal aún son deficientes (desactualizados, no necesariamente integrados, variaciones en la calidad de información por fuentes). Por ejemplo, no hay información disponible de estadísticas de exportación de especies forestales no CITES por modalidades de otorgamiento, lugar de origen, actores, etc. Las estadísticas actuales a nivel nacional no necesariamente son coincidentes y los puestos de control no están interconectados en tiempo real.

Actualmente se encuentra diseñando el módulo de control del sistema nacional de información forestal y fauna silvestre (SNIC) que estará operando a mediados del 2014, se espera con este esfuerzo, mitigar y revertir estas debilidades de información y fortalecer el control forestal.

Cumplimiento de la norma y control-asignación de los recursos.

Problemas de transparencia en el ejercicio funcional, el plan anticorrupción aprobado no ha logrado implementarse y tener efectos positivos aún, algunos entrevistados consideran que su emisión fue un gesto político que no cuenta con presupuesto para su implementación y que no es un tema prioritario en la gestión pública.

El marco legal tiene serios cuestionamientos por parte de los actores del bosque, principalmente comunidades indígenas y pobladores locales, hay una serie de incoherencias, incompatibilidades, vacíos que veremos más adelante.

Los gobiernos regionales que asumieron sus funciones no han sido preparados suficientemente y dotados previamente con los recursos necesarios para asumir las responsabilidades transferidas en materia forestal y fauna silvestre, hay problemas de transparencia (conflicto de intereses) entre aquellos que son funcionarios y a la vez se dedican a actividades extractivas como la forestal, minería artesanal, tráfico de tierras.

Sistemas deficientes de evaluación, monitoreo y seguimiento

Los niveles de coordinación institucional entre la autoridad forestal y el OSINFOR aún son limitadas, no hay unidad de criterio en las actividades de supervisión, coordinación en la temporalidad, acceso a la información, mensajes a los usuarios del bosque, trabajos preventivos a las sanciones, etc.

Falta de claridad de las competencias institucionales entre la autoridad forestal regional y nacional con el OSINFOR (organismo de evaluación) y la OEFA (fiscalización ambiental). Lo mismo sucede con la fiscalía ambiental, poder judicial, policía nacional, aduanas, SUNAT, es decir, una desarticulación institucional crítica.

Falta de coherencia entre visiones, enfoques, políticas, programas y proyectos

Hay algunas políticas contradictorias en la gestión entre las mismas entidades del estado; por decir, las Direcciones Regionales de Agricultura y las propias políticas del Ministerio de Agricultura promueven la expansión de la frontera agrícola, el cambio de uso; se adjudican tierras reconociendo su posición legal (certificados de posesión), requisito previo para su titulación, en áreas boscosas. Por otro lado la DGFFS, que forma parte del mismo ministerio, tiene el rol de promover el desarrollo sostenible de los ecosistemas forestales.

Los instrumentos de gestión (Plan de Manejo Forestal y Plan Operativo Anual) no necesariamente en la práctica están cumpliendo el propósito del manejo integral del bosque, sino para el manejo forestal selectivo (cosecha de madera). Si se desea aprovechar recursos no maderables en la misma área, es necesario presentar planes de manejo complementarios, sin que estos aseguren un manejo integral del bosque.

Escasa priorización de políticas claras para el desarrollo de una agricultura sostenible, principalmente en la Amazonía, no se han previsto iniciativas de articulación para la implementación de programas permanentes para la generación de capacidades y el empoderamiento de los actores, así como para la formación y acreditación de funcionarios públicos para la gestión de bosques, menos aún para viabilizar la implementación del plan anticorrupción a nivel nacional y regional.

Manejo ineficiente de los recursos financieros

El paralelismo y uso ineficiente de recursos es una práctica recurrente, principalmente en las algunas entidades del estado, la priorización de la gestión pareciera que está en manejar

fondos de proyectos más que las funciones públicas, aún no hay una planificación nacional que ordene la visión en las políticas y promueva una gestión articulada, deficiente uso de los recursos, falta unidad de criterio en las intervenciones, mensajes, etc. Por ejemplo, para realizar el otorgamiento del título de propiedad y manejo de predios privados de colonos, éstos deben demostrar que el área está intervenida (sin cobertura boscosa); es decir, hay un incentivo perverso a la deforestación y cambio de uso de los suelos forestales.

De acuerdo al estudio preliminar (aún en borrador) desarrollado para el Fondo de Inversión Forestal FIP del Perú por INDUFOR, se tiene estimado que hay alrededor de 427 millones de dólares de financiamiento para proyectos e iniciativas relacionadas a la gestión de bosques y REDD+, de los cuales el 77% (US\$ 330 millones) están destinados para programas y proyectos nacionales, principalmente a cargo de las instituciones públicas centralizadas MINAM y MINAG; todo esto sin contar inversión pública a través del Sistema Nacional de Inversión Pública. Sin embargo, pese a tener estos presupuestos considerables se tiene una serie de vacíos y falencias, entre las que resaltan:

- Ausencia de iniciativas para la planificación estratégica de inversión y financiamiento.
- Disponibilidad financiera para políticas y gestión orientadas al ordenamiento territorial.
- Carencia de estrategias para la administración y control de áreas no concesionadas, así como de aquellas que se encuentran en proceso administrativo o han caducado.
- Déficit de recursos financieros para el saneamiento físico legal de la propiedad y reducir las causas directas de la degradación y deforestación.
- Limitada cantidad de propuestas concertadas para manejo forestal comunitario.
- Ausencia de estrategias conjuntas para monitorear e intervenir prácticas ilícitas asociadas en el bosque (tala y minería ilegal, narcotráfico, tráfico de tierras, entre otros).
- Deficiencias en el control territorial y actividades ilícitas que atentan la cobertura forestal y generan competencia desleal.

Debilidades y amenazas organizativas y territoriales que pueden favorecer riesgos para la corrupción en la REDD+

Los pueblos indígenas, representados en Organizaciones como AIDSESEP, consideran que aún están pendientes la solución de aspectos relacionados con derechos de titularidad en tierras de pueblos indígenas a través del saneamiento físico legal (reconocimiento y formalización), lo cual consideran como un requisito para avanzar en su participación en los procesos que tienen que ver con el uso de los bosques (bienes y servicios). Indican que hay más de 102 comunidades por reconocer, 525 por titular, 178 por atender las solicitudes de ampliación, que suman en total 805 comunidades pendientes a sanear su creación y titularidad. Adicional a ello, hay 3.9 millones de hectáreas de solicitud para Reservas Territoriales, 4.1 millones de hectáreas para Reservas Comunales, principalmente para atender a pueblos en aislamiento voluntario. AIDSESEP estima que toda esta demanda pendiente suma alrededor de 20 millones de hectáreas, los mismos que no necesariamente han recibido la conformidad, menos aún compromiso, por parte de las instancias de gobierno.

Deficiencias para promover y asegurar el manejo forestal comunitario en los territorios de los pueblos indígenas. Se presentan débiles políticas públicas para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, asegurar su participación representativa en las decisiones sobre la gestión de bosques, lo que permite que estos pueblos sientan la ausencia del estado, no se sientan escuchados y representados.

Hay una cantidad considerable de colonos (alrededor de 20,000 personas) que se dedican ilegalmente a la actividad forestal, siendo una de las causas la imposibilidad de usufructuar legalmente un área forestal, son los denominados “Chulleros” o “extractores sin bosque”, sus operaciones de corte y aserrío son con el uso de motosierra. Estas personas están involucradas en actos de corrupción, puesto que para legalizar su madera tienen que pagar una serie de “cupos” a los titulares de los derechos de extracción (concesionarios, comunidades indígenas, colonos) y también a algunos malos funcionarios, incluido los custodios del orden (Policía Nacional). Lamentablemente la legislación no prevé una solución para este grupo social que tiene fuerte impacto en los bosques.

Derechos, aprovechamiento e insostenibilidad

La falta de legitimidad y representatividad de los actores que dependen de los bosques (excepción de los pueblos indígenas) hacen que el trabajo de control social sea deficitario.

Se dan constantes señales de desconfianza en las relaciones con las instituciones.

Las concesiones forestales están en serios problemas, no se han realizado la evaluación quinquenal de las mismas ni tomadas las acciones pertinentes como estipula la ley. Gran parte de las concesiones han sido transferidas a terceros, tienen problemas serios sobre endeudamiento de pagos de derecho de aprovechamiento, saneamiento territorial, invasiones, entre otros.

No se tienen mecanismos en que el estado peruano tenga control sobre las concesiones revertidas al estado, caducadas, o aquellas que están inactivas. Esto está permitiendo que se aperture un tráfico de tierras sobre las mismas, incremento de la deforestación, tala ilegal, cultivos de coca, minería ilegal, etc.

No hay una visión y gestión del territorio integral que sea compartida e institucionalizada por los sectores y cuyos mandatos sean vinculantes.

Ocupación territorial no planificada, por consiguiente existen procesos de cambios de uso de la tierra.

Hay problemas de saneamiento territorial y superposición de derechos en áreas otorgadas por la misma institución y/o por otros sectores para diferentes actores, lo que genera conflictos.

No se dispone de una base catastral única que es recogida y respetada por los diversos sectores y gobiernos involucrados.

No hay coherencia entre la posesión, titulación, con los derechos de acceso y uso de los bosques.

Falta de empoderamiento empresarial local y tecnologías apropiadas.

Las regulaciones tributarias y presencia del estado para regular las actividades y prácticas ilícitas conexas en el bosque son débiles (trata de personas, evasiones tributarias, control

de insumos, minería ilegal, narcotráfico, uso ilegal de frecuencias de radio, etc.), esto está permitiendo que se generen costos de oportunidad en economías oscuras o negativas que financian y corrompen las actividades formales.

Hay un gran déficit en la promoción efectiva del manejo forestal sostenible, así como de las otras actividades lícitas vinculadas al bosque que sean demostrables y sostenibles.

Inadecuada priorización para el financiamiento de proyectos y la ejecución del gasto

- Enfoques sectoriales predominantes en los proyectos de inversión pública y privada.
- Asignaciones presupuestales insuficientes, o de corto plazo (Sostenibilidad y permanencia).
- Escasos niveles de participación de los actores en los procesos de diseño y gestión.
- Capacidades limitadas de los actores para la formulación, gestión e implementación.
- Carencia de instrumentos y metodologías adecuadas para la formulación, gestión, certificación, evaluación y mecanismos de compensación.
- Escasas líneas y programas de financiamiento para la actividad forestal de los usuarios del bosque.
- Escasas inversiones en el fortalecimiento de industrias forestales locales que promuevan un aprovechamiento integral del bosque.
- Escasa oferta de bienes y servicios del bosque con origen legal no controversial (Trazabilidad).
- Débiles mecanismos de promoción e incentivos para potenciar compras responsables.

5. Perspectivas y percepciones de los actores sobre las debilidades del sistema que puede facilitar las condiciones para los posibles riesgos de corrupción de REDD+ en las instituciones

Las opiniones de los actores consultados, coinciden con las principales conclusiones del informe de EIA³⁰ acerca de la situación crítica del actual sistema de gestión forestal. Sobre los temas de transparencia y participación, la percepción de su estado no es alentador, se constata que en períodos anteriores existía mayor disponibilidad y acceso a la información. Y en términos de participación, los espacios generados resultan poco eficientes, es evidente que los aportes y observaciones de las instancias sub nacionales y las organizaciones comunitarias, no son tomados en consideración para la toma de decisiones a nivel central.

Con referencia al **fortalecimiento institucional**, se coincide con la escasa disponibilidad de personal idóneo y que las condiciones laborales existentes son precarias. Los gobiernos regionales no cuentan con los recursos materiales suficientes para cumplir con su función. Existe una pérdida de credibilidad y confianza en la entidad rectora de la gestión forestal.

En cuanto al **ordenamiento territorial** y la gestión, se presentan situaciones diferenciadas (procesos de elaboración de planes de OT y de zonificación económica y ecológica ZEE) y su debilidad estructural está referida a la carencia de una política nacional que haga vinculantes los procesos de planificación y gestión. Se presenta una limitada disponibilidad de estudios actualizados de línea base con solides técnica suficiente para establecer variables e indicadores de evaluación para el monitoreo, reporte y verificación (MRV). Los diversos instrumentos de planificación y gestión de los recursos forestales y en particular del aprovechamiento de la madera no establecen condiciones favorables para el desarrollo de una actividad legal rentable. Se han registrado algunos casos de fraude e intentos de manipular a algunas comunidades indígenas para la suscripción de contratos y/o convenios para la venta de carbono³¹.

Sobre la **lucha contra la corrupción**, nadie cree que se esté llevando a cabo, manifiestan que “existe la ley pero no se cumple”, se *han presentado casos documentados de denuncias y los entes encargados de acogerlas se hacen de la “vista gorda”*³².

Sobre el **proceso de descentralización en Perú**, muchos actores se muestran escépticos, lamentablemente el proceso tiene una serie de dificultades y dilemas para viabilizar la gobernabilidad sub-nacional, muchos atribuyen a que el proceso fue prematuro y que no se generaron condiciones previas favorables para que se asumiese la responsabilidad. Se presentan serias carencias de acompañamiento en el proceso por parte del gobierno central, problemas de transparencia, conflicto de intereses y déficit presupuestario, para asumir las responsabilidades transferidas de manera eficaz. Sin embargo, se han generado experiencias e iniciativas interesantes como la creación de las Autoridades Regionales Ambientales (ARA), proceso pionero desarrollado en San Martín, replicado posteriormente

³⁰ Percepciones y aportes de la sociedad civil, El escenario forestal peruano: ¿Listos para el nuevo escenario internacional?, EIA.

³¹ Conflicto FEPIRA-GOREL-PROCREL con la empresa Amazon Holding Limited del Sr. David Jhon Nilsson.

³² Denuncia de la Mesa de Concertación Forestal de Ucayali sobre irregularidades cometidas por un funcionario del GOREU, enero de 2003.

en Ucayali y Madre de Dios; teniendo como ente promotor al Consejo Interregional Amazónico (CIAM).

A partir de las expresiones de los actores entrevistados en cada región se ha estructurado un esquema de percepciones que incorporan las opiniones de funcionarios del sector público, representantes y dirigentes de las comunidades indígenas, empresarios y concesionarios, miembros de la sociedad civil y periodistas. Estas percepciones y perspectivas han sido sistematizadas a partir del análisis de la información, sobre un total de cuarenta y dos (42) personas entrevistadas: de las cuales veinticinco (25) pertenecen a instituciones públicas del estado, ocho (8) trabajan en organizaciones de desarrollo, seis (6) fueron representantes de organizaciones indígenas y cuatro (4), son miembros de la sociedad civil (periodistas, consultores y trabajadores del sector empresarial privado); los principales hallazgos referidos a las debilidades y riesgos de corrupción en el sistema forestal para la implementación del mecanismo REDD+ son desarrollados a continuación.

5.1. Percepciones de los actores³³ sobre las debilidades del sistema que pueden favorecer los posibles riesgos de corrupción en REDD+

En base a la identificación de patrones y/o coincidencias en las opiniones de los actores, se configura una percepción del sistema de gestión forestal caracterizada por su fragmentación a nivel central (nacional) y sub nacional. A decir de los principales interlocutores, existe una falta de sintonía entre los avances del proceso nacional a partir de los compromisos globales, con las demandas y prioridades sub nacionales. Se presenta un cierto rechazo a la terminología utilizada, caracterizada por el uso de siglas, la misma que no es entendida a cabalidad. Los representantes de las organizaciones comunitarias expresan su desconfianza y carecen de la información pertinente para garantizar su viabilidad. Se asume que el mecanismo REDD+ es un tema de momento y no definen con exactitud si es una amenaza u oportunidad.

Conceptualización

Se identifican problemas de comprensión acerca de los conceptos de REDD+, presentando una aparente contradicción entre REDD+, como un mecanismo de conservación y el manejo forestal como actividad económica. Se presenta una postergación acerca de una política integral del bosque como unidad sistémica y menos aún en términos de gobernanza (bienes y servicios). Un alto porcentaje de los actores desconocen el concepto y alcances del enfoque anidado.

Desarticulación

Se han identificado una serie de iniciativas simultáneas (proyectos), con escasos niveles de articulación, lo cual genera confusión en los actores locales. Se ha constatado la carencia de instrumentos de gestión regional (sub nacional) que integren por ejemplo: la estrategia de cambio climático regional con las agendas ambientales el desarrollo forestal y el ordenamiento territorial.

Representatividad

Se presentan observaciones en torno a la representatividad y legitimidad del CIAM. Las agendas de trabajo a nivel internacional, nacional y sub nacional no serían compatibles.

³³ A la fecha se han entrevistado actores del gobierno nacional y de los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali. Así como de las organizaciones indígenas a nivel central y en las áreas priorizadas.

La promoción de los cultivos para la producción de biocombustibles constituye un caso en el que se presentan posiciones contrapuestas.

Desconfianza

Hay cierto temor y rechazo por parte de las organizaciones indígenas regionales en torno a proyectos REDD a raíz de los problemas generados por empresas extranjeras (ligadas al mercado voluntario de carbono), en comunidades de Loreto y Ucayali. La desconfianza crece cuando las empresas interesadas solicitan copias de títulos de propiedad y promueven la suscripción de contratos y convenios ofreciendo beneficios e inversiones. Los dirigentes indígenas consideran que se está promoviendo la fragmentación (división) de los pueblos y comunidades indígenas con sus organizaciones (federaciones), de nivel regional y nacional.

Focalización

Los miembros de las Mesas REDD prefieren que las agendas de éste espacio no incluyan temas de manejo y aprovechamiento forestal, dado su carácter controversial, sin embargo, son conscientes que deben ser incorporados. Se constata que no hay una coordinación entre los ministerios a nivel central (MINAM-MINAG) y se percibe que ésta sectorización se reproduce a nivel regional. Se presentan procesos locales y sub nacionales de mejoramiento de los sistemas de gestión e institucionalidad sin contar con un referente o estrategia de mayor integralidad.

Centralismo

Los actores entrevistados reconocen que la corrupción está enraizada y más fuerte cada vez en la administración y control forestal, son escépticos de que se pueda superar el problema. Se plantea que la descentralización bajo estas circunstancias es un error. Se propone descentralizar el Programa Nacional de Bosques en las regiones y muestran interés de participar en las decisiones. Para algunas organizaciones vinculadas a la investigación la corrupción es muy preocupante y tienen serias dudas y preocupaciones que REDD+ funcione bajo estas circunstancias.

Incongruencia

Algunos usuarios del bosque sienten que hay un doble discurso por parte de los funcionarios de los gobiernos regionales, por un lado aparentemente quieren fortalecer la gobernanza forestal, pero no toman medidas efectivas para combatir la corrupción, incluso testifican que hay conflicto de intereses, así como también una promoción para el cambios de uso del suelo para sembríos de palma aceitera y otras especies para biocombustibles.

Desconocimiento

La mayoría de actores tienen serias dudas que la nueva ley forestal y de fauna silvestre logre ayudar a revertir el problema, consideran que mucho de sus aportes no fueron considerados, desconocen sobre los avances de su reglamento y sospechan que si alcanzan aportes correrá la misma suerte que el de la ley.

Lavado de activos

Gran parte de los entrevistados reconocen que hay un incremento de actividades ilícitas como el narcotráfico en los bosques, lavado de activos en coordinación con las actividades de aprovechamiento y comercio forestal, minería ilegal y tráfico de tierras.

Consideran como indicadores de los actos de corrupción en el sector forestal los sobornos que se han convertido en tarifas paralelas a lo formal “secreto a voces”, tráfico de volúmenes, documentos, enriquecimiento ilícito de funcionarios con signos de riqueza con bajos salarios.

Limitados recursos para la conservación

Para los funcionarios de algunas ANPs esta situación es preocupante, porque al no ir bien el manejo forestal en los bosques de producción la presión sobre las ANPs es mayor, y son conscientes que tienen muchas limitaciones y baja capacidad de respuesta para contener todos estos problemas.

Cuadro N° 8: Principales debilidades institucionales para la implementación del mecanismo REDD+ a partir de la percepción de los actores

Aspectos centrales	Percepciones
1. Roles y competencias institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • No hay claridad sobre los roles, funciones y competencias de las instituciones públicas • Las responsabilidades específicas se difuminan al interior del GR y sus gerencias • Se reproduce el enfoque sectorial central (MINAM-MINAG) que impide una visión sistémica del bosque para implementar una gestión integrada a nivel sub nacional
2. Estructuras orgánicas	<ul style="list-style-type: none"> • El mecanismo REDD+ no cuenta aún con estructuras institucionales formales ni marcos normativos que regulen su función • El personal asignado como responsable no forma parte del personal estable de la institución y generalmente no cuentan con suficiente poder de decisión (GR) • El CIAM, no necesariamente estaría representando los intereses particulares de cada región y en algunos casos resulta contraproducente (cultivos industriales para biocombustibles, apoyo absoluto a la normatividad de bosques) • Las organizaciones comunitarias presentan un alto grado de fragilidad institucional y debilidad técnico operativa
3. Dirección y conducción (enfoques, visiones y misiones institucionales, políticas)	<ul style="list-style-type: none"> • Las presidencias regionales y las gerencias no necesariamente tienen enfoques convergentes • Operativamente existe un divorcio entre las acciones de carácter técnico y una visión política en términos de prioridad
4. Instrumentos de planificación y gestión	<ul style="list-style-type: none"> • Limitados espacios de participación y desconocimiento de los procesos por la mayor

vigentes (procedimientos)	<p>parte de los actores.</p> <ul style="list-style-type: none"> Se constata la predominancia de enfoques sectoriales y su falta de articulación y complementariedad
5. Grado de institucionalización de los programas (funciones compatibles con REDD+)	<ul style="list-style-type: none"> Las mesas REDD+, los grupos técnicos y comisiones vienen siendo estructurados como respuesta o parte de un sistema de gestión centralizado (anidamiento)
6. Capacidad técnico operativa y asignación presupuestal	<ul style="list-style-type: none"> Existen capacidades diferenciadas en términos de conocimientos aptitudes y destrezas del personal a cargo de la gestión de los procesos REDD+
7. Compromisos políticos, agendas	<ul style="list-style-type: none"> No existe una asignación presupuestal específica para garantizar la ejecución de acciones estratégicas
8. Riesgos de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de un alto grado de corrupción en el sector, desconfianza e impunidad³⁴

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas a actores.

Bajo estas condiciones los interlocutores entrevistados establecen que existe muy poca probabilidad de que el mecanismo REED+ se pueda implementar sin hacer previamente una reestructuración del sector e implementar las salvaguardas pertinentes.

Es conveniente abordar de forma independiente las debilidades del sistema de gestión de bosques, con aquellas prácticas que directamente están vinculadas con actos de corrupción, como indican algunos entrevistados “no toda debilidad se puede tipificar como corrupción”.

Tal es así que luego de intercambiar opiniones y percepciones sobre las posibilidades que tiene REDD+ de implementarse en el Perú, fueron identificando algunos riesgos de corrupción que podrían ocurrir en los procesos de REDD+. En el siguiente cuadro se describen los principales riesgos, en los cuadros subsiguientes se aborda con detalle tanto los riesgos de corrupción en la gestión forestal actual, como los riesgos de corrupción en REDD+ propiamente dicho de acuerdo a las fases de implementación.

³⁴ En la matriz de análisis se detalla sobre malas prácticas y modalidades de corrupción existentes en el sector forestal.

Cuadro N° 9: Principales riesgos de corrupción en REDD+ identificados por los actores de las zonas priorizadas en el estudio

A	A este nivel (políticas y medidas), los riesgos de corrupción de mayor preocupación sería: la captura del estado mediante sobornos para la categorización y clasificación del bosque, el tráfico de tierras, malversación, emisión de normas para atender temas particulares no colectivos, preferencias (privilegios) y manipulación de los procesos para las asignaciones presupuestales de fondos de cooperación y públicos.
B	En un segundo nivel de riesgo se identifica: la posible manipulación de la información sobre estudios de línea base y el favoritismo (sobre estimación y sobre valoración), para ciertos grupos económicos.
C	En tercer nivel se identifica la posible alteración de los niveles de emisiones de referencia para beneficiar a grupos privilegiados o actores de MRV que sobreestiman la cantidad de emisiones reducidas o evitadas.
D	Un cuarto grupo de riesgos estaría relacionado con la distribución de beneficios derivados de ingresos REDD+, limitando la distribución equitativa de tales beneficios.
E	El establecimiento de vínculos con el lavado de dinero y otros activos a través de la compra y venta de derechos de carbono.
F	En quinto lugar se ubica la priorización inadecuada de actores y aliados estratégicos (nepotismo-favoritismo-fraude), mediante la definición de beneficiarios en favor de sectores con mayor influencia/poder y/o excluyendo a las poblaciones más vulnerables
G	En sexto lugar se identifican los escasos niveles de información y transparencia (favoritismo), el uso de lenguaje inaccesible e inadecuado para los diversos actores (fraude). Y la postergación flagrante de prioridades poblacionales (soborno-malversación-tráfico de influencias)
H	Finalmente se hizo alusión al carácter de la información poco precisa para limitar deliberadamente la participación efectiva y el poder de toma de decisiones de las poblaciones indígenas.

Fuente: Elaboración propia, en base a entrevistas a actores

5.2. Modalidades de corrupción identificados de acuerdo a lo indicado en la Guía para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en REDD+ del Programa ONU – REDD+

En base a las percepciones de los actores y la revisión de información secundaria se han identificado las siguientes formas o tipos de corrupción en el sector forestal peruano:

Soborno:

Para la obtención de resultados favorables en las inspecciones oculares de campo para la aprobación de volúmenes de madera de determinadas especies y volúmenes deseados por los usuarios sin que necesariamente la información sea veraz y/o exacta. Asimismo refieren para la aprobación de instrumentos de gestión para el aprovechamiento forestal (PGMF y POAs), para disponer de saldos de volúmenes de madera en el sistema de información que les permita legalizar madera de origen controversial.

Del mismo modo indican para movilizar productos forestales sin los documentos que aseguren el origen legal, o para devolver irregularmente productos que han sido sujetos a una intervención por infracción a la legislación. Esto proyectado a REDD hay el temor o riesgo que también se manipule y apruebe información inexacta o falsa en los inventarios de carbono, en la aprobación de sus instrumentos de gestión.

Favoritismo

Principalmente en la selección y evaluación de personal, para la gestión pública, en la asignación de buena pro para la obtención de consultorías, fondos para la implementación de proyectos, trato preferencial en la atención de solicitudes y agendas particulares por determinado grupo influyente, subordinación ante grupos de poder económico.

Malversación de Fondos

No se tuvo mucha información de esta forma de corrupción, pero si se admitió que por orden de control interno se han detectado casos de malversación de fondos públicos, por lo general indican que no se encuentra una coherencia y transparencia en el gasto y reporte de fondos públicos.

Fraude

Como indicamos anteriormente se da en la declaración y aprobación de información falsa o inexacta para la aprobación de volúmenes y especies para los instrumentos de gestión, que son detectados posteriormente en acciones de fiscalización. El riesgo es latente no sólo para la autoridad administrativa sino también en los fallos en los procesos judiciales, esta misma práctica también puede mantenerse para las iniciativas de REDD.

Nepotismo

En la falta de transparencia de contratación de personal sin una exhaustiva evaluación de antecedentes de los postulantes.

Padrinazgo

En el favoritismo recurrente para no investigar o sancionar a funcionarios de actuación controversial, en los nombramientos de cargos de confianza a personajes con antecedentes no favorables, en la atención preferencial para atender o resolver trámites con celeridad administrativa inusual para el resto de usuarios.

Tráfico de Influencias

Esto a menudo identifican los actores en los fallos de los procesos administrativos y judiciales, se dan casos que hay intervención de personajes o grupos influyentes para las decisiones que violan el debido procedimientos o carecen de transparencia, en muchos casos indican que hay señales de casos de conflicto de intereses, principalmente en el actual proceso de descentralización de funciones a las autoridades regionales.

5.3. Malas prácticas y modalidades de corrupción existentes en el sector forestal (nacional y regional)

La identificación de riesgos de corrupción en REDD+, presenta como antecedente, la multiplicidad de elementos estructurales (institucionalidad y capacidades técnico operativas), así como prácticas corruptas actualmente identificadas en el sector forestal. En la matriz adjunta se describen los diversos elementos y malas prácticas a lo largo de la cadena forestal, partiendo de uno de los factores críticos, la tenencia y propiedad de la tierra, el marco regulatorio que posibilita sus cambios de uso; estableciendo en cada nivel (nacional y regional), los principales vicios (actos corruptos) y/o riesgos identificados.

Los ocho momentos o factores identificados en la cadena de la actividad forestal abordados de manera sintética son:

1. Tenencia de la tierra
2. Otorgamiento de título habilitante (acceso al bosque)
3. Aprovechamiento forestal
4. Movilización - transporte local
5. Industrialización y/o transformación
6. Despacho y movilización externa (tránsito)
7. Comercialización interna
8. Exportación

Cuadro N° 10: Matriz de riesgos y modalidades de corrupción en el sector forestal³⁵

Eslabones de la Cadena Forestal	A Nivel Nacional	A Nivel Regional (Sub-nacional)	Instancias competentes y/o actores involucrados
<p>1. Tenencia de la tierra</p>	<p>La nueva Ley Forestal, Ley Nro. 29763, permite formalizar el cambio de uso no permitido por la norma actual, mediante el otorgamiento de Contratos de Cesión en uso, las zonas con tierras de capacidad de uso mayor forestal y para protección con uso actual de producción agroforestal o silvo pecuario. El riesgo es que se haga un mal uso de esta posibilidad para cambiar de uso del bosque con la anuencia y consentimiento de la autoridad. Estas debilidades y falta de coherencia en el accionar, incongruencias en la legislación, puede generar un mercado ilegal de tierras con signos claros de corrupción.</p>	<p>Aplicación inadecuada del Decreto Legislativo Nro. 667, Ley de Registro de Predios Rurales, por parte de la autoridad regional competente, en el otorgamiento de certificados de posesión a terceras personas, quienes se encargan de registrar dichos certificados, para luego de un tiempo se convierta en inscripción de propiedad.</p>	<p>Direcciones Regionales de Agricultura</p>
		<p>Existen comunidades nativas ubicadas en bosques de producción permanente, que han sido reconocidas posterior a la creación legal de dicho bosques y sin que se haya definido su territorio, quienes vienen tramitando su titulación y exclusión de áreas, mayormente con la representatividad de terceras personas que están interesadas en el aprovechamiento de los recursos existentes en la mismas; es decir en muchos casos se crea pseudas comunidades cuya motivación es ajena a las mismas.</p>	<p>Direcciones Regionales de Agricultura, COFOPRI, Ministerio de Agricultura, SUNARP, Organizaciones Indígenas</p>
		<p>Existen comunidades nativas que están tramitando la ampliación de su territorio en áreas de bosques de producción permanente y contratos de extracción forestal, con el apoyo de terceras personas interesadas en el aprovechamiento de los recursos forestales existentes en las mismas, a pesar de tener grandes extensiones de áreas tituladas y con poca familias que lo habitan (manipulación de terceros para extender áreas comunales con fines de aprovechamiento forestal)</p>	<p>Direcciones Regionales de Agricultura, COFOPRI, SUNARP, Autoridad Forestal Regional, Ministerio de Agricultura, Organizaciones Indígenas, los interesados (comunidades)</p>
		<p>Existen colonos que vienen ocupando bosques de producción permanente, mediante el establecimiento de cultivos agrícolas como maíz, plátano, coca, etc., que vienen solicitando su adjudicación y exclusión de las mismas que son atendidas sus solicitudes trasgrediendo la normatividad.</p>	<p>Direcciones Regionales de Agricultura, COFOPRI, Ministerio de Agricultura, gremios de los agricultores</p>

³⁵ Elaboración propia, Mayo de 2013.

2. Otorgamiento de título habilitante (Acceso al bosque)	La nueva Ley Forestal, Ley Nro. 29763, permite el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal a las comunidades en trámite de reconocimiento, titulación o ampliación territorial. El riesgo es que terceras personas motiven a las comunidades y hagan mal uso de esta posibilidad al punto que tengamos una proliferación de permisos forestales.	Información falsa o inexacta en los planes de manejo forestal, respecto a la ubicación de las parcelas de corta, a la señalización de fajas, al número y ubicación de árboles aprovechables y semilleros, a la identificación de especies, que por lo general no están señalizadas (plaqueadas) y a la sobre estimación de volúmenes de árboles aprovechables. El riesgo está que pese a estas falencias se tengan informes de inspección de la autoridad que den su conformidad.	Autoridad forestal local (personal encargado de las inspecciones oculares), Director de la Oficina de la Autoridad Forestal Regional y/o Administrador Técnico, OSINFOR, Contraloría, Consultor Forestal, responsable del título habilitante.
	Si esto no se regula adecuadamente puede ser un incentivo perverso que puede promover prácticas ilícitas (tala y comercio ilegal de madera), conflictos.	Otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en predios privados donde no existen recursos forestales aprovechables con informe favorable de malos funcionarios.	Titular del título habilitante, autoridad forestal local y OSINFOR
	Los problemas se extienden a los bosques locales porque se generan vicios administrativos y problemas de transparencia en su otorgamiento e implementación	Otorgamiento de autorizaciones de cambio de uso de tierras en zonas donde no existen recursos maderables a ser desboscado, cuya finalidad es conseguir autorizaciones para amparar legalmente madera que tiene procedencia controversial.	Titular del título habilitante, autoridad forestal local, Ministerio de Agricultura (DGFFS)
		Otorgamiento de autorizaciones de cambio de uso de tierras en zonas con tierras de capacidad de uso mayor forestal, que fueron tituladas indebidamente, mayormente para el establecimiento de cultivos agrícolas como la palma aceitera.	Titular del título habilitante, autoridad forestal local, Ministerio de Agricultura (DGFFS), Dirección Regional de Agricultura, SUNARP
	La nueva Ley Forestal, Ley Nro. 29763, permite a las comunidades el aprovechamiento de productos forestales maderables con fines de subsistencia, sin la necesidad de contar con un título habilitante (Permiso forestal), situación que puede ser mal usada por algunos comuneros y terceras personas dedicadas al comercio ilegal de madera.	Las comunidades nativas por lo general no disponen de recursos financieros para poder contratar Consultores Forestales que se encarguen de elaborar y tramitar sus planes de manejo forestal para la obtención de sus permisos de aprovechamiento forestal, situación que es aprovechada por terceras personas, quienes a cambio de realizar la extracción y comercialización de la madera, se encargan de financiar la elaboración de los citados planes muchas veces con información dudosa o inexacta, aprovechando el poder que les es otorgado por los jefes de la comunidad, son quienes frecuentemente cometen las infracciones a la legislación.	Autoridad forestal local, consultor forestal, empresario maderero, notario público, OSINFOR, jefe de la comunidad.
		Otorgamiento de autorizaciones para el aprovechamiento de árboles arrastrados por los ríos, hecho que es usado inadecuadamente para amparar madera de procedencia ilegal.	Autoridad forestal local, autoridad forestal regional, usuario del bosque (solicitante)

	No se tiene información actualizada, menos aún interconectada de los títulos habilitantes otorgados por la Autoridades Regionales que permitan hacer un monitoreo a todo nivel, menos aún para tener acceso público a la información.	Las comunidades nativas desconocen los procedimientos administrativos, legales y técnicos para la obtención e implementación de sus permisos de aprovechamiento forestal, por lo que entregan el poder a terceros para ser representados en los trámites, quienes hacen un uso indebido del poder otorgado por las comunidades más allá de lo permitido en muchos casos con complicidad de algunos malos funcionarios que muchas permiten amparar madera de procedencia ilegal, que en adelante generan sanciones a las comunidades por actos no cometidos por ellos lo que pueden llevarlos a recibir multas, caducidad de sus títulos habilitantes entre otros.	Autoridad forestal local, autoridad forestal regional, compradores de madera, acopiadores y/o habilitadores, OSINFOR, Contraloría
		La Autoridad Forestal encargada de la supervisión del cumplimiento de los planes de manejo no cuenta con la información necesaria para las acciones de control y fiscalización (puntos geo-referenciados de los árboles aprovechables) en permisos de aprovechamiento forestal a baja escala. Esta flexibilidad que se otorgó a las comunidades está siendo mal usada por algunos acopiadores de madera para amparar madera de origen controversial, en muchos casos con la anuencia de malos funcionarios.	
	La Resolución Jefatural Nro. 232-2006-INRENA, permite a las comunidades nativas la presentación de un simple documento "llamado plan de manejo" para el aprovechamiento forestal en baja escala (hasta 650 m3 de madera), en la que no se registra la ubicación en coordenadas UTM de los árboles aprovechables. Esta flexibilidad está siendo utilizada inadecuadamente por terceros con la anuencia en muchos caso de la autoridad forestal.	Para quien haya invertido en un censo forestal real, no hay incentivos ni trato diferenciado con otros que hayan acudido a realizar trabajos al margen de la ley (información falsa, sin trabajo de campo sino sólo de gabinete). Lamentablemente hay malos funcionarios que permiten ello, recomiendan a los solicitantes a que estas actividades sean desarrolladas por profesionales allegados a ellos con quienes ya guardan intereses compartidos que los favorecen incluso hasta la aprobación del permiso forestal.	Autoridad forestal local, autoridad forestal regional, consultores forestales, colegio de ingenieros (CIP), contraloría
		Hay problemas en la celeridad en la aprobación de planes de manejo forestal y otorgamiento de títulos habilitantes, que en muchos casos son por falta de personal y presupuesto para verificación de campo; hechos que generan actos de corrupción por algunos malos funcionarios que la celeridad no es casual y gratuita, se dan muchos casos donde los propios administrados financian la supervisión y logística de campo directamente con los funcionarios.	Autoridad forestal local, autoridad forestal regional, MINAG (DGFFS), contraloría
3. Aprovechamiento forestal	El Organismo de supervisión de los recursos forestales y de fauna silvestre - OSINFOR tiene limitaciones (personal y presupuesto) que le permita hacer el seguimiento del aprovechamiento forestal de todos los títulos habilitantes otorgados por la autoridad forestal de modo oportuno, así como la evaluación de la secuencia técnica de los POAs, evaluación quinquenal de los Planes de Manejo Forestal de las concesiones forestales, entre otros.	La Autoridad Regional Forestal no cuenta con personal y presupuesto suficiente para verificar en el área de aprovechamiento forestal de los títulos habilitantes, que le permita asegurar que los productos movilizados al amparo de las guías de transporte forestal (GTF) provengan del lugar declarado por los administrados. Esto ocasiona en muchos casos actos de corrupción para dar conformidad a estos actos administrativos.	Gobiernos regionales, (DGFFS), MEF, OSINFOR

		Las comunidades no conocen y manejan el balance de extracción de sus permisos forestales registrados en las oficinas de la autoridad forestal, menos aún son notificados sobre el movimiento (saldos de madera), situación que los obliga a ser dependientes de los comercializadores de la madera y algunos malos funcionarios que no necesariamente actúan de forma transparente, en muchos casos hacen uso indebido de los saldos de volúmenes de las comunidades en los sistemas de información para poder comercializarlos ilegalmente a terceros sin conocimiento de las comunidades para amparar madera de origen controversial.	Autoridad forestal local, tramitadores, compradores de madera, organizaciones indígenas (Veedurías), representantes de las comunidades.
	La Resolución de Intendencia Nro. 254-2007-INRENA-IFFS, permite el aprovechamiento de madera en concesiones para otros fines, es decir en concesiones que fueron otorgados para productos forestales diferentes a la madera y en concesiones de forestación y/o reforestación, mediante la presentación de planes de manejo complementarios y previa inspección ocular. Esta posibilidad está permitiendo en muchos casos legalizar madera de origen controversial, madera que no proviene de un plan de manejo, estas aprobaciones en muchos casos tienen signos de actos de corrupción.	Existen titulares de concesiones para productos forestales diferentes a la madera y de concesiones de forestación y/o reforestación, que venden sus guías de transporte forestal a terceras personas para amparar madera de procedencia ilegal, hechos que en muchos casos son conocidos por algunos funcionarios de la autoridad forestal	Autoridad forestal local, autoridad forestal regional, OSINFOR, Contraloría, titular del título habilitante.
	El OSINFOR ha iniciado el procedimiento único sancionador (PAU) a muchos concesionarios madereros, a quienes les ha suspendido temporalmente sus actividades de extracción forestal que muchas veces han llegado hasta dos años mientras dure el procedimiento administrativo, sin que esto necesariamente esta medida asegure que se van a suspender las actividades físicas en campo.	Concesiones forestales vigentes con actividades paralizadas por inicio de Procedimientos Administrativos únicos (PAU) que están siendo afectadas por la extracción ilegal de madera, pero que finalmente son amparadas legalmente por autorizaciones de predios privados o permisos forestales de las comunidades, con la anuencia de algunos malos funcionarios.	Autoridad forestal local, OSINFOR, Contraloría, titular del título habilitante, taladores de madera.
		No se respetan los árboles semilleros, estos son talados. Asimismo, no tienen el cuidado de impacto en el bosque (regeneración natural). Esto es parte de la supervisión que deberían alertarse en planes de manejo, que en gran manera se han reducido sólo a la verificación de árboles aprovechables, dejando de lado las operaciones y tratamientos silviculturales.	Titular del título habilitante, consultor forestal, empresa extractora, OSINFOR
	El Decreto Supremo Nro. 014-2001-AG establece que el OSINFOR debe realizar cada cinco años auditorias quinquenales en las concesiones forestales maderables, a fin de supervisar entre otros, la eficiencia en el aprovechamiento, sin embargo hasta la fecha no han realizado ninguna auditoria, esto está ocasionando que la mayoría de concesiones forestales tengan problemas para su implementación y manejo transparente	Los resultados de evaluación de un determinado POA en un título habilitante, no son vinculantes con la aprobación del POA siguiente (sucesivo), esto hace que se pierda la esencia del manejo forestal, se permita malas prácticas motivando actos de corrupción en las evaluaciones y conformidad de trámites.	OSINFOR, Autoridad Forestal Regional, consultor forestal, contraloría.

		Actualmente, las comunidades no tienen sistemas de monitoreo comunal para verificar la implementación de sus permisos forestales en campo, no cuentan con los antecedentes ni los documentos del permiso forestal en sus comunidades. En el caso que alerten o denuncien problemas de tala ilegal o incumplimiento de los planes de manejo, son ellos los sancionados por ser los titulares del derecho, más no así quienes cometen las infracciones.	Autoridad forestal local, miembros de la comunidad, organizaciones indígenas (Veeduría), OSINFOR.
4. Movilización - transporte local		Los puestos de control no están debidamente implementados con personal, sistema de información interconectado y logística necesaria para realizar un control eficaz y para realizar el seguimiento de sus operaciones. Asimismo, no cuentan con presupuesto para realizar intervenciones o no cuentan con el respaldo de sus superiores cuando son denunciados por los intervenidos. Esto los hace vulnerables a corrupción aprovechándose de la debilidad institucional, muchos muestran signos de riqueza y guardan relaciones estrechas con los administrados más allá de las profesionales.	Autoridad regional forestal, MINAG (DGFFS), MEF, Proyectos vinculados a fortalecimiento institucional, PNP, SUNAT.
		No se tienen estudios de rendimientos oficiales para aplicar factores de conversión reales, por lo que hay un excedente de volúmenes que son movilizados y comercializados ilegalmente.	MINAG (DGFFS), OSINFOR, titulares de los títulos habilitantes
		Uso de las GTF de productos al estado natural que son emitidas por los concesionarios para amparar el transporte de madera extraída ilegalmente	MINAG (DGFFS), PCM
		No se usa la regla o método oficial de cubicación para maderas en rollo "Smalian", sino la de "Doyle" o la del comprador como usualmente la conocen.	MINAG (DGFFS), PCM, Autoridad forestal regional
		Las comunidades nativas no tienen conocimientos de la movilización de madera al amparo de su permiso que mayormente es administrada por terceras personas, quienes utilizan sus saldos para amparar madera de procedencia ilegal.	Autoridad forestal local, comprador de madera, representantes de la comunidad.
5. Industrialización y/o transformación	El Decreto Supremo Nro. 014-2001-AG obliga a los titulares de plantas de transformación a llevar el libro de operaciones, sin embargo el no llevarlo no está considerado como infracción administrativa. Esto ocasiona riesgos de corrupción para el resultado de las verificaciones.	Muchas plantas de transformación no llevan el libro de operaciones o no tienen al día la información registrada en el mismo, los cuales dificultan su control por parte de la Autoridad Forestal. El manejar cadenas de custodia en una planta de transformación es un tema voluntario, a menudo prestan servicios para el aserrío a terceros sin registrar el origen de la madera, lo que permite ingresar madera de origen controversial, esto no es ajeno al conocimiento de ciertos funcionarios.	MINAG (DGFFS), representantes de las plantas de transformación, autoridad forestal local.
	El Decreto Supremo Nro. 014-2001-AG prohíbe el uso de la moto sierra a punta para el aserrío de madera, pero permite el uso de la misma con equipos accesorios como el Castillo o Chullachaqui, siempre y cuando este contemplado en el plan de manejo, conforme lo establece la Resolución de Intendencia Nro. 191-2003-INRENA-IFFS	La Autoridad Forestal no realiza el control en bosque para verificar el uso de la motosierra con equipos accesorios a ésta en el aserrío de madera, por falta de personal o presupuesto, situación que es aprovechado por muchos titulares de títulos habilitantes, para aserrar con moto sierra a punta de modo que no existan las huellas de la punta de la sierra cadena y hacer ver de qué se trata de madera aserrada a Castillo o son limpiadas en los aserraderos, muchos funcionarios conocen y saben de estas prácticas alertan la infracción al transportista, pero que no son sancionadas por problemas de transparencia.	Autoridad forestal local, Gobierno Regional, MEF, titulares de títulos habilitantes.

		No se tienen establecidos los rendimientos de madera rolliza a madera aserrada de las especies maderables que vienen siendo aprovechados y comercializados en nuestro país, con excepción de la caoba y el cedro (en las que solo se permite el rendimiento de 52 %), por lo que se viene aceptando el rendimiento del 80 %, parte del cual probablemente está siendo utilizado para el lavado de madera de procedencia ilegal.	MINAG (DGFFS), Autoridad forestal regional, titulares de títulos habilitantes, dueños de las plantas de transformación
6. Despacho y movilización externa (tránsito)	El Decreto Supremo Nro. 014-2001-AG no establece claramente si los productos de transformación secundaria requieren de GTF para su movilización.	Los productos de transformación secundaria como el triplay y otros se vienen movilizando sin guías de transporte forestal (GTF) basado a un memorándum múltiple Nro. 162-2010-AG-DGFFS-(DPFFS) dirigido a las Administraciones Técnicas Forestales y Fauna Silvestre (ATFFS) y suscrito por el Director General Forestal y de Fauna Silvestre en el año 2010.	MINAG (DGFFS).
		Uso indebido de GTF (ruleteo de GTF) durante el transporte de productos forestales transformados, por falta de puesto de control, deficiente control o por el consentimiento de la Autoridad encargada de realizar el control.	Autoridad forestal local, regional, MINAG (DGFFS), MEF, PNP
		Falsificación y clonado de GTF y uso de las mismas para amparar el transporte de madera extraída ilegalmente. Los talonarios de las GTF no disponen de precintos de seguridad u otros que impidan su falsificación.	MINAG (DGFFS), Autoridad forestal local, regional, PNP, Fiscalía
7. Comercialización interna	El artículo 379° del Decreto Supremo Nro. 014-2001 permite la comercialización de madera extraída ilegalmente dentro de terrenos comunales y áreas de aprovechamiento forestal	Hay algunas Autoridades Regionales Forestales y ATFFS que vienen devolviendo a los titulares de títulos habilitantes comuneros las maderas intervenidas que han sido extraídas por terceras personas dentro de sus áreas, conforme lo establece el artículo 379° del Decreto Supremo Nro. 014-2001-AG. Este dispositivo es aprovechada por algunos titulares de concesiones forestales para extraer madera de otras parcelas de corta anual que todavía no han sido aprovechadas y hacer ver que han sido extraídos por terceras personas, para que la Autoridad Forestal proceda a devolverlos y lo puedan comercializar. Este es un tema que tiene signos claros de corrupción.	MINAG (DGFFS), PCM, compradores de madera, miembros de las comunidades
		El precio de la madera extraída mediante planes de manejo forestal son mayores a las provenientes de árboles arrastrados por los ríos, desbosque y cambio de uso (desanima a los titulares de TH a invertir en la ejecución de planes de manejo), dado que les generan competencia desleal y desincentiva el MFS, de esto son conscientes las autoridades pero son permeables o reactivos	Autoridad forestal local, regional, MINAG (DGFFS), Contraloría.
8. Exportación	La Ley Nro. 27308, el Decreto Supremo Nro. 014-2001-AG, el Decreto Supremo Nro. 001-2008-MINAM y el TUPA del MINAG, cuya modificación fue aprobada por Resolución Ministerial Nro. 0212-2011-AG, los productos forestales de especies NO CITES requieren de permiso de exportación.	En el control de productos forestales de especies NO CITES que son exportados, las autoridades regionales o ATFFS no están exigiendo la presentación de permisos de exportación, esto hace que se desconozcan los volúmenes de exportaciones por modalidades de otorgamiento, regiones, especies, etc.	MINAG (DGFFS), ADEX, ADUANAS

	<p>Conforme a lo establecido en el ROF del MINAG, que fue aprobado por Decreto Supremo Nro. 031-2008-AG, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre tiene como función el otorgamiento de permiso de exportación de madera de especie NO CITES, sin embargo dicha Dirección General no está exigiendo a los exportadores dicho trámite.</p>	<p>La mayoría de los comerciantes exportadores vienen exportando productos forestales maderables de especies NO CITES sin el correspondiente permiso de exportación, que es el documento que sustenta el origen legal del producto, conforme lo establece el Decreto Supremo Nro. 001-2008-MINAM.</p>	<p>MINAG (DGFFS), ADEX, ADUANAS</p>
	<p>De acuerdo a lo establecido en los Anexos de las Resoluciones Ministeriales que concluyen la transferencia de funciones en materia agraria a los gobiernos regionales y a lo establecido en el Decreto Supremo Nro. 010-2009-AG, las Autoridades regionales o ATFFS tienen la función de realizar el control del aprovechamiento, transporte, transformación y comercio de productos forestales y de fauna silvestre</p>		

En el cuadro anterior se detalla los riesgos a los actos de corrupción en a lo largo de la cadena del valor forestal, si bien es cierto muchos de estos riesgos podrían estar ligados a REDD+ directa o indirectamente, es conveniente también analizar los riesgos de acuerdo a las etapas de implementación de REDD+ (Fases), más aún que estas ya adoptan funciones más allá de un solo sector. A continuación presentamos una matriz que analiza los diferentes elementos de REDD+ según sus fases.

Cuadro N° 11: Matriz de debilidades del sistema y posibles riesgos de corrupción en cada fase REDD+³⁶

Elementos	FASE I	FASE II	FASE III
Políticas y Medidas	<ul style="list-style-type: none"> - Soborno o uso de influencias para definir, categorizar, clasificar al bosque; de manera que se incluyan o excluyan áreas de interés particular bajo el control de aquellos que tienen influencia/ poder, lo que resultaría en la captura del Estado. - Tenencia y propiedad de la tierra /acaparamiento de tierras (fraude-colusión/postergación de medidas). - Colusión a favor de ciertos tipos de actividades REDD+ que favorezcan a un sector en específico. - Privilegios para beneficiar con proyectos y financiamiento a grupos particulares - Definición de ámbitos y prioridades de intervención (colusión-favoritismo). - Concentración de financiamiento para iniciativas tempranas (falta de transparencia). - Políticas contradictorias sobre usos del suelo e inversiones (biocombustibles y redes viales)-colusión/falta de transparencia. - Influencia indebida para determinar quién puede llevar a cabo actividades REDD+, lo que resulta 	<ul style="list-style-type: none"> - Fraudes para la tenencia de la Tierra: Tráfico de tierras. Manipulaciones en la emisión de certificados de posesión y titulación. - Acceso no transparente para el otorgamiento, para el aprovechamiento de bienes y servicios del bosque: Información no verás, informes de inspección y verificación adulterados. - Colusión, extorsión, soborno o amiguismo al adquirir bienes y servicios, así como para contar con la conformidad del usuarios del bosque. - Corrupción que ocasione la no adhesión a las salvaguardas REDD+. - Soborno, amiguismo, abuso de discreción y/o colusión para pasar por alto la aplicación del debido procedimiento. - Soborno en la suscripción de contratos y 	<ul style="list-style-type: none"> - Malversación que pone en riesgo la viabilidad y factibilidad de REDD+. - Influencia indebida y soborno para ignorar infracciones a los reglamentos REDD+

³⁶ Documento elaborado en base a entrevistas realizadas, tomando como referencia la Guía para la Evaluación de Riesgos de Corrupción en la REDD+, Programa ONU-REDD, 2012.

	<p>en la captura del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fraude en los procesos y espacios de participación e involucramiento de actores. - Influencia indebida para crear licencias fraudulentas, títulos de propiedad o derechos de carbono. - Falta de transparencia, lo que permitiría el amiguismo al designar personal nuevo para que guíe el proceso de preparación 	<p>convenios leoninos entre empresas y dirigentes de los pueblos indígenas y demás productores locales a espaldas de sus representados.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Corrupción del sistema judicial. 	
<p>SMRV</p> <p>Sistemas de Monitoreo Forestal Nacional, incluyendo sistemas de medición, reporte y verificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manipulación en la postergación de estudios de línea base, baja calidad de la data en los estudios, desvío de recursos (favoritismo, malversación). - Personal no calificado/ subestimación y sub valoración de los sistema de evaluación y monitoreo (amiguismo-colusión-fraude). - Identificación de papeles de manera tal que se permita la manipulación de datos en el futuro. - Parámetros de auditoría para verificación redactados con poca claridad deliberadamente 	<ul style="list-style-type: none"> - Manipulación de datos a favor de ciertos participantes en actividades de demostración. - Actores de MRV sobreestiman la cantidad de emisiones reducidas o evitadas, o bien, el incremento de las reservas de carbono en las actividades de demostración. 	<ul style="list-style-type: none"> - Postergación de actores, sub valoración de reportes y sobre estimación de resultados. - Manipulación de datos a favor de ciertos participantes. - Actores de MRV sobreestiman la cantidad de emisiones reducidas o evitadas, bien, el incremento de las reservas de carbono. - Influencia o presión indebida para pasar por alto una diligencia debida durante la verificación.
<p>REL</p> <p>Niveles de referencia/Niveles de referencia de emisiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Privilegios a sectores con poder económico. - Establecimiento de niveles de referencia fraudulentos. - Identificación de las “circunstancias nacionales” a favor de aquellos que tienen influencia/poder y/o marginar a otros, lo que exacerbaría las desigualdades existentes (influencias de poder en privilegiar la data a favor de grupos de interés particular subestimando lo producido colectivamente). - Adulterar (en caso de incremento de reservas, reducción). - deliberadamente los niveles de emisión de 	<ul style="list-style-type: none"> - Colusión. - Sobre estimación o subestimación deliberadamente los niveles de emisión de referencia/niveles de referencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Modificación y manipulación de estándares y niveles. - Adulterar artificialmente el nivel de referencia/nivel de emisión de referencia en la escala nacional (o sub nacional).

	<p>referencia/niveles de referencia con el fin de demostrar una mayor reducción de emisiones o enriquecimiento de reservas de carbono</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sobornos en la emisión de informes de verificación y comprobación 		
<p>SDB</p> <p>Sistemas de distribución de beneficios</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Omisión de procesos y dinámicas corruptas del contexto (lavado, narcotráfico)-colusión. - Priorización inadecuada de actores y aliados estratégicos (nepotismo-favoritismo-fraude). - Diseños intencionalmente débiles que favorezcan movimientos poco transparentes de fondos. - Definición de beneficiarios a favor de aquellos con influencia/poder y/o excluyendo a las poblaciones más vulnerables. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sobornos y colusión. - Influencia indebida para vincular los derechos de carbono a la propiedad del Estado y excluir la tenencia informal o consuetudinaria. - Sobornos para registrar derechos de carbono a parcelas de tierra particulares. 	<ul style="list-style-type: none"> - Malversación, fraude y lavado de activos. - Malversación de ingresos REDD+ . - Fraude relacionado con la distribución de beneficios derivados de ingresos REDD+, limitando la distribución equitativa de tales beneficios. - Lavado de dinero y otros activos a través de la compra y venta de derechos de carbono.
<p>Salvaguardas</p> <p>Abordar/respetar las salvaguardas y el sistema de información sobre salvaguardas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Escasos niveles de información y transparencia (favoritismo). - Lenguaje inaccesible e inadecuado para los diversos actores (fraude). - Postergación flagrante de prioridades poblacionales (soborno-malversación-tráfico de influencias). - Información poco precisa para limitar deliberadamente la participación efectiva y el poder de toma de decisiones de ciertas partes, en especial, de las poblaciones marginadas o vulnerables. - Fraude para designar deliberadamente sistemas deficientes de información para salvaguardas ambientales y sociales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad de políticas y sistemas laxos de control y sanción (colusión). - Fraude para implementar deliberadamente políticas/medidas débiles sobre salvaguardas y/o sistemas de información de salvaguardas 	<ul style="list-style-type: none"> - Fraude y soborno, para reportes de información y niveles de cumplimiento. - Fraude al reportar información sobre salvaguardas sociales y ambientales. - Soborno para pasar por alto la no observación de las salvaguardas. - Extorsión para poner a disposición información oficial necesaria para brindar información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas.

Actores involucrados en el proceso de la consultoría

Como anteriormente indicamos, el estudio tomo como ámbitos de acción y referencia cinco lugares principalmente: Lima, Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Satipo – San Ramón. Durante su desarrollo se realizaron entrevistas, encuestas, reuniones en grupo, etc. En el que destacan los siguientes actores:

- Entidades públicas: MINAM, MINAG, OSINFOR, Defensoría del Pueblo, Contraloría, PCM, Jefaturas de las ANP.
- Organizaciones indígenas: AIDSESEP, CONAP, ORPIO, ARPI, FENAMAD, ORAU.
- Entidades de cooperación técnica internacional: WWF, EIA, ICRAF, PNUD.
- Organismos no gubernamentales locales representativos: DAR, AIDER.
- Organismos no gubernamentales locales representativos: DAR, AIDER, SPDA, PROETICA. CEDISA.
- Líderes de los espacios de participación de sociedad civil (MESAS REDD)³⁷
- Usuarios del bosque: Concesionarios forestales y empresas.

³⁷ Mesas REDD de Loreto y Ucayali.

6. Riesgos de conflictos sociales generados por la corrupción

El último Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, da cuenta de 227 conflictos sociales en el mes de diciembre de 2012. De ellos, 164 (72,2%) se encuentran activos y 63 (27,8%) en estado latente. Las regiones de Ancash (32), Puno (20) y Apurímac (19) son las que concentran la mayor cantidad de conflictos.

Los conflictos socio ambientales (148) representan el 65.2% del total de conflictos. Le siguen los conflictos por asunto de gobierno local (20 casos, es decir, el 8.8%), los conflictos por demarcación territorial (13 casos, 5.7%) y los conflictos por asuntos de gobierno nacional y por asuntos laborales, que tienen la misma proporción (11 casos, 4.8%, cada uno).

Durante el período que nos ocupa, se registraron tres conflictos sociales nuevos. Dos de carácter socio ambiental, ubicados en Pasco y Huancavelica, y uno del ámbito universitario, en Ancash.

El Reporte de Conflictos Sociales N° 106 señala que la principal competencia legal en la atención de los conflictos sociales registrados recae en el Gobierno Nacional, con 147 casos (64,8%), seguido de los Gobiernos Regionales con 48 casos (21,1%) y los Gobiernos Locales, con 23 casos (10,1%).

El 2012 culmina con un total de 227 conflictos sociales, de los cuales: 84 se iniciaron durante ese año, 35 se resolvieron y 42 fueron retirados del registro. Del total de casos nuevos, los conflictos socio ambientales ocuparon el 65.5% (55 casos). Le siguen los casos vinculados a asuntos de gobierno nacional, asuntos de gobierno local y laborales, con 8,3% (7 casos cada uno). Cabe indicar que desde el 2008, por quinto año consecutivo, los conflictos socio ambientales representan el mayor número de casos registrados.

Desde el mes de junio, el número de conflictos mostró una tendencia a la disminución, habiéndose pasado de 247 en dicho mes a 227 casos en el presente reporte. Sin embargo, lo más preocupante del 2012 fueron los conflictos en los que se llegó a graves actos de violencia. En ellos, 24 personas perdieron la vida, todas ellas civiles, y 649 resultaron heridas, entre civiles, policías y militares.

En relación con los procesos de diálogo, a la fecha hay 84 casos (51%) en proceso de diálogo, de los cuales 52 (62%) se desarrollan en mesas de diálogo. Cabe señalar que desde el 2010 se mantiene una ligera tendencia al incremento del diálogo como herramienta para la solución de los conflictos.

En lo que corresponde al trabajo de la Defensoría del Pueblo, durante el 2012, debemos señalar que se realizaron 2031 intervenciones defensoriales, sobre todo para promover el diálogo y contener la violencia.

Desde una perspectiva general, los conflictos reportados actualmente están relacionados fundamentalmente con áreas de actividad minera y los procesos de inversión privada.

Gráfico N° 13: Procesos de deforestación por departamentos

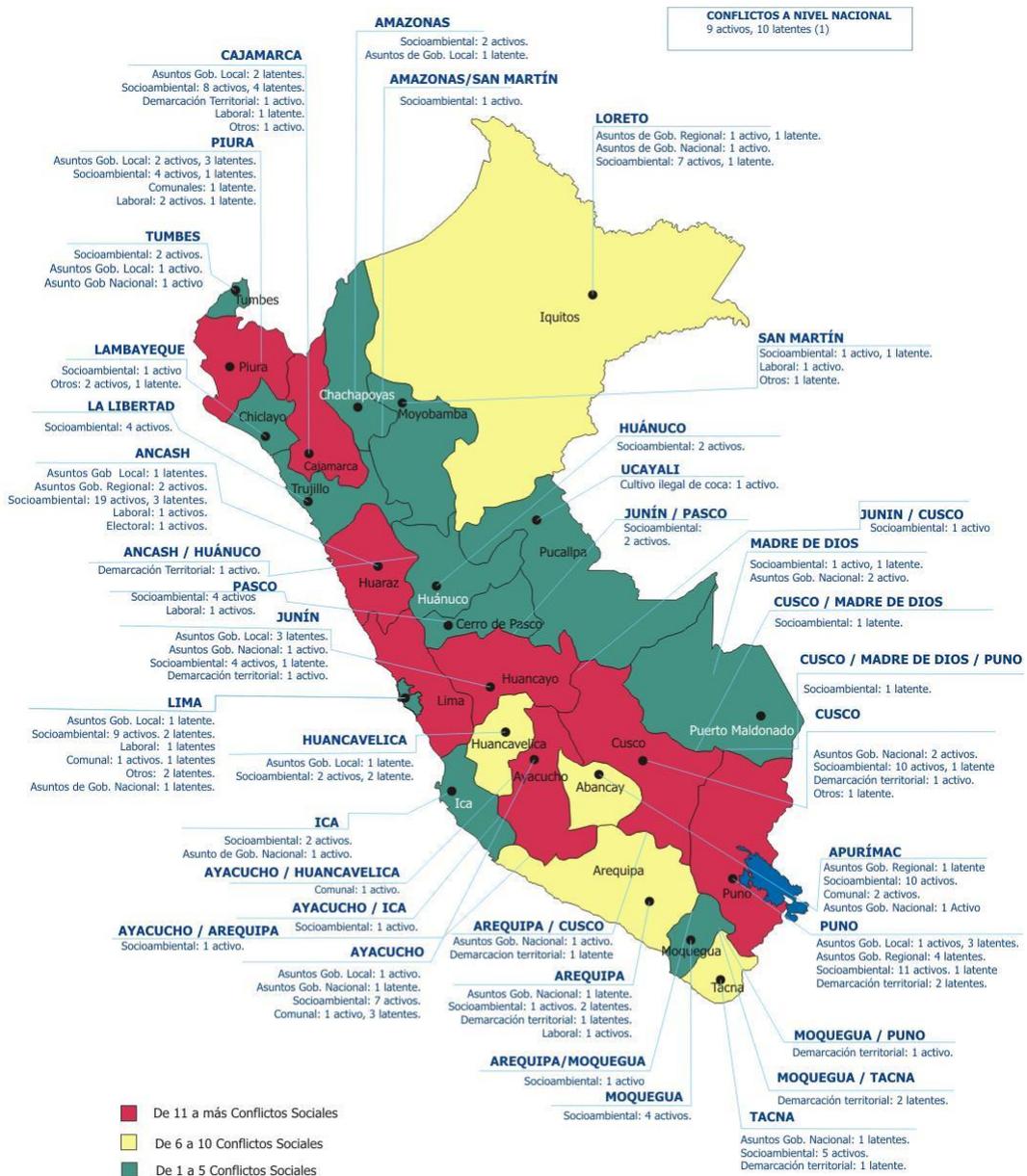


La extracción forestal y tala ilegal siguen creciendo en todas las áreas de bosques del país, la implementación de obras de infraestructura vial como el sistema de interconexión regional IRSA, configuran un escenario de alto riesgo para la generación de conflictos socios ambientales entre los diversos actores que ocupan el territorio.

Gráfico N° 14: Proyectos de infraestructura -IIRA



Gráfico N° 15: Mapa de conflictos a nivel nacional³⁸



Fuente y Elaboración: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad
Defensoría del Pueblo

(1) Esta cifra da cuenta de los conflictos que se presentan por una misma causa en 3 departamentos o más.

Si bien en la actualidad no se presenta información cuantitativamente significativa sobre los conflictos socio ambientales en la Amazonía peruana, el caso de BAGUA establece un precedente de importancia cualitativa y es evidente que ésta situación se tornará más conflictiva en el siguiente período y la presión (drivers) sobre los ecosistemas forestales se incrementará y por ende es predecible que se generen mayores confrontaciones entre el sector público, privado y las comunidades.

³⁸ Informe de la Defensoría del Pueblo 2012.

7.Propuesta de mecanismos preliminares de monitoreo para garantizar la transparencia y rendición de cuentas (lineamientos)

7.1. Revirtiendo los Problemas del Sistema

Sin lugar a duda la estrategia más adecuada para evitar que se cometan los actos de corrupción en REDD+ y en general en la gobernanza forestal es la prevención; esto implica revertir las debilidades del sistema que facilitan las condiciones para que las prácticas de corrupción puedan persistir o prosperar, entre los principales esfuerzos identificados tenemos: (i) reglas de juego claras evitando vacíos, imprecisiones; de lo contrario se deja espacio a las subjetividades en las interpretaciones de las normas, procedimientos y fallos administrativos, (ii) generar mecanismos efectivos de transparencia para el acceso a la información, (iii) generar espacios reales de participación previamente a la toma de decisiones, (iv) asegurar que se tengan los suficientes argumentos y sustentos técnicos para que las decisiones respondan a intereses colectivos y no particulares, (v) contar con mecanismos de alerta temprana para detectar oportunamente los actos de corrupción que están por cometerse, (vi) tener la cantidad y calidad de personal idóneo, (vii) evitar la impunidad; entre los de mayor importancia.

Asimismo, tener indicadores claros de desempeño funcional, eliminar los desincentivos que impiden desarrollar una gestión transparente por ejemplo condiciones laborales desfavorables, el no tener escalafones para los ascensos, capacitaciones, entre otros.

Evitar en lo posible la discrecionalidad injustificada de los funcionarios en las decisiones, falta de automatización de la información, procedimientos largos y engorrosos para determinar la responsabilidad funcional, evitar la impunidad y el reciclaje de malos funcionarios en la gestión pública, tener sanciones efectivas. Esto obviamente debe ir de la mano con las condiciones laborales favorables para el personal que incentive un buen desempeño (mejorar las condiciones salariales, aplicar la meritocracia, procesos de selección y evaluación de personal transparentes, respeto por las posiciones y recomendaciones técnicas, defensa legal al personal frente a actuaciones o fallos institucionales, contratos de largo aliento y oportunidades de ascenso.

7.1.1. Tenencia de tierras y ordenamiento territorial (OT)

- Lo deseable sería tener normas que respondan a un interés legítimos de una nación y de beneficio colectivo, que sean en lo posible producto de un amplio debate público, buena fe, sean los más claras y objetivas posibles, que guarde los suficientes sustentos técnicos y explicaciones para su emisión.
- Tener una estructura institucional clara con competencias bien definidas, evitando superposición de funciones o vacíos, las mismas que deben responder a un enfoque de estado, evitando contradicciones o distorsiones en los mensajes, estrategias de intervención.

- Que la toma de decisiones obedezca estrictamente al cumplimiento de la ley y el debido procedimiento, evitando favoritismos y supremacías de grupos de poder que influyen en las decisiones, que las acciones sean planificadas y aseguren los recursos para su realización. Evitar en lo posible que las políticas de gestión pública obedezcan a agendas particulares.
- Que se definan indicadores de gestión y desempeño funcional, donde se establezca la calidad de servicio, entre otras acciones que contribuyan a la transparencia en la gestión incluso más allá de lo que la ley de transparencia y acceso de información prevé como un valor agregado a la gestión.
- Que las coordinaciones y articulaciones institucionales no sólo obedezcan a coordinaciones de personas sino queden reflejadas y comprometidas formalmente en sus acuerdos, instrumentos de gestión, presupuestos, disponibilidad de personal, con obligatoriedad en su cumplimiento y debidos mecanismos de seguimiento.
- Sintonizar los avances de los procesos nacionales con los regionales evitando distorsiones y desinformación, adaptar u usar terminologías de fácil entendimiento, evitando importar únicamente siglas, a partir de un análisis de percepciones de los actores sobre REDD+ mejorar los procesos de información y capacitación que permitan mejorar los niveles de confianza, representatividad e involucramiento.
- Que los actores institucionales tengan el máximo de información y conozcan los temas referidos a los procesos globales, nacionales sobre REDD y REDD+, dado que a menudo muestran confusiones entre proyectos REDD con procesos REDD+, mercados voluntarios con mercados regulados, deforestación evitada con pagos por servicios ambientales, entre otros. Asimismo, hay algunas variaciones en los enfoques conceptuales sobre REDD+ que los mantiene fragmentados institucionalmente concibiendo que los procesos REDD+ son ajenos a la administración y control forestal.
- Mejorar los niveles de representatividad del CIAM, que se tengan mejores canales de información y retroalimentación con los diferentes actores representativos de los gobiernos regionales a todo nivel.
- Actualización e implementación desconcentrada del Plan Nacional Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre.
- Empezar un plan nacional de fortalecimiento de capacidades locales para la gestión sostenible de los bosques.

7.1.2. Tenencia de Tierras y Ordenamiento Territorial (OT)

- Mejorar la fiscalización en los otorgamientos de certificados de posesión, titulación y cambio de uso de los bosques.
- Tener mecanismos claros en los procedimientos y actuación funcional para el reconocimiento de nuevas poblaciones indígenas por parte de los gobiernos regionales, dado que muchos grupos sociales son manipulados por intereses ajenos para que se les reconozcan y adjudiquen tierras, de esta manera poder

tener derechos para el aprovechamiento de recursos del bosque y otras prácticas no necesariamente lícitas.

- Empoderar a las Asambleas Comunales de las poblaciones indígenas, generar mecanismos de rendición de cuentas, conformación de equipos técnicos en las comunidades y organizaciones, transparentar la actuación y supremacía de los clanes familiares, elaboración de instrumentos de gestión territorial comunal, desarrollo de programas integrales de capacitación en procesos de aprendizaje adecuados a su realidad.
- Apoyar a las organizaciones indígenas a disponer y usar sistemas de información comunal y monitoreo sobre sus bosques para mejorar su actuación en el control social..
- Fortalecer sus capacidades de relación y confianza con las entidades públicas y privadas, no sólo crear espacios de diálogo sino apoyarlos en la conducción y mejorar sus niveles de incidencia.
- Ante cualquier proyecto de REDD u otras iniciativas referidas a la gestión de bosques tanto las organizaciones como las propias comunidades deben ser informadas adecuadamente antes de asumir o suscribir cualquier compromiso.

7.2. Propuesta frente a prácticas de corrupción en el sector forestal

A continuación citamos algunas sugerencias para evitar los riesgos de corrupción en la gestión forestal:

- Implementar procesos transparentes en la selección de personal con términos de referencia que no respondan únicamente a candidatos preseleccionados, o sólo que se cumplan con los procesos formales para validar decisiones anticipadas.
- Asegurar que las instituciones cuenten con recursos económicos suficientes para realizar las inspecciones y supervisiones de campo u otras actividades de control, evitando que sean los propios usuarios quienes asuman estos costos en relación directa con los funcionarios encargados de estas actividades, que podría permitir seguir teniendo problemas de transparencia en los informes, otorgamientos de derechos sobre el bosque, entre otros.
- Tener aplicativos informáticos en los equipos de cómputo institucionales que permitan identificar y controlar actividades ajenas a las institucionales en los equipos asignados al personal.
- Automatizar y disponer de medidas de seguridad suficiente en los procesos de registro de pagos, emisión de guías de transporte, despachos de recursos forestales y fauna silvestre, para evitar malos usos de la información, y acciones ajenas al correcto ejercicio funcional.
- Que las resoluciones y fallos finales se encuentren respaldados en informes técnicos con información veraz y exacta comprobable, respetando en lo posible las recomendaciones de los especialistas libres de presiones de los superiores o grupos de poder.

- Que no solo se verifiquen o supervisen la información de campo para el otorgamiento de volúmenes aprovechables de madera de los títulos habilitantes, sino se extiendan estas supervisiones a las inspecciones de campo que dan origen a los certificados de posición, titulación, cambio de uso, desbosque, compensación y exclusión de áreas de aprovechamiento.
- En lo posible aprobar los instrumentos de gestión para el uso y manejo de los bosques en eventos públicos, fomentando así la transparencia, celeridad administrativa y control social.
- Que los procesos participativos registren los testimonios, demandas y aportes de los usuarios del bosque, emplear metodologías que permitan recoger e incorporar dichos aportes (de ser pertinentes) y en caso de no ser incorporados explicar porque no fueron incorporados.
- Es conveniente que se convoque a los eventos participativos enviando con antelación la agenda e información pertinente a ser discutida. Durante el desarrollo del evento se respete el objetivo de la convocatoria y agenda del mismo, que se materialice la participación en actas de acuerdo, evitando en lo posible que el registro de participantes pase a suplir dichas actas.

7.3. Condiciones marco para mejorar la gobernanza forestal y condiciones para que REDD+ funcione en el Perú

La gobernanza forestal en el Perú tiene muchos desafíos para ponerse en práctica, éstos están relacionados con conflictos de uso de la tierra, control de invasiones y cambio de uso de la tierra, tala y tráfico ilegal de madera, uso inapropiado de la biodiversidad (caza, pesca, extracción de flora), corrupción. Ahora que los esfuerzos están concentrados en REDD+ se deben tener en cuenta mecanismos reguladores de los otros sectores, como por ejemplo aquellas que tiene carácter tributario, infraestructura, saneamiento legal y titulación, agricultura, turismo, energía, inversión extranjera directa, regulación financiera y de seguros, derechos de poblaciones locales y originarias, etc. Particularmente aquellas que pueden crear incentivos perversos hacia el uso de la tierra, promoviendo la deforestación. Es necesario considerar algunos otros instrumentos de gestión como la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la Política Nacional Ambiental, la Política de Diversidad Biológica y el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y Fauna Silvestre.

A continuación se propone algunas acciones que puedan contribuir a generar condiciones adecuadas para mejorar la gobernanza forestal y posibilidades para REDD+:

Cuadro N° 12: Condiciones adecuadas para mejorar la gobernanza forestal y posibilidades para REDD+

1. A nivel nacional

- 1.1 Llevar a un nivel de discusión mayor la política forestal como parte de la reforma de políticas de estado donde se asegure una participación más amplia y coordinada con otros sectores relacionados directa o indirectamente a la gestión de los bosques, probablemente liderada por la Presidencia de Consejos de Ministros (PCM).
- 1.2 Hacer arreglos institucionales para tener una gestión clara, ágil, transparente, eficiente y reconocido por todos los actores, que goce de la confianza y credibilidad en todos sus niveles.
- 1.3 El Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre que se prevé en la nueva ley forestal N° 29763, debería tener un sentido más amplio e integral. Por lo que sería más pertinente contar con un Plan Nacional de Conservación de Bosques, con todos los arreglos legales y procedimentales orientados a su viabilidad e implementación.
- 1.4 Definir roles y mecanismos de articulación de esfuerzos entre los miembros del SINAFOR y los del CONAFOR en el reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763, puesto que hay el riesgo de un paralelismo tal como está definido en la ley forestal N° 29763, se espera que este tema quede abordado por el reglamento de la misma que está en elaboración.
- 1.5 Aclarar o hacer los ajustes que corresponda al marco normativo del nuevo ordenamiento forestal fijado por la Ley Forestal y Fauna Silvestre N° 29763, puesto que muchos de los actores no lo consideran totalmente claro, se espera que el reglamento absuelva estas imprecisiones.
- 1.6 Contar con el Directorio Nacional de Conservación de Bosques, que convoque y articule agendas institucionales para las áreas de bosques productivos (DGFFS), conservación (SERNANP), Ministerio de Agricultura (encargado de regular los predios agrícolas), COFOPRI (que adjudica áreas privadas), DEVIDA y representantes de los pueblos indígenas, Gobiernos Regionales. Este Directorio podría ser liderado por el MINAM.
- 1.7 Fortalecer las estrategias de intervención territorial (escenarios estratégicos de los ejes viales IRSA norte, centro y sur).
- 1.8 Contar con un sistema nacional de monitoreo de bosques y cambio de uso.
- 1.9 Apertura formal de un Registro Nacional de proyectos e iniciativas REDD+, así como otros relacionada al manejo y conservación de bosques.
- 1.10 Que se cuente con funcionarios públicos en la administración, control y gestión de bosques que provengan de un centro de formación permanente para funcionarios públicos en gestión y gobernanza de bosques, tanto para las autoridades nacionales, como regionales, acreditándolos en el marco del establecimiento de la carrera pública en esta materia, lo que permitirá mejor productividad, mejoras en las condiciones laborales, disminución de la corrupción, mayor eficiencia al servicio público.
- 1.11 Introducir en los planes operativos institucionales acciones que fomenten la transparencia y la participación ciudadana

2. A nivel Sub Nacional

- 2.1 Implementar programas regionales de conservación de bosques en el marco del Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB).
- 2.2 Elaborar instrumentos técnicos normativos de planificación y gestión de bosques a nivel regional, local y comunitario
- 2.3 Fortalecer las capacidades técnicas de los gobiernos regionales, locales y organizaciones locales para la gestión efectiva e integral de bosques.
- 2.4 Contar con especialistas en proyectos SNIP “verdes” acreditados por el MEF que laboren desconcentradamente en las regiones, cuyas acciones y niveles de decisión sean vinculantes con su sector.
- 2.5 Contar con un programa articulado de empoderamiento de capacidades locales y acompañamiento a las autoridades regionales ambientales y de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre, que tenga las capacidades y recursos para su implementación.
- 2.6 Impulsar el saneamiento físico y legal de las comunidades indígenas, microzonificaciones, organización y valoración de la oferta de bienes y servicios del bosque respetando su visión cultural.
- 2.7 Fortalecer con recursos y capacidades a las instancias de titulación de tierras en las regiones.
- 2.8 Ideal sería contar con un catastro único de las tierras forestales, que a la vez sea éste respetado y usado por los diversos sectores ministeriales involucrados y sub gobiernos

- 2.9 Promover la innovación tecnológica para reducir las amenazas para la conservación.
- 2.10 Promover mecanismos financieros para usuarios de bosques en sistemas no tradicionales.

3. Sostenibilidad – Desafíos

- 3.1 Que la legislación y demás reglas de juego sean instrumentos alineados a un propósito común y no sean camisas de fuerza que sólo atan a procedimientos de mero cumplimiento administrativo, que no necesariamente aseguran tener bosques para siempre.
- 3.2 Hacer que el manejo y conservación del bosque sea una alternativa comprobada y tangible para mitigar la pobreza; es decir, no más pobreza en zonas de riqueza de recursos naturales renovables.
- 3.3 Hacer que el manejo forestal y cumplir la ley sea rentable, por consiguiente adoptable por los usuarios del bosque, por encima de las actividades no sostenibles.
- 3.4 Desarrollar estudios de línea base en zonas críticas y de alta potencialidad forestal.

8. Diseño propuesto para un proceso de fortalecimiento de capacidades que permita mitigar los riesgos de corrupción de REDD+ en el Perú

La propuesta de fortalecimiento de capacidades se plantea como respuesta a los aspectos claves y relevantes hallados en el diagnóstico institucional y organizativo así como de los riesgos de corrupción identificados y presentados por los actores y sintetizados en las matrices. Adicionalmente se consideran hechos y conductas que si bien es cierto no son tipificados como actos de corrupción, si son causas y elementos que motivan o generan hechos potenciales de corrupción, motivo por el cual también abordados en el programa.

El programa parte de reconocer que no se tendrá éxito en el logro de resultados mientras persista una política tácita o implícita por parte de las autoridades gubernamentales que genera una alta rotación de funcionarios y condiciones precarias de los trabajadores del sector. Adicionalmente se incide en que es necesario dimensionar los requerimientos humanos y materiales necesarios para cumplir con las funciones (roles y competencias), en cada uno de los niveles de manejo y gestión. Y otorgar los recursos económicos pertinentes para el cumplimiento de las misiones y objetivos institucionales. Como se detalla en el desarrollo de la propuesta el planteamiento general contempla: a) la identificación y selección de actores, b) las actividades prioritarias para el cumplimiento de los objetivos, visión y misión del programa, c) la definición de los ámbitos estratégicos y/o priorizados y d) los costos estimados para la ejecución del programa.

- Actores prioritarios:

Desde una perspectiva integral se ha considerado a la totalidad de actores relacionados con el manejo y la gestión del bosque, bajo la comprensión de que se trata de una unidad en la que bienes y servicios deben ser manejados desde una perspectiva común. La propuesta contempla cinco niveles de interlocución para la acción y a cada nivel corresponde un conjunto de actores seleccionados.

- Actividades previstas:

El conjunto de acciones a ser desarrolladas en el marco del programa se organizan en función de cuatro objetivos operacionales y uno de gestión. Todos los objetivos y actividades se interrelacionan e interdependen bajo una visión común que garantice la articulación y concertación interinstitucional, la transparencia y la vigilancia; para que el mecanismo REDD+ sea viable y factible.

- Ámbitos de intervención:

En coherencia con los términos de referencia, se ha validado la priorización de las cinco áreas consultadas (Loreto, Ucayali, San Martín, Madre de Dios y Selva Central); adicionalmente se propone desarrollar acciones en Amazonas, en la perspectiva de abordar la totalidad de las áreas con mayor disponibilidad de áreas boscosas localizadas en la Amazonía Peruana.

- Costos aproximados y posibilidades de financiamiento:

Se ha realizado una estimación de costos en la perspectiva de establecer montos de referencia para la ejecución de acciones de corto, mediano y largo plazo.

Diseño de un proceso de fortalecimiento de capacidades para mitigar los riesgos de corrupción ONU REDD+ PERÚ 2014-2021

La implementación o desarrollo de un proceso participativo que promueva la gobernanza de la actividad forestal desde una perspectiva integral y la implementación de acciones preventivas contra la corrupción en REDD+, requiere de la construcción de un plan o programa de acción de mediano plazo al 2021 (coincidente con el bicentenario de la independencia del Perú), que partiendo de reconocer las debilidades expresadas por los actores sociales en la actualidad, valide una visión de futuro que haga posible organizar y dirigir las acciones del sector público, privado y comunitario; desde una perspectiva común.

Dado que la caracterización actual de la problemática del sector permite identificar que los factores de riesgo están asociados a las debilidades estructurales en los sistemas de gestión forestal y la implementación del mecanismo REDD+ requiere de la implementación de acciones previas, la propuesta contempla no solo acciones correctivas sino mecanismos de adaptación a la realidad existente y estrategias de prevención las mismas que están relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades de los actores e instituciones estratégicas, las características particulares de los ámbitos seleccionados y el potenciamiento de los procesos en curso mediante la ejecución de actividades de soporte que complementen la estructura y funcionamiento de los sistemas de gestión para una gobernanza efectiva y eficaz; incidiendo en los factores de participación y transparencia.

La evaluación de la situación actual en los diversos ámbitos seleccionados permite validar un enfoque de “fortalecimiento de capacidades”, con múltiples dimensiones, se trata de garantizar el acceso a la información y la creación de conocimientos, la disponibilidad de recursos humanos y materiales para garantizar el cumplimiento de la función de nuestras instituciones, el fortalecimiento de las estructuras orgánicas y su funcionamiento efectivo tanto en el sector público como en el privado y sobre todo el comunitario. Se trata de crear redes y sinergias territoriales para la gestión sostenible de los bosques y estrategias de adaptación al cambio climático, mejorando la calidad de vida de las poblaciones asentadas en sus áreas de influencia.

8.1. Propuesta de visión

El sector forestal peruano ha logrado fortalecer los procesos de gestión forestal desde una perspectiva integral compatibilizando en manejo de los recursos maderables y los servicios ambientales de manera sostenible, se han reducido los niveles de informalidad e ilegalidad, se han compatibilizado las políticas sectoriales creándose una visión de la actividad con la participación activa y consiente de todos los actores en los diversos espacios y ámbitos territoriales. El mecanismo REDD+ constituye un factor importante en la política de estímulo a la inversión y la conservación de la biodiversidad en un contexto de adaptación y mitigación del cambio climático como parte de una estrategia nacional de corto, mediano y largo plazo.

8.2. Propuesta de Misión

El programa de fortalecimiento de capacidades para la gestión sostenible de los bosques y transparencia en REDD+ asume como finalidad la articulación de actores y acciones convergentes para la creación de procesos de concertación intersectorial e interinstitucional para la reducción de emisiones por deforestación y degradación de suelos incluyendo las funciones de conservación y el aumento de las reservas de carbono en los diversos niveles de gestión y ámbitos de intervención prioritarios; incorporando como acción estratégica preventiva para la gobernanza, la evaluación de riesgos de corrupción (ERC).

8.3. Objetivos estratégicos³⁹

1. **Apoyar la generación y el fortalecimiento de espacios de articulación y concertación** para la gestión sostenible de los bosques y la implementación del mecanismo REDD+ en el Perú.
2. **Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y vigilancia** concertados para garantizar la transparencia en la gestión forestal y el cumplimiento de los compromisos en los diversos niveles de gestión.
3. **Fomentar acciones de educación, capacitación y formación** para la gestión sostenible de los bosques y para todos los actores en los diversos ámbitos de intervención; incorporando enfoques de interculturalidad y promoviendo la identidad local y regional.
4. **Elaborar instrumentos y medios de comunicación y difusión** para la comprensión cabal de las responsabilidades, compromisos y beneficios de la aplicación del mecanismo REDD+ como parte de la estrategia nacional de adaptación y mitigación al cambio climático.
5. **Evaluar, monitorear y hacer seguimiento permanente de las acciones para su mejoramiento continuo⁴⁰. Gestión participativa eficiente y eficaz.**

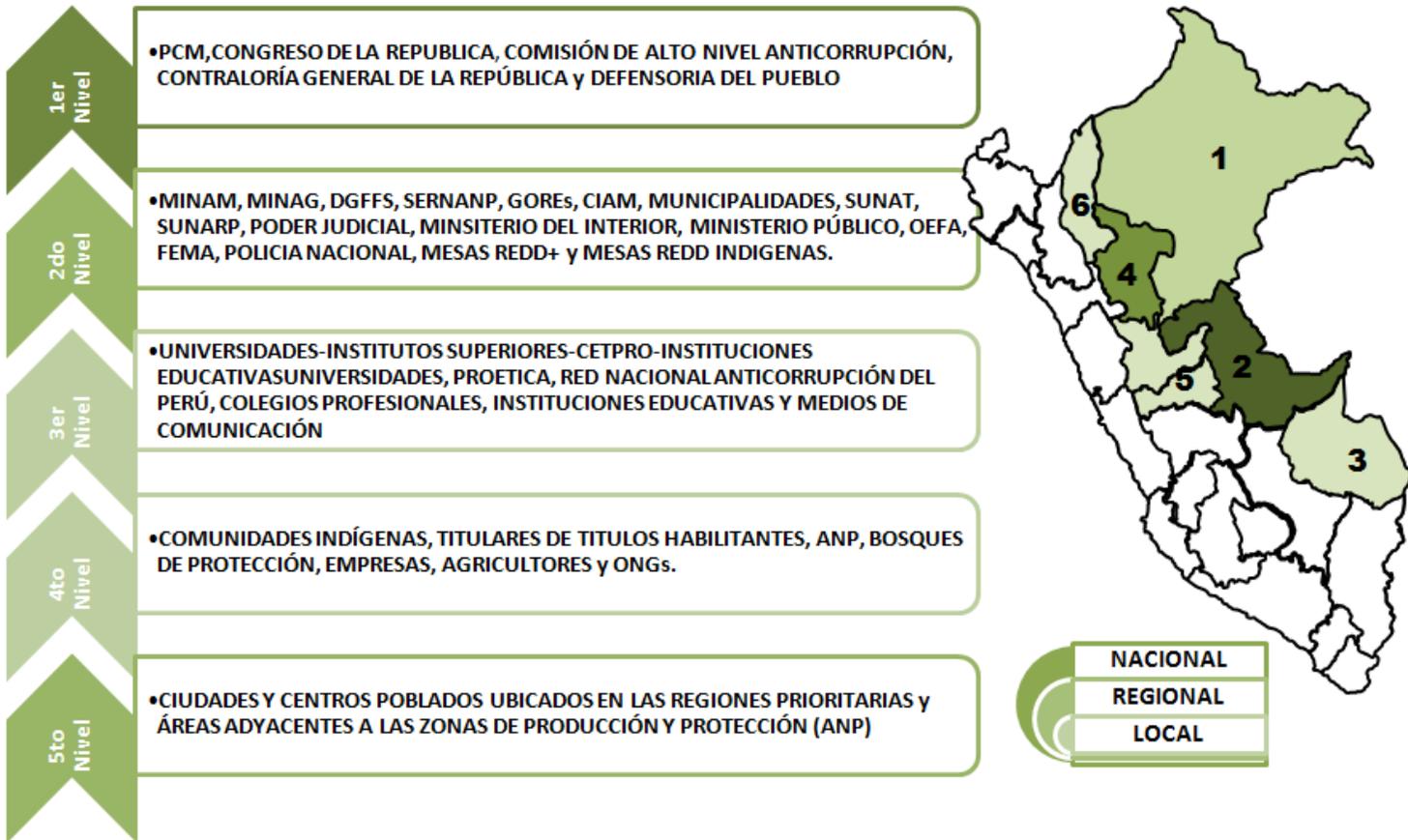
³⁹ Si bien es cierto existen diversos proyectos convergentes (iniciativas tempranas) en proceso de ejecución, la lógica del programa parte de una estrategia de articulación y potenciamiento a partir de la construcción de una visión común, que los integre en una perspectiva de complementariedad en el corto, mediano y largo plazo.

⁴⁰ Componente específico del programa para garantizar el mejoramiento continuo y los procesos de retroalimentación en el marco de ONU REDD.

Gráfico N° 16: Diseño de un proceso de fortalecimiento de capacidades para mitigar los riesgos de corrupción ONU REDD+ Perú 2013 - 2021

DISEÑO DE UN PROCESO DE FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA MITIGAR LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN ONU REDD+ PERÚ 2013-2021

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN Y GESTIÓN PARA LA GOBERNANZA FORESTAL



Adicionalmente a las regiones de Loreto (1), Ucayali (2), Madre de Dios (3), San Martín (4), y la Zona de Selva Central (5); se considera la región Amazonas (6), como ámbitos prioritarios

8.4. Estrategias operacionales

Se parte del supuesto de que el mecanismo REDD+ contará con una cantidad significativa de recursos financieros cuya distribución podría generar expectativas y posibles riesgos de corrupción; sin embargo se desconoce los volúmenes o cantidades a ser distribuidos, los mecanismos y metodologías de valoración o compensación y la estrategia nacional de REDD+ en el Perú. Es evidente que los supuestos sobre los cuales se proyecta el presente estudio es que habrá recursos provenientes de la cooperación técnica internacional los mismos que serían distribuidos por el estado, cuya estructura y funcionamiento actual así como de los actores vinculados al sector forestal presentan grandes limitaciones operativas y prácticas indebidas.

Se espera que el programa debiera construir una **capacidad de interlocución política** en el máximo nivel de decisión a nivel gubernamental, considerando a las autoridades electas y funcionarios responsables en cada instancia de gobierno. La integración de visiones sectoriales MINAG-MINAM - OSINFOR para la gestión forestal es un imperativo en la perspectiva de definir la viabilidad del cumplimiento de metas, objetivos y acuerdos de país con referencia a la reducción de emisiones y la estrategia nacional de cambio climático.

Los **procesos de articulación** gubernamental (CIAM-GOBIERNOS REGIONALES) y las MESAS REDD+; constituyen avances fundamentales que deben ser fortalecidos incidiendo en su capacidad técnica, representatividad y de concertación interinstitucional.

Las **entidades de control** que no han sido incorporadas de manera eficiente ni eficaz en las dinámicas de planificación y gestión de los recursos forestales deben ser capacitadas y fortalecidas mediante su implementación con el equipo y materiales pertinentes. En éste sentido existen recursos comprometidos que deben garantizar su implementación, dotándolos de los recursos necesarios; buscando la complementariedad del programa con el resto de iniciativas tempranas.

El lenguaje y terminología utilizados por el programa deben recuperar su capacidad de comunicación para los diversos actores y ámbitos de intervención.

Los procesos locales y regionales (creación de las autoridades regionales ambientales ARA, gerencias municipales de promoción comunitaria) o la conformación de Mesas REDD+ y/o REDD INDIGENA, descentralización del programa nacional de conservación de bosques, la implementación del programa forestal y los mecanismos de pago por conservación, constituyen referentes de vital importancia para la construcción del sistema anidado. Los casos de Madre de Dios con la presencia de una dependencia del MINAM en su calidad de veedor/ articulador sectorial, en Satipo el Programa Nacional de Conservación de Bosques o los diversos mecanismos de planificación y gestión desarrollados por el Gobierno Regional de San Martín; ameritan la implementación de un sistema de evaluación, monitoreo y seguimiento desde una perspectiva integral. La validación y/o replicabilidad de los modelos o experiencias en curso es uno de los mayores aportes que puede aportar el diseño e implementación de un nuevo proyecto que tenga como finalidad apoyar la implementación del mecanismo REDD+ en el Perú. Desde ésta perspectiva el modelo de gestión deberá ser descentralizado y compatible con el proceso de descentralización.

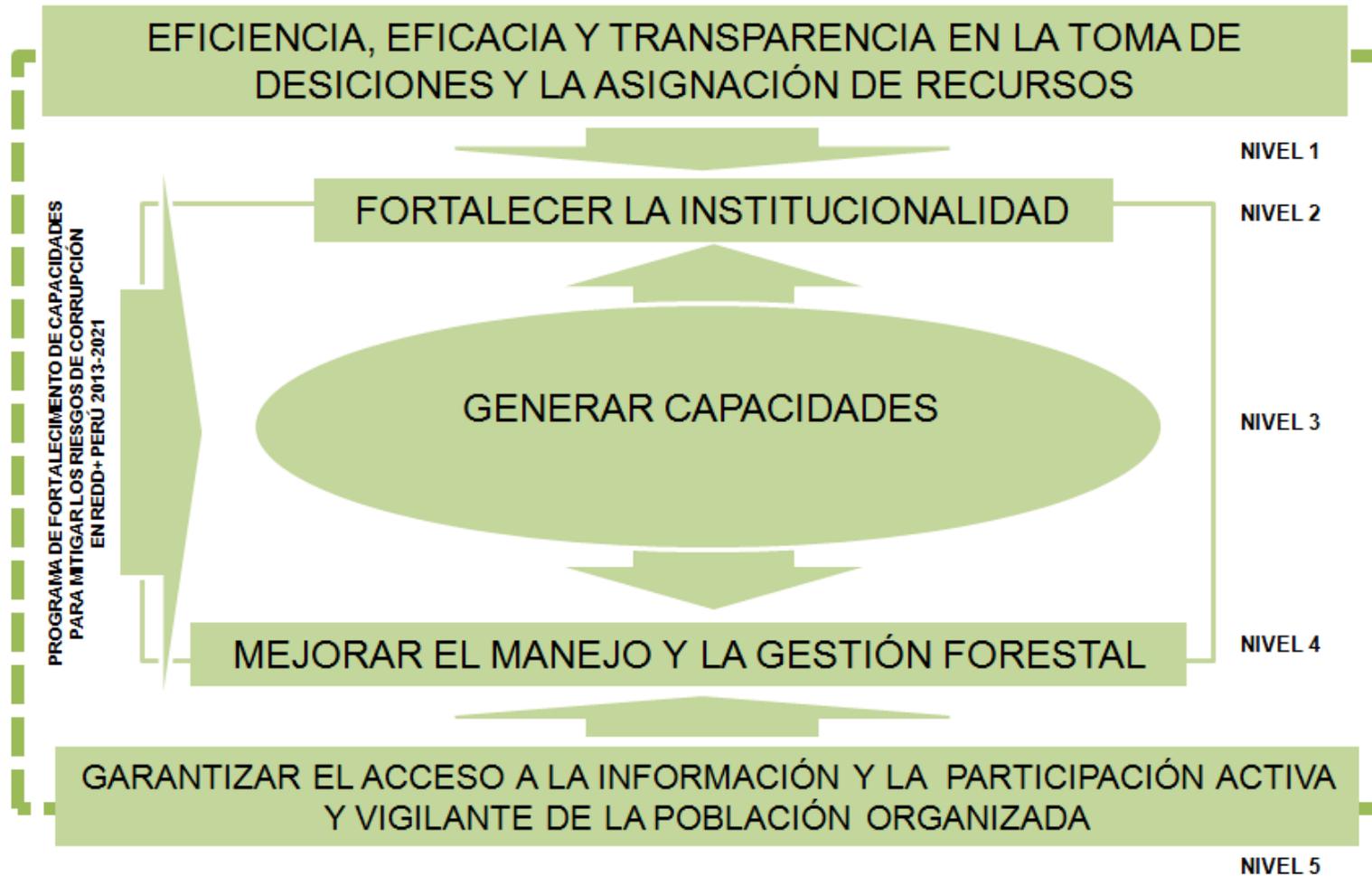
Es evidente que pese al esfuerzo desarrollado para incorporar las diversas percepciones de los actores sobre los riesgos de corrupción en REDD+, los problemas en la actualidad se centran en las debilidades estructurales del sector sin cuya solución es difícil pensar en el éxito o viabilidad de implementación del mecanismo REDD+. Sin embargo, **existen múltiples experiencias⁴¹ de aportes sustantivos** por parte de la llamada sociedad civil, como las experiencias de ICRAFF, AIDER, SPDA, WWF, CI, TNC o del sector empresarial privado las mismas que pese a no estar circunscritas al tema de corrupción, validan la opción de que la implementación del mecanismo REDD+ contribuya al desarrollo de una actividad forestal de mayor sostenibilidad.

Una conclusión preliminar sobre el grado de **representatividad de las organizaciones** indígenas así como de su capacidad de manejo y gestión, permite identificar los temas de organización y administración como elementos centrales a ser reforzados en la perspectiva de constituirlos como interlocutores estratégicos del programa. La priorización de las comunidades indígenas organizadas a través de sus organizaciones y federaciones (AIDSEP-CONAP), constituye un reto y posibilidad dado que el éxito de las acciones podría cubrir un ámbito aproximado al 25% de las áreas boscosas; las mismas que sumadas a las ANP, permitirían cubrir el 50% de la meta propuesta para la conservación o manejo sostenible del bosque y la reducción de emisiones según el R.PP.

Los temas de **tenencia y propiedad**, así como de ordenamiento territorial y zonificación económica y ecológica, serán un factor esencial y prerequisite para dar viabilidad y factibilidad a la implementación del mecanismo REDD+ y un tema clave en la gestión de los riesgos de corrupción.

⁴¹ Las experiencias y actores identificados no incluyen a la totalidad de procesos valiosos en cada una de las áreas priorizadas, motivo por el cual se recomienda profundizar éste aspecto.

Gráfico N° 17: Esquema simplificado de la estrategia operativa



Cuadro N° 13: Resumen de costos del programa de fortalecimiento de capacidades para mitigar los riesgos de corrupción ONU REDD+ (2013-2021)

OBJETIVO	ESTIMADO PRESUPUESTAL	PORCENTAJE
1 Apoyar la generación y el fortalecimiento de espacios de articulación y concertación para la gestión sostenible de los bosques y la implementación del mecanismo REDD+ en el PERÚ	USA \$ 4'970,000.00 ⁴²	46.8%
2 Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y vigilancia concertados para garantizar la transparencia en la gestión forestal y el cumplimiento de los compromisos REDD+ en los diversos niveles de gestión	USA \$ 2'600,000.00 (por año)	24.5%
3 Fomentar acciones de educación, capacitación y formación para la gestión sostenible de los bosques y para todos los actores en los diversos ámbitos de intervención; incorporando enfoques de interculturalidad y promoviendo la identidad local y regional	USA \$ 1'220,000.00 (por año)	11.5%
4 Elaborar instrumentos y medios de comunicación y difusión para la comprensión cabal de las responsabilidades, compromisos y beneficios de la aplicación del mecanismo REDD+ como parte de la estrategia nacional de adaptación y mitigación al cambio climático	USA \$ 1'320,000.00 (por año)	12.4%
5 Evaluar, monitorear y hacer seguimiento continuo de las acciones para su mejoramiento ⁴³	USA \$ 490,000.00 (por año)	4.6%
TOTAL	USA \$ 10'600,000.00	100%

⁴² El estimado presupuestal del componente (objetivo No 1), incluye el monto anual para el Plan Anticorrupción.

⁴³ Componente específico del programa para garantizar el mejoramiento continuo y los procesos de retroalimentación en el marco de UN REDD

9. ANEXOS

Anexo N° 1: Análisis preliminar de la Guía para la conducción de Evaluaciones de Riesgo de Corrupción (ERC) en REDD+: conceptualización, enfoque, contenidos, alcances y viabilidad de su aplicación

Como parte de los productos comprometidos en esta etapa, se había contemplado la validación de la guía, aspecto que ha sido replanteado en función al proceso de ejecución de la consultoría y el cronograma de actividades conjuntas como el Foro Internacional. En términos de validación si bien es cierto la guía no ha sido implementada en su integralidad en la presente consultoría por una serie de limitaciones y características que no calzan en la naturaleza de la consultoría, se puede constatar que sus componentes se han venido aplicando en un 80% de acuerdo a sus contenidos. En la matriz adjunta se describe en forma sucinta los resultados de la evaluación valoración, comentarios y recomendaciones.

Contenido de la guía	Comentarios u opinión crítica
<p>Índice</p> <p>I. Contexto 4 Recuadro 1: Formas y tipos de corrupción* 5</p> <p>II. Propósito 6</p> <p>III. Marco de análisis 6</p> <p>1) Fases y elementos de REDD+: Matriz de riesgos 6 Diagrama 1: Fases de REDD+ 7 Tabla 1: Matriz de riesgos de corrupción en cada fase y elemento de los sistemas nacionales de REDD+ 9</p> <p>2) ¿A quiénes involucra la ERC REDD+? 11</p> <p>3) Metodología: la ERC REDD+ paso por paso 11 Diagrama 2: Lógica de cómo involucrar a los participantes 12 Tabla 2.a: Evaluación de la integridad, la transparencia y el contexto de integridad pertinente a REDD+ 16 Tabla 2 b: Evaluación de la integridad, la transparencia y el contexto de integridad de una estrategia de REDD+ 19</p> <p>IV. Duración y costos estimados 22 Anexo 1: Mandato muestra para el consultor nacional 23</p>	<p>En el contexto se hace una excelente justificación de la evaluación (ERC), para generar confianza y gobernabilidad; así como lograr el éxito del mecanismo REDD+. Así mismo se brinda importantes aportes sobre el concepto y las formas de corrupción.</p> <p>Se presenta de manera clara y sucinta el propósito de la guía en su calidad de elemento perfectible de referencia para ONU REDD y como insumo estratégico para el diseño de un sistema de salvaguardas. Estableciendo como finalidad: la comprensión de la problemática de la corrupción, la identificación y representación al elaborar los enfoques, la importancia del monitoreo y la toma de medidas efectivas.</p> <p>Como marco de análisis se parte de la descripción de las fases REDD+ y la posible aplicación de la ERC en los procesos y componentes de un programa REDD+: a) estrategia o plan de acción, b) políticas y medidas, c) sistemas de monitoreo forestal, d) niveles de referencia, e) sistemas de distribución de beneficios y f) salvaguardas.</p>

	Duración y costos como elemento accesorio de poca relevancia en términos de operación
Tabla 1	<p>Uno de los aportes de mayor relevancia de la guía, contribuye de manera didáctica a la comprensión y definición de los tipos de corrupción (riesgos) en cada una de las fases del proceso.</p> <p>Se recomienda complementarla con los acrónimos correspondientes a REL/RL y SDB ó incluir las referencias correspondientes en la matriz (niveles de referencia y sistemas de distribución de beneficios).</p>
Involucrados	<p>La descripción de los actores ayuda mucho en la selección e implementación de la consulta y permite establecer prioridades en el recojo de información.</p> <p>Se recomienda verificar la recomendación referida a la Consulta con Consejeros, para determinar en qué casos está prevista</p>
I Metodología: la ERC REDD+ paso a paso	Establecer el carácter referencial de las indicaciones (establecimiento de equipo y apoyo de asesores)
II Investigación documental	Recopilación de información secundaria
III Identificación de partes involucradas en la ERC REDD+	<p>El diagrama No 2 es poco explícito, no explica el cómo involucrar a los participantes.</p> <p>Verificar la disponibilidad de la información de referencia NOTA:20 (pie de página).</p>
IV Comprensión del contexto institucional	Sería recomendable dadas las características específicas del caso la realización de uno o más talleres de trabajo grupal entre el consultor y la coordinación para definir ésta visión común así como las características de los instrumentos-mecanismo y/o espacios pertinentes para la evaluación en los diversos niveles de gestión (nacional- sub nacional o regional).
V Encuesta de participantes de la ERC REDD+	Compatibilizar los TDR de la consultoría con la metodología propuesta dada su incidencia en términos logísticos así como en el cronograma de implementación (plazos) y los costos de

	<p>acuerdos a su magnitud.</p> <p>Verificar la disponibilidad de la encuesta en línea y establecer metodología de aplicación (viabilidad y factibilidad)</p>
VI Orientación de diálogos grupales de enfoque DGE	<p>Compatibilizar los TDR de la consultoría con la metodología propuesta dada su incidencia en términos logísticos así como en el cronograma de implementación (plazos y costos).</p> <p>Definir la modalidad de participación de consejeros técnicos para el caso específico</p>
<p>TABLA 2</p> <p>Evaluación de la integridad, la transparencia y el contexto de integridad pertinente a REDD+</p>	<p>Se identifican 13 temas (uno duplicado) y más de 40 preguntas. Por lo menos 30 preguntas deben ser respondidas por el estudio y 13 en los diálogos grupales de enfoque.</p> <p>Además de la profusión de las interrogantes cuyos tiempos de respuesta deben ser evaluados, existe cierta arbitrariedad en la asignación de preguntas para los DGE. Como ejemplos se pueden enunciar los temas de a) quejas y aplicación de justicia, b) participación o c) transparencia; para los cuales no existe justificación aparente para no incorporar la percepción de diversos actores.</p> <p>El tema de quejas y aplicación de justicia se duplica parcialmente (ver páginas 18 y 20).</p>
VII Analizar los datos y redactar el informe de la ERC REDD+	Complementar los TDR con la metodología propuesta y sus alcances (referencia al plan de difusión).
VIII Validar los hallazgos de la ERC REDD+ desarrollar y difundir recomendaciones	Complementar los TDR con la metodología propuesta y sus alcances, cronograma y presupuesto.
IX Duración y costos estimados	Especificaciones (dimensionar requerimientos adecuados por país, complejidad y accesibilidad)
<p>Anexo No 1:</p> <p>Mandato muestra para el Consultor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contexto 	<p>Es recomendable contar con el apoyo de un consultor internacional para reforzar la capacidad de interlocución y garantizar la imparcialidad del análisis.</p> <p>Establece un pertinente marco global de referencia</p> <p>Define los cuatro posibles objetivos de la</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo • Tareas 	<p>consultoría</p> <p>Se requiere fortalecer la coordinación para garantizar la coherencia metodológica</p> <p>Contextualización de la metodología</p> <p>Identificación de actores clave de manera conjunta</p> <p>Establecer metodología de la aplicación de la encuesta (definir viabilidad)</p> <p>Definir la estrategia de validación</p> <p>Adecuar los TDR a los requerimientos (presupuestar medidas)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Producto • Duración 	<p>Compatibilizar con TDR</p> <p>Compatibilizar con TDR</p>

Comentarios a partir de la aplicación de la guía en la consultoría

A nivel organizativo: La guía plantea la conformación de un equipo entre el Staff de especialistas del PNUD y 02 consultores (nacional e internacional). En el caso de estudio la consultoría tiene a un responsable y no se ha conformado el equipo como el que se indica. Adicionalmente, en los TDR de la consultoría se plantean productos adicionales como la caracterización del enfoque anidado, en un tiempo menor de lo previsto así como la aplicación de la encuesta virtual o el plan de discusión; aspectos no contemplados en su integridad en los TDR; para la aplicación de la guía.

A nivel metodológico: La guía plantea criterios de mayor especificidad para la agrupación y participación de los actores que incluyen aspectos como la participación de jóvenes y mujeres, la realización de talleres y toma de encuestas, aspectos operacionales y metodológicos que no fueron contemplados en los TDR.

Pese a estas pequeñas diferencias de forma en lo que plantea la guía con el planteamiento metodológico de la consultoría, y los productos adicionales a los TDR, se han aplicado la totalidad de conceptos, enfoques, criterios metodológicos específicos y otros instructivos de la guía; tratando de abarcar a la totalidad de actores recomendados. La consultoría considera de gran ayuda la herramienta (guía), la mayoría de pasos y aspectos metodológicos como la tabla No 1 (matriz de riesgos) y la tabla No 2 (evaluación de integridad), las mismas que son perfectamente aplicables para la realidad peruana.

En suma, la consultoría ha seguido los instructivos de la guía y considera que son perfectamente compatibles con los objetivos de la consultoría enmarcando el proceso en un contexto mayor. Como aportes a la guía la consultoría sugiere que:

Previamente a la aplicación de la guía es importante caracterizar el nivel de avance del País con respecto al proceso de implementación del mecanismo REDD+. Se recomienda realizar el análisis previo de los aspectos políticos coyunturales relevantes, como la descentralización, el cumplimiento de otros acuerdos internacionales como los Acuerdo Comerciales, el escenario político, las reformas

de política, la vigencia de la normatividad y los arreglos institucionales entre otros. De manera que se cuente con una visión de partida para el análisis de los resultados a partir de la aplicación de la guía. Es importante tener un análisis previo del mapa y relación de actores, intereses, grados de poder y confianza entre los mismos para la evaluación y validación de los resultados.

Para efectos de formato de la aplicación de la matriz se puede complementar no sólo considerando las fases para el funcionamiento REDD+ sino también evaluar los riesgos de corrupción con un enfoque territorial: a) nivel central, b) regional (sub nacional) y c) local.

Del mismo modo sería conveniente tomar como referencia o diseñar una matriz de riesgos de corrupción en la gobernanza forestal o particularmente con una evaluación de estos riesgos en la cadena forestal, dado que se considera pertinente evaluar los niveles y tipos de corrupción existentes como insumo básico para la ERC de REDD+.

Complementariamente a la consultoría y tomando como referencia el nivel de avance de los procesos de implementación del mecanismo REDD+ sería conveniente desarrollar la ERC en estricto según plantea la guía del PNUD, como parte un ejercicio de monitoreo a partir de variables (temas definidos en la tabla No 2), para evaluar el grado de avance y/o identificar las dificultades del proceso; para ello habría que definir previamente y de manera conjunta si las encuestas o entrevistas se van a tomar a los mismos actores y/o a representantes de diversos sectores; estableciendo criterios para definir el tamaño de la muestra, su nivel de representatividad, instancias de decisión, grupos de interés, herramientas y metodología, entre otros.

Anexo N° 2: Encuesta de validación preliminar para los instrumentos de evaluación de los posibles riesgos de corrupción de la guía⁴⁴

(PARA APORTES DE LOS ACTORES CLAVES VINCULADOS A LOS PROCESOS DE REDD+ EN EL PERÚ)

Antecedentes:

En el marco de la implementación del proyecto “Fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas y otros actores interesados para su participación informada en el diseño e implementación del mecanismo REDD+ en el Perú” a cargo del PNUD en coordinación con el Ministerio del Ambiente; se viene implementando la consultoría denominada “**Análisis de contexto institucional para la identificación de riesgos de corrupción y diseño de un sistema de monitoreo REDD+**” a cargo de un equipo consultor que tuvo la oportunidad de entrevistarse semanas atrás con usted, durante las visitas regionales que hemos realizado. Con esta referencia y en base a las conversaciones previas con su representada, quisiéramos recoger sus comentarios y aportes respecto algunos aspectos claves que plantea la guía metodológica para identificar los riesgos de corrupción en REDD+ elaborado por el programa ONU-REDD del PNUD, que viene sirviendo como herramienta en este proceso.

En tal sentido, a continuación verá dos (02) cuadros en donde se identifican algunos riesgos de corrupción en cada una de las fases de implementación de REDD+, así como la Evaluación de la integridad, la transparencia y el contexto de integridad de una estrategia de REDD+. Agradeceremos nos brinde su comentario / aporte u opinión en la última columna de la derecha, ayudándonos así a responder si desde su experiencia y perspectiva está de acuerdo con lo indicado o recomendaría algún factor adicional para su mejoramiento. Recuerde que estos formatos vienen siendo aplicados en estudios similares a cargo del PNUD en varios países inmersos en este proceso y contamos con vuestra colaboración para su adaptación a nuestra realidad. Desde ya muchas gracias por su valiosa colaboración.

Por favor sírvase consignar los siguientes datos:

Nombres y Apellidos.....
Institución donde trabaja
Cargo que desempeña (opcional).....

Una vez consignada la información en la tabla sírvase remitir la información por este mismo medio al equipo consultor a las siguientes direcciones: brauliobpe@yahoo.pe; hant21@yahoo.com;

Nota: De ser factible consideramos pertinente incluir un comentario adicional que integre sus apreciaciones generales respecto a los contenidos de ambas matrices.

⁴⁴ Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+ (PROGRAMA ONU-REDD), Dic. 2012.

Tabla 1: Matriz de riegos de corrupción en cada fase y elemento de los sistemas nacionales de REDD+

	Fase I: Desarrollo de la Estrategia Nacional	Fase II: Implementación de políticas y medidas y la Estrategia Nacional.	Fase III: Acciones basadas en resultados	Aportes y/o comentarios
Políticas y medidas	<ul style="list-style-type: none"> • Soborno o uso de influencias para definir "bosque" de manera que se incluyan o excluyan áreas bajo el control de aquellos que tienen influencia /poder, lo que resultaría en la captura del Estado ⁴⁵ • Colusión a favor de ciertos tipos de actividad REDD+ que favorezcan a un sector en específico. • Influencia indebida para crear licencias fraudulentas, títulos de propiedad derecho de carbono • Fraude para evitar el reconocimiento de derecho de tenencia informales y consuetudinarios⁴⁶ • Falta de transparencia, lo que permitiría el amiguismo al designar personal nuevo para que guíe el proceso de preparación 	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción que ocasione la no adhesión a las salvaguardas REDD+ • Colusión, extorsión, soborno o amiguismo al adquirir bienes y servicios. • Soborno, amiguismo, abuso de discreción y/o colusión para pasar por alto la aplicación deficiente. • Corrupción del sistema judicial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia indebida y soborno para ignorar infracciones a los reglamentos REDD+ 	
Sistema de Monitoreo Forestal Nacional, incluyendo MRV	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de papeles de manera tal que se permita la manipulación de datos en el futuro. • Parámetros de auditoría para verificación redactados con poca claridad deliberadamente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulación de datos a favor de ciertos participantes en actividades de demostración. • Actores de MRV sobreestiman la cantidad de emisiones reducidas o evitas, o bien, el incremento de las reservas de carbono en las actividades de demostración. 	<ul style="list-style-type: none"> • Manipulación de datos a favor de ciertos participantes. • Actores de MRV sobreestiman la cantidad de emisiones reducidas o evitadas, bien, el incremento de las reservas de carbono. • Influencia o presión indebida para pasar por alto una diligencia debida durante la verificación. 	
REL/RL	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar de las "circunstancias nacionales" a favor de aquellos que tienen influencia/poder/ y/o marginar a otros, lo que exacerbaría las desigualdades existentes • Inflar (o, en caso de incremento de reservas, 	<ul style="list-style-type: none"> • Inflar (o, en caso de incremento de reservas, reducir) deliberadamente los niveles de emisión de referencia/niveles de referencial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inflar artificialmente (o, en caso de incremento o reservas, reducir) artificialmente el nivel de referencia/nivel de emisión de referencia en la escala nacional (o subnacional de 	

⁴⁵ Podría pertenecer a MRV también.

⁴⁶ Por ejemplo, con el fin de limitar la capacidad de los actores relevantes de ejercer sus derechos a la toma de decisiones y beneficios.

	reducir) deliberadamente los niveles de emisión de referencia/niveles de referencia ⁴⁷ Con el fin de demostrar una mayor reducción de emisiones o enriquecimiento de reservas de carbono.		forma interina) ⁴⁸	
SDB	<ul style="list-style-type: none"> • Diseños intencionalmente débiles que favorezcan movimientos turbios de fondos. • Definición de beneficiarios a favor de aquellos con influencia/poder y/o excluyendo a los pobres y marginados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia indebida para vincular los derechos de carbono a la propiedad del Estado y excluir la tenencia informal o consuetudinaria • Soborno para registrar derechos de carbono a parcelas de tierra particulares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Malversación de ingreso REDD+ • Fraude relacionado con la distribución de beneficios derivados de ingresos REDD+, limitando la distribución equitativa de tales beneficios. • Lavado de dinero y otros activos a través de la compra y venta de derechos de carbono. 	
Abordar / respetar las salvaguardas y el sistema de información sobre salvaguardas	<ul style="list-style-type: none"> • Información poco precisa para limitar deliberadamente la participación efectiva y el poder de toma de decisiones ciertas partes, en especial de las poblaciones marginadas tales como las mujeres, los pueblos indígenas y los pobres. • Fraude para designar deliberadamente sistemas deficientes de información para salvaguardas ambientales y sociales⁴⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude para implementar deliberadamente políticas/ medidas débiles sobre salvaguardas y/o sistemas de informas de salvaguardas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fraude al reportar información sobre salvaguardas sociales y ambientales. • Soborno para pasar por alto la no observación de las salvaguardas. • Extorsión para poner a disposición información oficial necesaria para brindar información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas. 	

⁴⁷ Puede revisarse y, por ello, también podría ocurrir en fases avanzadas.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Bajo el supuesto de que el sistema ya exista. Podría aplicarse de mejor forma en la fase II en algunos países.

Tabla 2: Evaluación de la Integridad, la transparencia y el contexto de integridad de una estrategia de REDD+

Tema	Preguntas muestra	Aportes y/o comentarios
Sistemas de gestión de fondos	¿La estrategia de REDD+ explica los enfoques para garantizar la transparencia y la integridad de los sistemas de gestión de fondos?	
Participación	¿La estrategia de REDD+ asigna una autoridad clara para el uso de los fondos, describe sistemas de rendición de cuentas y enfoques para garantizar la transparencia tales como programas para el reporte, auditorías internas y externas y mecanismos de participación y retroalimentación para las partes involucradas en actividades de REDD+?	
	¿Las agencias u órganos anticorrupción han sido incluidos o consultados durante el desarrollo de la estrategia nacional de REDD+? 1A	
	¿Existen reglas claras para la participación de actores relevantes en todos los órganos de toma de decisiones y/o están establecidas por la estrategia de REDD+?	
	¿Todos los actores relevantes, incluidas las poblaciones marginadas, participan en el diseño de indicadores adaptados al Dais para los sistemas de información sobre salvaguardas?	
	¿Existen planes específicos para el desarrollo de la capacidad de la sociedad civil y los pueblos indígenas para participar en la lucha contra la corrupción en REDD+?	
Transparencia y acceso a la información	¿La estrategia de REDD+ incluye reglas claras sobre transparencia, tales como políticas de divulgación, difusión activa a través de canales múltiples y adecuados, así como reglas sobre cuándo y con qué frecuencia la información se hará pública?	
	¿La estrategia incluye una planificación adecuada sobre cómo se pondrá a disposición la información a los miembros potenciales, incluyendo información sobre el diseño, la implementación y evaluación de programas, evaluaciones del impacto social y ambiental, distribución de beneficios, biodiversidad, servicios del ecosistema el derecho a tierras, territorios y recursos? Si es el caso, se toman en cuenta los diversos niveles educativos de los participantes y, con base en ello, se lleva a cabo la difusión impresa, en radio, en lenguas locales, etc.?	

Tema	Preguntas muestra	Aportes y/o comentarios
Transparencia y acceso a la información	¿Se han considerado los medios de comunicación adecuados para cada grupo de titulares de derechos y de participantes? En especial, ¿existen disposiciones específicas para suministrar información a grupos vulnerables (ej. las mujeres y los pobres), es decir, en formas y con recursos culturalmente adecuadas para ayudarlos a acceder a la información?	
	¿La estrategia contiene referencias específicas sobre cómo la información sobre salvaguardas se transmitirá a los participantes?	
Exigencia de rendición de cuentas por parte de los ciudadanos	¿Existe un plan específico para motivar a los ciudadanos a solicitar información sobre actividades públicas pertinentes a REDD+, tales como presupuestos, gastos, oportunidades de empleo, adquisiciones, etc.?	
Quejas y aplicación de la justicia	<p>¿La estrategia cuenta con sus propios mecanismos imparciales, accesibles y justos para la retroalimentación, la presentación de quejas, la resolución de conflictos y la compensación?</p> <p>¿La estrategia detalla su accesibilidad a todos los participantes, incluyendo a aquellos con distintos niveles de alfabetización, grupos étnicos y/o pueblos indígenas que hablen otras lenguas?</p> <p>¿Estas políticas contienen definiciones claras sobre lo que constituye una queja; cuándo y cómo deben rellenarse; apoyo independiente a los denunciantes; incluyendo información sobre derecho a las tierras, árboles y recursos? Si es el caso, ¿todos los actores tienen acceso a ello?</p>	
Quejas y aplicación de la justicia	¿Existen mecanismos imparciales, accesibles y justos de retroalimentación, quejas, resolución de conflictos y compensación? ¿Son éstos accesibles a todos los participantes, incluidos aquellos con niveles variados de alfabetización y grupos étnicos y/o pueblos indígenas que puedan hablar otras lenguas? ¿Estas políticas contienen definiciones claras sobre lo que constituye una queja; cuándo y cómo deben rellenarse; apoyo independiente a los denunciantes; protección de la identidad de los denunciantes; lineamientos de responsabilidad claros para la vigilancia del mecanismo; disposiciones para la apelación; y lineamientos claros de independencia entre los que investigan las quejas y los que las expresan?	
	¿La velocidad y la tasa de éxito de la investigación, el arresto, la persecución y la corrección son suficientes para disuadir a las personas tentadas a participar en actividades corruptas?	
	Existen programas e instituciones relevantes que ayuden a garantizar el acceso a la justicia para los participantes? Ello incluye, por ejemplo, programas sobre protección y concientización jurídica/ayuda y asesoría jurídica, adjudicación, aplicación y vigilancia de la sociedad civil/parlamentaria. ¿Qué tan accesible es lo anterior a todos los participantes?	
	¿Los denunciantes de irregularidades están protegidos por la legislación nacional?	

Tema	Preguntas muestra	Aportes y/o comentarios
Políticas y sistemas de adquisición	¿Las políticas de contratación y los marcos jurídicos y normativos son compatibles con el régimen jurídico general nacional y, cuando sea aplicable, con las normas y estándares internacionales?	
	¿Hasta qué punto las autoridades brindan acceso al público en general a información sobre planes y notificaciones de adquisición y otorgamiento de contratos?	
	¿Existen procedimientos claros de rendición de cuentas y cumplimiento que puedan aplicarse en la conducta de adquisición relativa a REDD+?	
Rendición de cuentas	¿Están actualmente operativos sistemas para el monitoreo de la integridad y sistemas de control que incluyan auditorías de riqueza/estilo de vida para funcionarios públicos (y las respectivas revisiones de integridad)?	
	¿Los órganos gubernamentales a cargo de REDD+ cuentan con un sistema de gestión de desempeño del servicio público que incluya la transparencia y la rendición de cuentas como parte de los criterios de desempeño? ¿Se aplican de manera efectiva?	
	¿Existen estructuras o algún foro para que los ciudadanos, tanto mujeres como hombres, exijan la rendición de cuentas y, si las hay, puede aplicarse a REDD+?	
Transparencia y acceso a la información	¿Existe una infraestructura de acceso a la información hasta el plano subnacional distrital? Si es el caso, ¿quién tiene acceso a ella?	
	¿Qué tan efectiva es?	
	¿Existe un mecanismo claro y accesible para solicitar información si ésta no se ha publicado? ¿Cómo se ha comunicado la existencia de éste a los participantes?	
	¿El país cuenta con una ley o decreto sobre libertad de información? ¿Existen otras políticas que apoyen el acceso libre y oportuno de los participantes a la información sobre el programa de REDD+?	

Tema	Preguntas muestra	Aportes y/o comentarios
Marco anticorrupción	¿El país ha ratificado la UNCAC o algún otro acuerdo regional de lucha contra la corrupción? ¿El país aplica de manera activa los principios de dichos convenios?	
Captura del Estado	¿Cuáles son las condiciones que facilitan la corrupción en los procesos de formulación de políticas?	
Marco Jurídico	¿Se proponen leyes forestales, otras leyes pertinentes (ej. leyes sobre tenencia) u otras reformas vinculadas a la mitigación de la corrupción necesarias para abordar los riesgos de corrupción?	
Sistemas de gestión de fondos	¿Se han descrito sistemas de gestión de fondos relevantes en otras actividades, incluyendo procesos de presupuesto nacional, gestión de fondos en sectores forestales y otros sectores de recursos naturales y en los sistemas de financiación de donantes?	
	¿Existen leyes que designen puestos de autoridad, papeles y responsabilidades claros para la recolección, compromiso y uso de fondos públicos en los sectores relevantes al programa/estrategia de REDD+?	
	¿Hasta qué punto los sistemas de contabilidad pública existentes son pertinentes para hacer el programa/la estrategia de REDD+ transparente y predecible?	
	¿Existe algún sistema para generar informes oportunos sobre la actividad fiscal en el sector forestal y otros sectores relevantes para REDD+ y, si los hay, son éstos accesibles para el público?	
	¿Los órganos/las agencias relevantes a REDD+ aplican controles internos y auditorías externas a su gasto fiscal? ¿Qué tan efectivos son éstos?	
	Protección de la identidad de los denunciantes; lineamientos de responsabilidad claros para la vigilancia del mecanismo; disposiciones para la apelación; y lineamientos claros de independencia entre los que investigan las quejas y los que las presentan?	

Nota: Los aportes y comentarios podría responder a las preguntas: ¿está de acuerdo con la pregunta y la manera en que está planteada?, o ¿considera que falta algo en la pregunta o aspecto y se podría complementar de alguna manera?

Anexo N° 3: Actores contactados para la validación de la guía metodológica de evaluación de riesgos (ERC) de corrupción en las regiones y zonas priorizadas

REGION O ZONA DE INTERVENCIÓN	ACTORES CONSULTADOS
LORETO (IQUITOS)	<p>Wilfredo Panduro Cárdenas Gerente Regional de RRNN y Gestión del MA Telf. 065-268151 Cel. 965 862602 RPM *455104 serpacar@yahoo.com</p> <p>florhidalgo_p@hotmail.com Flor de María Hidalgo Panduro Profesional GOREL-GR.RRNNYGMA Telf.: (065) 268151 Cel.: 995 509598 florhidalgo_p@hotmail.com</p> <p>sixtoluna@gmail.com Sixto Luna Pinchi Profesional de la GRNGOREL 965 653 559, RPM #382115.</p>
UCAYALI (PUCALLPA)	<p>valesdiere@yahoo.com Zully Patricia Seijas Mesa REDD-GRRNN y GMA-GOREU 961093527 *648952</p> <p>Franz Orlando Tang Jara Gerente Regional de RRNN y Gestión del MA Telf. 061-575317 Cel. 961-558973 RPM *120646 EMAIL: tanjara76@hotmail.com</p> <p>Josué Faquín Fernández PRESIDENTE ORAU Telef. 061 573469 CeL. 980069454 Rpm # 980069454 orau_aidesep@yahoo.es jfaquin_orau@yahoo.es</p>
MADRE DE DIOS (PUERTO MALDONADO)	<p>Humberto Cordero Galdós hcordero@minam.gob.pe Humberto.cordero@puccp.pe 082-571526 Cel. 988800919</p> <p>lrios@spda.org.pe Luisa Ríos Romero Coordinadora de la Oficina de SPDA en MDD 989001358</p> <p>m.angulo@aider.com.pe Marizú Angulo Lovaton Esp. SS.AA – AIDER 989937110</p> <p><input type="checkbox"/> Ronald Rojas, Gerente de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del GOREMAD y Presidente de la Mesa de Servicios Ambientales y REDD+ Mail: ronald975228@yahoo.es Telf. 945227164</p> <p><input type="checkbox"/> Marjorie Lovera, Sub gerente de Gestión Ambiental y Desarrollo Sostenible del GOREMAD Mail: marlove30@hotmail.com Telf. 971183651</p>

	<p>iliaot@hotmail.com RPM # 982600403</p> <p>□ Héctor Sueyo Gerente de desarrollo social y asuntos indígenas Mail. hesueyo@hotmail.com Telf. 958178912</p> <p>Josué Mercado Fuentes Especialista en Manejo de RRNN RN TAMBOPATA jmercado@sernanp.gob.pe iosue70_32@hotmail.com</p>
SAN MARTIN (TARAPOTO-MOYOBAMBA)	<p>Silvia Reátegui Gerente Autoridad Regional Ambiental #661838</p> <p>Karla Melissa Mendoza Bailón Oficina de Cambio Climático Autoridad Regional Ambiental karlamb@gmail.com</p> <p>Marco Antonio Isminio Ramírez Concesiones Forestales No Maderables Autoridad Regional Ambiental m.isminio@gmail.com skype: marco_isminio *661837 Cel 947930106</p> <p>Martha del Castillo Morey Coordinadora Ejecutiva CEDISA m.delcastillo@cedisa.org Cel. 942922692 RPM 801941</p> <p>Lauriano Saldaña Ikam Presidente FERIAAM Cel. 942905976 RPM *0088130 feriaampuebloawajum@hotmail.com</p>
SATIPO-PICHANAQUI-LA MERCED	<p>jsemizo@minam.gob.pe Jaime Semizo Coordinador de la sede Satipo del PNCB Cel. 979097938 RPM # 979097938 jsemizo@minam.gob.pe</p> <p>David Cárdenas León Jefe de la Reserva Comunal Ashaninka RPM # 0280681 dcardenas@sernanp.gob.pe</p> <p>Liliana Álvarez Especialista del SERNANP (RC Asháninka) lalvarez@sernanp.gob.pe djillian@hotmail.com Cel 949855963</p> <p>Karla Meza Villacorta Especialista SERNANP Parque Nacional Otishi kmesa@sernanp.gob.pe kmezav80@hotmail.co RPM # 814852</p>

Anexo N° 4: Matriz de riesgos potenciales de corrupción a nivel nacional y regional

NIVEL	NACIONAL		SUB NACIONAL	
	RIESGOS/ASPECTO	ACTUALES	POTENCIALES REDD+	ACTUALES
Marcos institucionales	<p>Captura del estado, corrupción política/retraso en la formulación de la estrategia REDD+ nacional.</p> <p>Influencias y manipulación del poder para atribuirse una representatividad y legitimidad de los intereses nacionales</p> <p>Emisión de normas para favorecer el cambio de uso de los bosques para biocombustibles.</p>	<p>Centralización de los recursos y priorización de sectores (colusión, tráfico de influencias, favoritismo.)</p>	<p>Estructuras orgánicas con la intención de tener influencia directa en las decisiones de otorgamiento e implementación de derechos (conflicto de intereses, sobornos).</p>	<p>Manipulación de la información (colusión, tráfico de influencias, favoritismo).</p>
Ordenamiento territorial	<p>Colusión con actores económicos/ retraso en la reglamentación de la Ley. Tráfico de influencias, escasos niveles de institucionalización y carácter vinculante. Demoras injustificadas de la aprobación de la ley de ordenamiento territorial (influencias de poder, amiguismos, colusión)</p>	<p>Compatibilidad de usos regularización de procesos (colusión, tráfico de influencias, favoritismo).</p>	<p>Favoritismo y malversación Calidad de los instrumentos de planificación ZEE. Promoción de medidas de excepción para promover especies para biocombustibles</p>	<p>Alteración de vocaciones productivas (colusión, tráfico de influencias, favoritismo).</p>
Títulos de propiedad	<p>Unificación del sistema nacional catastral/captura del estado-colusión-tráfico de influencias. Postergación de las comunidades/ irrespeto de derechos e inadecuada priorización de proyectos.</p>	<p>Incumplimiento de mecanismos de consulta previa, colusión y tráfico de influencias. Limitadas capacidades técnico-operativas.</p>	<p>Soborno, padrinazgo y nepotismo para las adjudicaciones. Favoritismo y malversación para la transferencia de recursos.</p>	<p>Colusión y tráfico de influencias.</p>
Derechos de emisiones de CO₂	<p>Corrupción, captura del estado. Acceso restringido a la Información.</p>	<p>Mecanismos fraudulentos de cálculo y asignación de recursos, captura del estado y colusión.</p>	<p>Corrupción, captura del estado Limitadas capacidades técnico-operativas.</p>	<p>Soborno, colusión y tráfico de influencias</p>

Escenarios y niveles de referencia	Corrupción, captura del estado. Acceso restringido a la Información/escasa transparencia en el diseño.	Metodologías inadecuadas, favoritismo y colusión.	Corrupción, captura del estado Limitadas capacidades técnico-operativas.	Malversación de recursos para la implementación de sistemas.
Distribución de beneficios	Corrupción, captura del estado Acceso restringido a la Información/escasa transparencia en el diseño.	Soborno, Mecanismos fraudulentos de cálculo y asignación de recursos.	Burocracia, incompetencia, colusión y tráfico de influencias.	Soborno y colusión.
Gestión del territorio	Soborno Acceso restringido a la Información/escasa transparencia en el diseño.	Postergación de políticas que favorezcan a las CCII, colusión y favoritismo.	Corrupción, captura del estado Limitadas capacidades técnico-operativas.	Soborno y colusión.
Usos del suelo	Captura del estado, corrupción política.	Priorización de proyectos de comunicaciones y biocombustibles, malversación y peculado.	Corrupción, captura del estado Limitadas capacidades técnico-operativas.	Soborno, colusión y tráfico de influencias.
Cambios de zonificación-REDD	Captura del estado, corrupción política.	Colusión y tráfico de influencias.	Limitadas capacidades técnico-operativas.	Soborno, colusión y tráfico de influencias.
Derechos de emisiones	Acceso restringido a la Información/escasa transparencia en el diseño	Soborno, Mecanismos fraudulentos de cálculo y asignación de derechos.	Burocracia, incompetencia, colusión y tráfico de influencias.	Soborno, colusión y tráfico de influencias.
Medición	Acceso restringido a la Información/escasa transparencia en el diseño.	Metodologías inadecuadas, personal, infraestructura y equipamiento deficientes.	Burocracia, incompetencia, colusión y tráfico de influencias.	Soborno, colusión y tráfico de influencias.

Fuente: elaboración propia

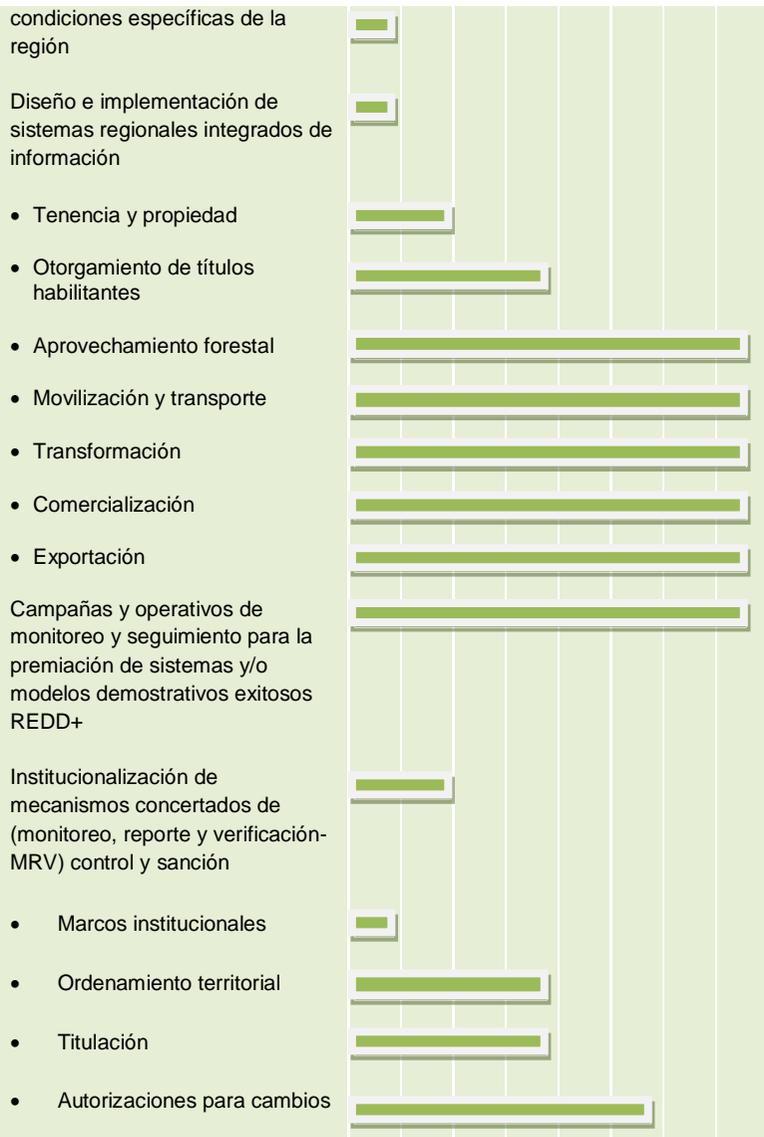
Anexo N° 5: Detalle del programa de fortalecimiento de capacidades

OBJETIVOS	RESULTADOS	ACTIVIDADES	CRONOGRAMA
<p>O1</p> <p><u>Apoyar la generación y el fortalecimiento de espacios de articulación y concertación para la gestión sostenible de los bosques y la implementación del mecanismo REDD+ en el PERÚ</u></p>	<p>1.1. Creación de un fondo de financiamiento para la implementación del Plan Anticorrupción Forestal</p> <p>1.2. Organización de eventos nacionales, regionales y locales sobre mercados de CO2 (voluntario y regulado)</p> <p>1.3. Promover espacios de concertación para el diseño e implementación de políticas nacionales y regionales de ordenamiento, territorial, ZEE y gestión sostenible de los bosques</p>	<p>Conformación y puesta en operación de equipo técnico interdisciplinario</p> <p>Asistencia técnica y coordinación interinstitucional</p> <p>Formulación y gestión del proyecto de TRANSPARENCIA</p> <p>Implementación del Plan Anticorrupción⁵⁰</p> <p>Foros nacionales sobre el estado de las iniciativas REDD+ en el Perú</p> <p>Foros regionales sobre el estado de las iniciativas REDD+ en el Perú</p> <p>Sistematización y publicación</p> <p>Talleres nacionales sobre OT-ZEE-GSB y REDD+ en el Perú</p> <p>Talleres regionales sobre OT-ZEE-GSB y REDD+ en la región</p> <p>Talleres comunitarios sobre saneamiento físico legal de la propiedad , OT-ZEE-GSB y REDD+</p> <p>Sistematización y publicación</p>	<p>The Gantt chart displays the following activity durations:</p> <ul style="list-style-type: none"> Conformación y puesta en operación de equipo técnico interdisciplinario: 2014 (start), 2015 (end) Asistencia técnica y coordinación interinstitucional: 2014 (start), 2017 (end) Formulación y gestión del proyecto de TRANSPARENCIA: 2014 (start), 2015 (end) Implementación del Plan Anticorrupción⁵⁰: 2015 (start), 2021 (end) Foros nacionales sobre el estado de las iniciativas REDD+ en el Perú: 2014 (start), 2015 (end); 2018 (start), 2020 (end) Foros regionales sobre el estado de las iniciativas REDD+ en el Perú: 2014 (start), 2015 (end); 2016 (start), 2017 (end); 2019 (start), 2020 (end); 2021 (start), 2022 (end) Sistematización y publicación: 2017 (start), 2018 (end) Talleres nacionales sobre OT-ZEE-GSB y REDD+ en el Perú: 2014 (start), 2015 (end); 2016 (start), 2017 (end) Talleres regionales sobre OT-ZEE-GSB y REDD+ en la región: 2014 (start), 2015 (end); 2016 (start), 2017 (end) Talleres comunitarios sobre saneamiento físico legal de la propiedad , OT-ZEE-GSB y REDD+: 2014 (start), 2015 (end); 2016 (start), 2017 (end) Sistematización y publicación: 2017 (start), 2018 (end)
<p>O2</p>	<p>2.1. Evaluación participativa de la estrategia nacional REDD+</p>	<p>Validación y adaptación de la estrategia nacional a las</p>	<p>Validación y adaptación de la estrategia nacional a las: 2014 (start), 2015 (end)</p>

⁵⁰ PROYECTO TRANSPARENCIA, diseño de la estrategia de gestión y financiamiento para la implementación del Plan Anticorrupción.

Diseñar e implementar un sistema de monitoreo y vigilancia concertados para garantizar la transparencia en la gestión forestal y el cumplimiento de los compromisos REDD+ en los diversos niveles de gestión

2.2. Diseño e implementación de estrategias regionales y/o zonales de monitoreo y gestión REDD+



	<p>2.3. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales en el sector público: Universidades, gobiernos regionales, gerencias de RRNN y MA, DRFyF, Programas de Bosques, OSINFOR, municipalidades provinciales y distritales, Gerencias municipales de MA y RRNN</p> <p>2.4. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades de las organizaciones indígenas: confederaciones nacionales, federaciones regionales y líderes de organizaciones comunitarias de las diversas etnias y ámbitos priorizados</p> <p>2.5. Desarrollo y fortalecimiento de capacidades del sector empresarial y poseedores de títulos habilitantes: concesiones forestales, permisos de extracción...</p>	<p>de usos del suelo y zonificación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Derechos de emisiones • Escenarios y niveles de referencia • Distribución de beneficios <p>Foros y talleres regionales de transparencia en REDD+</p> <p>Cursos y diplomados en Gestión de los recursos forestales y mecanismo REDD+</p> <p>Foros y talleres regionales y comunitarios de manejo sostenible de los bosques y transparencia en REDD+</p> <p>Cursos y diplomados en Manejo y Gestión Comunitaria de los recursos forestales y mecanismo REDD+</p> <p>Foros y talleres regionales sobre mercados (regulados y voluntario) y transparencia en REDD+</p> <p>Cursos y diplomados en Manejo y Gestión Empresarial de los recursos forestales y mecanismo REDD+</p>	
--	---	--	--

	<p>las facultades y escuelas de las universidades prioritarias</p> <p>3.4. Implementación de campañas y programas de sensibilización poblacional sobre gestión forestal sostenible y el cambio climático en los centros poblados y ciudades prioritarias</p>	<p>forestales, educación e ingeniería ambiental⁵².</p> <p>Convenios de cooperación para la implementación de módulos demostrativos</p> <p>Asistencia técnica y capacitación para la implementación de cursos</p> <p>Monitoreo y evaluación</p> <p>Incorporación del enfoque de manejo sostenible de los bosques en las visiones del desarrollo local y regional</p> <p>Asignación de recursos en los presupuestos participativos</p> <p>Asistencia técnica para la formulación y gestión de proyectos de manejo y gestión sostenible de los bosques</p>	
<p>04</p> <p>Elaborar <u>instrumentos y medios de comunicación</u> y difusión para la comprensión cabal de las responsabilidades, compromisos y beneficios de la aplicación del mecanismo</p>	<p>4.1 Diseño, edición y difusión de paquete multimedios (audiovisuales, radiales, pág. Web e impresos). REED+ es manejo sostenible de nuestros bosques.</p>	<p>Formulación de propuestas de contenidos por etnia y lengua</p> <p>Elaboración de paquetes por región</p> <p>Elaboración de mensajes por ciudades y cuencas</p>	

⁵² Evaluar en función de las facultades existentes por Universidad y localidad.

	<p>5.3. Retroalimentación de los modelos y experiencias de sistemas de MVR a nivel regional e internacional</p> <p>5.4. Sistematización de experiencias de educación , formación y capacitación para la transparencia en REDD+</p> <p>5.5. Creación de un banco de información sobre materiales de educación y promoción de REDD+ a nivel nacional e internacional</p> <p>5.6. Asistencia técnica y consultorías especializadas para el fortalecimiento de procesos.</p>									
<p>PRESUPUESTO TOTAL⁵⁴</p>										

⁵⁴ Los alcances del programa establecen montos financieros de referencia, considerando la posibilidad de ser complementados con iniciativas tempranas en proceso de ejecución y estableciendo un soporte presupuestal que garantice los recursos necesarios para establecer las bases de su factibilidad política y de viabilidad técnico económica para la ejecución de acciones en los diversos ámbitos de intervención.