

**MERCADO DE CARBONO FORESTAL EN LA
AMAZONIA PERUANA:
ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL
PROCESO REDD+ PERUANO**

Reporte Final

Lucia Ruiz Ostoic
30.05.2023

Consultoría sobre análisis legal del mercado de carbono forestal en la Amazonía Peruana para el proyecto “Fomentando el desarrollo rural bajo en emisiones y la financiación del carbono forestal en la Amazonia peruana” a cargo de Earth Innovation Institute en Perú

MERCADO DE CARBONO FORESTAL EN LA AMAZONIA PERUANA: ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL PROCESO REDD+ PERUANO

ÍNDICE

1. REDD+: el complejo camino para construir e implementar un mecanismo que permita la reducción de emisiones por deforestación y degradación
 - 1.1. Consensos globales: de Bali (COP13) a Sharm el Sheikh (COP27)
 - 1.2. Acciones nacionales y locales: de iniciativas tempranas a Contribuciones Nacionalmente Determinadas
 - 1.3. Mercados de carbono: voluntarios y de cumplimiento
 - 1.3.1. Mercados voluntarios
 - 1.3.2. Mercados de cumplimiento
 - 1.4. Flujos financieros dirigidos a REDD+ que no aplican mecanismos de mercado
2. Mercados de Carbono en el Perú: La experiencia REDD+
 - 2.1. Viabilidad de las iniciativas tempranas: participación privada en la gestión de bosques y los servicios ambientales que estos brindan
 - 2.1.1. Dominio eminential del Estado sobre el Patrimonio Forestal y acceso a su aprovechamiento
 - 2.1.2. Gestión de los recursos forestales e institucionalidad asociada
 - 2.1.3. Los servicios ecosistémicos del bosque
 - 2.2. Iniciativas tempranas REDD+ en Perú: institucionalidad y marco normativo
 - 2.2.1. Iniciativas tempranas en concesiones forestales
 - 2.2.1.a. Iniciativas tempranas en Concesiones Forestales con Fines Maderables
 - 2.2.1.b. Iniciativas tempranas en Concesiones forestales con Fines No Maderables
 - 2.2.1.c. Institucionalidad en el marco del proceso de descentralización
 - 2.2.2. Iniciativas tempranas en áreas naturales protegidas
 - 2.2.3. Situación de las iniciativas tempranas en el marco de los compromisos nacionales en materia de cambio climático
 - 2.3. El proceso REDD+ en Perú: comprometidos con el cumplimiento de los compromisos climáticos y la gobernanza
 - 2.3.1. Tres décadas de fortalecimiento institucional y normativo en materia de cambio climático
 - 2.3.2. Implementación REDD+ en Perú: ¿en su fase final?
 - 2.3.2.a. Acciones REDD+: definición, clasificación, criterios, títulos habilitantes y ejecutores
 - 2.3.2.b. Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI)
 - 2.3.2.c. Administración de financiamiento para las fases REDD+ y Mecanismo Financiero REDD+
3. Los Gobiernos Regionales en el proceso de implementación de REDD+ en Perú
 - 3.1. Facultades e instrumentos regionales de gestión en cambio climático
 - 3.2. Mancomunidad Regional Amazónica
 - 3.3. Viabilidad de implementar REDD+ Jurisdiccional subnacional regional
 - 3.4. Necesaria reflexión del rol de los Gobiernos Regionales en el proceso de implementación de REDD+ en el Perú
 - 3.4.1 Rol de Autoridad Regional en materia de Cambio Climático
 - 3.4.2. Rol de implementador de programas y proyectos
 - 3.4.3. Rol de ejecutor en campo en base a su responsabilidad directa
4. Conclusiones
5. Recomendaciones
6. Reflexiones finales

Bibliografía

ACRÓNIMOS

ACR	Área de Conservación Regional
AIDER	Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral
ANP	Áreas Naturales Protegidas
ART	<i>Architecture for REDD+ Transactions</i>
CANCC	Comisión de Alto Nivel sobre Cambio Climático
CCB	<i>Climate, Community and Biodiversity Project Design Standard</i>
CCBA	Alianza de Clima, Comunidad y Biodiversidad
CI	Fundación Conservación Internacional
CIAM	Consejo Interregional Amazónico
CIMA	Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CO ₂ eq	Carbono equivalente
COP	Conferencia de las Partes
CORSIA	Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional
CUSAF	Concesiones en Uso para sistemas Agroforestales
DCI	Declaración Conjunta de Intención
DGCCD	Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio de Ambiente
ENBCC	Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ERCC	Estrategia regional de Cambio Climático
ERDRBE	Estrategia Regional de Desarrollo Rural Baja en Emisiones
ETS	Sistema de Comercio de Emisiones
FCLP	<i>Forest and Climate Leaders Partnership</i>
GEI	Gases Efecto Invernadero
Ha	Hectáreas
iNDC	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel nacional
INGEI	Inventario Nacional de gases Efecto Invernadero
INRENA	Instituto nacional de Recursos Naturales
JI	Mecanismo de Implementación Conjunta
LASRN	Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
LANP	Ley de Áreas Naturales Protegidas
LEAF	<i>Lowering Emissions by Accelerating Forest Finance</i>
LFFS	Ley Forestal y de Fauna Silvestre
LMCC	Ley Marco sobre Cambio Climático
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MADERACRE	Maderera Río Acre SAC
MADERYJA	Maderera Río Yaverija SAC
MERESE	Mecanismo de Retribución por Servicios Ecosistémicos
MINAM	Ministerio del Ambiente
MIS	Módulo de Información de Salvaguardas
MMCB	Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques
MtCO ₂ es	Millones de toneladas de CO ₂ equivalente
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
NREF	Nivel de Referencia de Emisiones Forestales
ONU REDD+	Programa de las Naciones Unidas sobre REDD+
OSINFOR	Organismo Supervisor de los recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNCBCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques contra el Cambio Climático
POA	Plan Operativo Anual
POI	Plan Operativo Institucional
PP	Programas Presupuestales
PRDC	Planes Regionales de Desarrollo Concertado
RED	Reducción de Emisiones por Deforestación
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación

REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación y la función de conservación, gestión sostenible de los bosques y aumento de reservas forestales
RENAMI	Registro Nacional de Medidas de Mitigación
RIA	REDD+ Indígena Amazónico
RIAC	REDD+ Indígena Andino y Costero
RLMCC	Reglamento de Ley Marco sobre Cambio Climático
SCE	Sistema de Comercio de Emisiones
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SRCAN	Sistema Regional de Conservación de Áreas Naturales
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
tCO ₂ eq	Tonelada de CO ₂ equivalente
TREES	<i>The REDD+ Environmental Excellence Standard</i>
URE	Unidad de Reducción de Emisiones
USCUSS	Uso de Suelo, Cambio de Uso y Silvicultura
UTCUTS	Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura
VCS	Estándar de Carbono Voluntario (Voluntary Carbon Standard)
VCS	Estándar de Carbono Verificado (Verified Carbon Standard)

MERCADO DE CARBONO FORESTAL EN LA AMAZONIA PERUANA: ROL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES EN EL PROCESO REDD+ PERUANO

Durante años, el Perú ha liderado iniciativas tempranas de comercialización en un mercado voluntario de carbono, sustentado en los títulos habilitantes que ofrece el marco legal peruano vigente y cumpliendo las reglas requeridas por certificadoras internacionales que permiten una posterior comercialización de los denominados *certificados de carbono*.

En el Perú se han gestado iniciativas tempranas REDD+ desde que la oportunidad de hacerlo se avizora a inicios del presente siglo, aun cuando la concreción de los proyectos y la comercialización de *certificados de carbono* producto de éstos, haya tomado años. Incluso algunas propuestas consideradas importantes para la evolución positiva de REDD+ no se han definido e implementado aún, como es el caso de los proyectos REDD+ Indígena Amazónico (RIA). Desde un inicio en el Perú, el tema REDD+ no ha estado exento de especulación, desconocimiento y dudas, lo que no ha impedido que el tema haya sido discutido ampliamente, se hayan desarrollado iniciativas que se consideran referentes internacionales, todo ello basado en los marcos normativos vigentes y que, para algunos, siguen generando más confusión que respuestas.

Con el avance de las reflexiones internacionales sobre las acciones necesarias para combatir al cambio climático, el Perú ha consolidado su posición de vanguardia y enfocado de manera integral sus compromisos a través de cada vez más ambiciosas Contribuciones Nacionalmente Determinadas. Sin embargo, el ritmo con el que ha tomado posición en materia REDD+ ha sido menos rápido de lo esperado, generando aún dudas respecto a aquello que falta por normar, regular e implementar.

Es precisamente en este contexto que los Gobiernos Regionales, que buscan instrumentalizar sus estrategias de desarrollo bajo en emisiones, están explorando cada vez con mayor interés la manera en que los mecanismos REDD+ puedan ayudarlos en este reto.

El presente documento busca precisar, en virtud de los compromisos internacionales del Perú en materia de cambio climático y el marco legal vigente, el rol de los gobiernos regionales en la implementación del mecanismo REDD+, en el marco de sus competencias, facultades y oportunidades.

1. REDD+: EL COMPLEJO CAMINO PARA CONSTRUIR E IMPLEMENTAR UN MECANISMO QUE PERMITA LA REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN

1.1. Consensos globales: de Bali (COP13) a Sharm el Sheikh (COP27)

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en el marco de la Cumbre de Río de 1992, pone de manifiesto la necesidad de atacar agresivamente los efectos del cambio climático mediante la reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), aun cuando 30 años después seguimos cuestionando la falta de proactividad de los gobiernos nacionales en hacer los cambios que se requieren, y cada vez con mayor énfasis ponemos nuestras esperanzas en las acciones concretas que puedan desarrollarse a través de gobiernos subnacionales y actores no estatales, como es el caso del sector privado en general, la sociedad civil y los pueblos originarios.

Las negociaciones posteriores a la suscripción de la CMNUCC terminan en 1997 con la aprobación del Protocolo de Kyoto, en el marco de la tercera Conferencia de las Partes (COP3) de la Convención, que no entra en vigor sino hasta el 2005. En el marco de este protocolo se buscaba comprometer a los países industrializados a limitar y reducir sus emisiones de GEI conforme a sus metas individuales en base al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, en un periodo de cumplimiento de los compromisos comprendido entre el 2008 y el 2012.

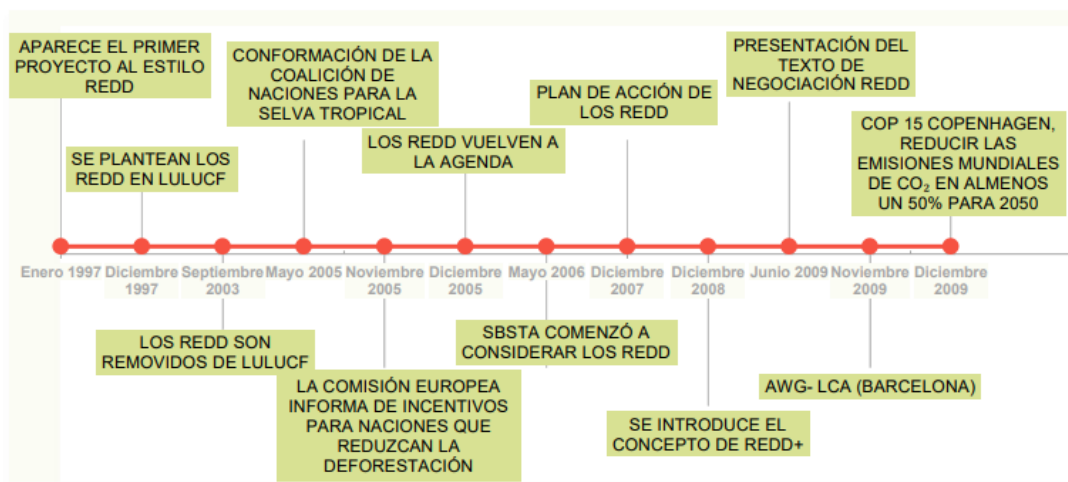


Figura 1: Adaptado de Carbon Planet 2009, por Carrillo (2017)

Si bien podríamos identificar desde el inicio de las negociaciones en el marco de la CMNUCC, las discusiones en torno a lo que hoy denominamos proyectos REDD+ (como se muestra en la figura 1, elaborada por Carrillo, 2017), el tema se ha desarrollado de manera paulatina y estableciendo hitos progresivos. En la COP 11 del 2005 en Montreal (Canadá), Papúa Nueva Guinea y Costa Rica¹ presentan el documento “Reducción de las emisiones de la deforestación en países en desarrollo: enfoques para estimular la acción”, presentando el término RED que plantea evitar exclusivamente la deforestación como contribución a la mitigación del cambio climático.

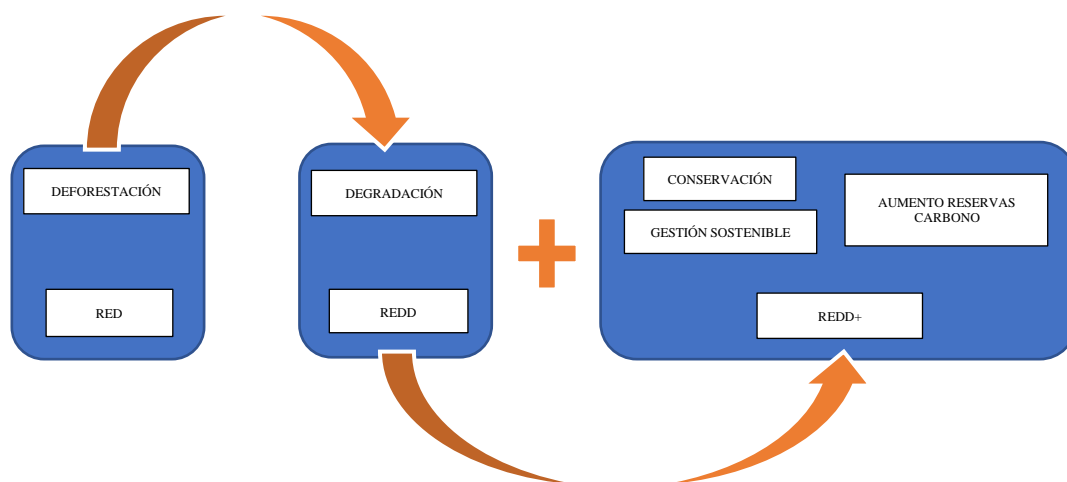


Figura 2: De RED a REDD+. Elaboración propia.

Es en el Plan de Acción de Bali (Decisión 1/CP.13) adoptado en el marco de la COP13 del 2007 en Bali (Indonesia), que el término se modifica a REDD+ como lo conocemos hoy, pues expresamente los Estados Partes demandan la implementación de: “Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (Decisión 1/CP.13 1.b.iii). Pero además busca explorar las oportunidades que el uso de los mercados brinda.

Paulatinamente se adoptan decisiones que precisan el tema REDD+ en las siguientes conferencias, como en el caso de la COP 15 del 2009 en Copenhague (Dinamarca) sobre la orientación metodológica para su implementación (Decisión 4/CP.15), en la COP16 del 2010 en Cancún (México) que define REDD+,

¹ Ambos países relacionados con la Coalición para las Naciones de Bosques Tropicales

acordando un enfoque gradual del mismo y solicitando el apoyo técnico y financiero para que los países en desarrollo se comprometieran en el proceso, y en la COP17 del 2011 en Durban (Sudáfrica) en la cual se debaten metodologías y modalidades técnicas para REDD+ en relación a niveles de emisión forestal.

Entre el 2007 y el 2013 se adoptaron 13 decisiones en las COP de la CMNUCC relacionadas a REDD+ que sientan las bases internacionales del tema, siendo quizás las 7 decisiones que se tomaron en la COP19 del 2013 en Varsovia (Polonia) las que conforman la Estructura para REDD+ sobre la que se trabaja actualmente.

Los debates internacionales y decisiones adoptadas dejaron claro que se requiere la ejecución de determinados elementos para la implementación de REDD+, como es: (i) Estrategia Nacional o Plan de Acción, (ii) Escenario de referencia de emisiones en el sector forestal a nivel nacional, (iii) Sistema de monitoreo del sector forestal a nivel nacional, y (iv) Sistema que provea información referente a la aplicación de las salvaguardas asegurando participación plena y efectiva de actores relevantes. Asimismo, se alienta a contribuir a las acciones de mitigación en el sector forestal, especialmente en los países en desarrollo, mediante actividades de (i) reducción de emisiones causadas por deforestación, (ii) reducción de emisiones derivadas de degradación de bosques, (iii) conservación de las reservas de carbono de los bosques, (iv) manejo sostenible de bosques y (v) mejora/aumento de las reservas de carbono. Informalmente el acrónimo REDD+ se usa para las 5 actividades antes mencionadas.

Asimismo, los países pueden implementar REDD+ en tres fases que buscan atacar las causas de la deforestación y degradación: (i) Fase de preparación: Desarrollo de estrategias nacionales, planes de acción, políticas y medidas para la construcción y fortalecimiento de capacidades; (ii) Fase de implementación: Ejecutar políticas, medidas y estrategias nacionales o planes de acción que involucren un mayor desarrollo de capacidades, desarrollo y transferencia de tecnología para el monitoreo de deforestación, degradación y estimación de carbono capturado, así como actividades demostrativas basadas en resultados; y (iii) Fase de pago por resultados: Llevar a cabo acciones basadas en resultados que deben medirse, informarse y verificarse en su totalidad.

Una serie de decisiones adoptadas en el Acuerdo de París (COP 20, 2015), documento vinculante entre los países firmantes y ambicioso en sus compromisos, exige acciones concretas que deben ser planteadas en planes nacionales actualizados de acción climática conocidos como Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional o Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés), además de proponer (i) la adopción de medidas para conservar y aumentar los bosques, (ii) alentar a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar, también mediante los pagos basados en los resultados, y los incentivos positivos para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, (iii) adoptar un mecanismo de transferencia de emisiones en su artículo 6 del Acuerdo de París, otorgando así la posibilidad a que las Partes voluntariamente adopten “enfoques cooperativos que entrañen el uso de resultados de mitigación de transferencia internacional para cumplir con las contribuciones determinadas a nivel nacional” y (iv) reconocer la importancia que revisten los recursos financieros adecuados y previsibles, incluidos los pagos basados en los resultados para aplicar política e incentivos positivos para REDD+ (Carrillo, 2017, p. 44).

Estas precisiones y avances respecto de REDD+ se han dado año a año, COP tras COP, fortaleciendo aspectos de financiamiento como el compromiso de aportar 12 mil millones de dólares para proteger y restaurar los bosques entre el 2021 y 2025, en la COP26 del 2021 en Glasgow (Reino Unido); o el lanzamiento de la Alianza de Líderes por los Bosques y el Clima (Forest and Climate Leaders Partnership – FCLP) en la COP27 en el 2022 en Sharm el Sheikh (Egipto) que se entiende como un renovado impulso político y financiero a REDD+.

Estos avances internacionales en materia de apalancamiento financiero que apoyen el freno a la deforestación son seguidos de manera atenta desde países que, como el Perú, tienen una cobertura boscosa significativa a nivel global y mostraron históricamente importantes tasas de deforestación focalizada que han ido combatiendo. Sin embargo, las diversas COP de la CMNUCC no son los únicos espacios o plataformas que promueven el financiamiento de bosques y las reflexiones sobre REDD+, ya que ocurren en el marco de reuniones en diversas materia climática, como fue el caso de la Cumbre Climática convocada por el Presidente de los Estados Unidos de América Joe Biden, que en abril del 2021² junto con el Reino Unido y Noruega lanzaron la Coalición para Reducir las Emisiones Acelerando la Financiación de los

² <https://latam-green.com/nace-la-coalicion-leaf-con-el-objetivo-de-proteger-los-bosques-tropicales/>

Bosques (Coalición LEAF, por sus siglas en inglés)³ que con participación pública y privada, movilizó ese año 2021 mil millones de dólares en financiamiento para la protección de bosques tropicales.

1.2. Acciones nacionales y locales: de iniciativas tempranas a Contribuciones Nacionalmente Determinadas

Un país con una superficie de 128.5 millones de hectáreas, con más de 68 millones de ellas cubiertas por bosques amazónicos (el 94.6% de los bosques del país) y con un 45% de sus emisiones de GEI correspondientes al sector Uso de Suelo, Cambio de Uso y Silvicultura (USCUSS) al 2014, ve una oportunidad importante en un mecanismo como REDD+ desde el inicio de las discusiones internacionales.

En Perú, el avance de la deforestación y degradación de los bosques estaba impactando también la biodiversidad y servicios ambientales asociados, amenazando de esta manera los medios de vida de innumerables poblaciones, sobre todo originarias. Las propuestas del Plan de Acción de Bali incentivaban no solo la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación mediante medidas de freno y reversión de estos procesos, sino que dejaba clara la importancia de las medidas de conservación, gestión sosteniblemente y el aumento de las reservas forestales en los países en desarrollo, lo que animó a diversos actores para explorar oportunidades concretas en el marco de la gestión forestal y de la conservación de espacios naturales, bajo el paraguas normativo vigente al momento.

Durante la primera década del presente siglo, el Perú contaba con una legislación de áreas naturales protegidas⁴ considerada innovadora en el contexto latinoamericano y que brindaba la oportunidad de una importante participación de la sociedad civil en la gestión de espacios naturales; con una moderna legislación forestal⁵ consolidándose mediante nuevas figuras legales de gestión de bosques con fines maderables y no maderables, y compromisos concretos de sostenibilidad e inversión; así como con una Estrategia Nacional sobre Cambio Climático⁶. Este escenario fue propicio para que se empezaran a gestar en el Perú las denominadas *iniciativas tempranas REDD+* que tenían como meta explorar alternativas de financiamiento ambiental ingresando a mercados voluntarios que empezaban a demandarlos.

El Perú pasó a ser un país pionero en la región andina en lo referente a implementación de proyectos piloto o *iniciativas tempranas* en materia REDD+, solo siendo superado en número por Brasil. Se trató de un camino de constante aprendizaje, con errores y aciertos, además de complejo al convivir en una etapa con especuladores (“*carbon cowboys*”) que, sin conocer los procesos o requerimientos, generaron expectativas en actores locales que aun hoy no ven implementado aquello que se les prometió.

Tanto los proyectos como las certificadoras eran parte de la construcción conjunta de la metodología para REDD+ en un contexto de discusiones internacionales que tienen ritmos menos ágiles, buscando que satisfacer la demanda de los mercados voluntarios. Con el paso del tiempo, la megadiversidad y multiculturalidad del Perú, el mayor conocimiento respecto de mecanismo REDD+ y la solidez requerida por los interesados en adquirir certificados de carbono, hizo que las iniciativas tempranas peruanas transitaran al hoy denominado Verified Carbon Standard (VCS) y a la fecha 12 se encuentren certificadas por la organización que lo gestiona mostrando rigurosidad en sus metodologías de certificación⁷: Verra⁸.

Paralelamente, el gobierno peruano acompañó los procesos de negociación internacional, siendo el país sede de la COP20 el 2014 en Lima y aportando concretamente a lo que sería el año siguiente el Acuerdo de París en la COP21. Considerando que el uso de la tierra, cambio de uso de suelo y silvicultura representan el 53% de las emisiones de GEI generadas en el Perú⁹, el gobierno cumple con sus compromisos de diseño de políticas públicas y marcos normativos adecuados en el marco de los acuerdos internacionales, pero pone especial interés a los aspectos relacionados a REDD+. El Perú suscribió compromisos específicos

³ Puede encontrarse información sobre la Coalición LEAF en <https://leafcoalition.org/es/>

⁴ Ley de Áreas Naturales Protegidas aprobada mediante Ley 26834 (1997).

⁵ Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobada mediante Ley 27308 (2000), actualmente derogada. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente es la aprobada mediante Ley 29763 (2011) que entró en vigor el 2015.

⁶ Estrategia Nacional sobre Cambio Climático aprobada mediante Decreto Supremo 086-2003-PCM, actualizada con un horizonte al 2021 mediante el Decreto Supremo 011-2015-MINAM. Actualmente se está llevando a cabo un proceso de actualización. Con miras al 2030.

⁷ Esta afirmación no implica la exclusión de otras certificadoras, solo que este es el caso para las 11 iniciativas tempranas actualmente reconocidas por el Ministerio de Ambiente – MINAM.

⁸ Esta organización se crea precisamente en el 2007 y posiciona el estándar VCS por sobre otros. <https://verra.org/about/overview/>

⁹ Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2016 (INGEI 2016) en <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2016/>

con Noruega y Alemania¹⁰ en el 2014 para cumplir con las fases de REDD+, presentó en el 2015 sus Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (iNDC por sus siglas en inglés) elaboradas de manera participativa, adoptó una Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático en el 2016, hizo esfuerzos para contar con los mecanismos de medición y verificación que se solicitaban y promulgó una Ley Marco de Cambio Climático en el 2018, entre otras normas y lineamientos¹¹. Todos estos avances han mostrado el compromiso del país en la lucha contra los efectos del cambio climático, además de un particular interés de avanzar en las 3 fases de REDD+ señaladas en los compromisos internacionales: Preparación, implementación y pago por resultados.

En el último lustro, comprometido con lo establecido en el Acuerdo de París, el Perú constituyó un Grupo Técnico Multisectorial para la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)¹². Producto de este trabajo, en el 2022 el Perú remitió sus NDC comprometiéndose a que sus emisiones netas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) no excedan las 208,8 MtCO₂eq en el año 2030 (meta no condicionada) y considera que las emisiones de gases de efecto invernadero podrían alcanzar un nivel máximo de 179,0 MtCO₂eq en función a la disponibilidad de financiamiento externo internacional y a la existencia de condiciones favorables (meta condicionada)¹³.

En este proceso se identificaron 8 medidas de mitigación relacionadas con el sector USCUS con un potencial de reducir 43,13 MtCO₂eq, lo que representaría más del 50% del total de reducciones acordadas al 2030. Estas medidas son: (1) Manejo Forestal Sostenible en concesiones forestales, (2) Manejo Forestal Comunitario, (3) Mecanismos de Conservación de bosques en Comunidades Nativas, (4) Asegurando el futuro de las áreas naturales protegidas, (5) Asignación de Derechos en Tierras no categorizadas de la Amazonía, (6) Plantaciones forestales comerciales, (7) Plantaciones forestales con fines de protección y/o restauración, y (8) Sistemas agroforestales.

Llegamos al 2023 con un país que muestra avances concretos que le permitan la implementación de REDD+, brechas normativas e institucionales aún por cerrar, y una diversidad de actores que no se consideran incorporados adecuadamente al proceso que se está llevando a cabo. Uno de ellos, aunque no los únicos, son los Gobiernos Regionales, que ven cómo REDD+ se ha establecido en los territorios a través de las iniciativas tempranas y ahora percibe al Gobierno Nacional concretando en el corto plazo la implementación de REDD+ jurisdiccional a nivel nacional con los consecuentes (y necesarios) pagos por resultados, pero no ven ni en uno ni en otro caso, el rol que como autoridad regional responsable de la gestión del territorio le corresponde.

1.3. Mercados de carbono: voluntarios y de cumplimiento

En este contexto de diseño internacional de REDD+, y con el aliciente manifestado en las diversas COP de involucrar mecanismos de mercado en esta búsqueda de resultados concretos, las acciones de combate al cambio climático relacionadas con frenar la deforestación y degradación o aumentar reservas de carbono mediante acciones de conservación no se hicieron esperar. Este es el inicio de un mercado voluntario de carbono que creció, se expandió y consolidó de manera más ágil que los mercados de cumplimiento y las negociaciones internacionales, que se siguen discutiendo.

¹⁰ La Declaración Conjunta de Intención (DCI) es un acuerdo voluntario de cooperación firmado por los gobiernos de Perú, Noruega y Alemania para lograr la reducción de emisiones de GEI producidas por la deforestación y degradación de los bosques en el Perú. <https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/dci/> y <http://www.bosques.gob.pe/declaracion-conjunta-de-intencion#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20Conjunta%20de%20Intenci%C3%B3n,los%20bosques%20en%20el%20Per%C3%BA>. En el marco de la suscripción de la Adenda de la DCI, se sumó el Gobierno del Reino Unido, así como los Estados Unidos de Norteamérica en calidad de veedor. <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/1957065-adenda-de-la-declaracion-conjunta-de-intencion-entre-peru-alemania-noruega-y-reino-unido>

¹¹ Ley Marco de Cambio Climático aprobada mediante Ley 30754 (2018).

¹² Constituido mediante Resolución Suprema 005-2016-MINAM como Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC), estuvo conformado por el Ministerio del Ambiente (que lo presidió), Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de la Producción, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

El GTM-NDC cumplió con presentar sus resultados en el 2018, sin embargo se siguió trabajando para incorporar metas adicionales con posterioridad.

¹³ Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú-Reporte de actualización periodo 2021 – 2030. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Peru%20First/Reporte%20de%20Actualización%20de%20las%20NDC%20del%20Perú.pdf>

Los mercados de carbono son sistemas en donde gobiernos, empresas e individuos pueden comprar y vender unidades (créditos), ya sea para respaldar las emisiones de GEI o bien para compensarlas. Y es que no todos los mercados de carbono operan de la misma manera ni intercambian el mismo tipo de unidades. Según su funcionamiento tenemos dos tipos: Los Sistemas de Comercio de Emisiones (ETS por sus siglas en inglés)¹⁴ o Mecanismos de compensación¹⁵, siendo este último mecanismo en el que se desenvuelven los créditos de carbono provenientes de REDD+.

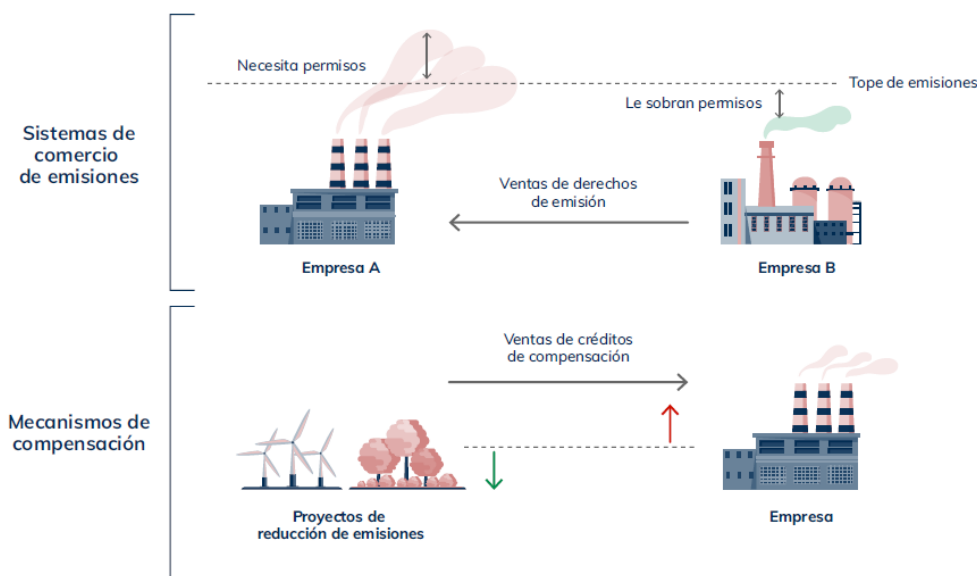


Figura 3: Tipos de mercado de carbono (Gonda, 2022, p. 5)

Los mercados de carbono son sistemas de comercio que “están organizados en torno de una oferta y de una demanda de créditos” (Chenost, et al., 2020, p. 23) o unidades de carbono “por ejemplo, cupos transables de emisión o unidades de reducciones o remociones de Gases de Efecto Invernadero, GEI” (Sistema para la reducción de emisiones, 2020, p. 1), dependiendo se trate de Sistema de Comercio de Emisiones o Mecanismos de Compensación. Estaremos entonces ante documentos denominados *Derechos de Emisión de GEI* o de *Certificados de Reducción de Emisiones de GEI*, respectivamente.

Por su parte, un *crédito o bono de carbono*¹⁶ se define como una “unidad de intercambio principal en el mercado de carbono”¹⁷, la cual puede representar un derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono equivalente (tCO₂e) en los Sistemas de Comercio de Emisiones o la reducción o remoción de una tCO₂e en los mecanismos de compensación, como es el caso de REDD+.

Es importante precisar que el término CO₂eq corresponde al “Dióxido de Carbono equivalente (CO₂e), para lo cual cada Gas de Efecto Invernadero (CO₂, CH₄ o N₂O, entre otros) tiene un potencial de calentamiento global asignado para que pueda ser convertido a CO₂eq.” (Corporación Biocomercio Sostenible y Corporación Autónoma Regional Del Valle de Cauca, 2018, p. 5).

Para efectos del desarrollo de estos mercados voluntarios, se requería de una estandarización mínima por parte de los proyectos de reducción de emisiones para aplicar al mercado voluntario. En un inicio los mas conocidos y aplicables en el Perú eran estándares como el CCB (*Climate, Community and Biodiversity Project Design Standard*) o VCS (*Voluntary Carbon Standard*, hoy denominado *Verified Carbon Standard*).

¹⁴ Los Sistemas de Comercio de Emisiones son esquemas de *tope y canje* (*cap and trade*) en los que se establece un límite global de emisiones para la región abarcada, que luego se traduce en créditos que representan derechos de emisión, es decir, respaldos para la emisión de GEI. Estos derechos de emisión son asignados a las entidades cubiertas por el sistema (en su mayoría, empresas), que luego los comercializan en un mercado de carbono interno. (Gonda C., 2022)

¹⁵ En los Mecanismos de Compensación, a diferencia de los esquemas de *tope y canje*, las unidades intercambiadas no representan derechos de emisión, sino reducciones de emisiones alcanzadas a través de proyectos de mitigación. (Gonda C., 2022)

¹⁶ Los términos se usan indistintamente, en lo coloquial.

¹⁷ Corporación Biocomercio Sostenible y Corporación Autónoma Regional Del Valle de Cauca, 2018, p. 4

1.3.1. Mercados voluntarios

Los mercados voluntarios de carbono no cuentan con una regulación gubernamental, así como tampoco cuentan con un tope de emisiones, razón por la cual operan “fuera de los mercados oficiales y permiten a las empresas u otras entidades comprar créditos de carbono para compensar voluntariamente sus emisiones” (Gonda, 2022, p. 4)

Debido a que este mercado responde a la voluntariedad de los participantes, no existe ningún tipo de sanciones por su no participación; por el contrario presenta algunos beneficios empresariales en base al “el cumplimiento de los compromisos de responsabilidad social empresarial y la elaboración de productos más amigables con el ambiente” (Sistema para la reducción de emisiones, 2020, p. 3).

Se dirige a personas naturales o jurídicas interesadas en, no solo disminuir sino compensar, la huella de carbono que producen las actividades que llevan a cabo, expresadas en emisiones de CO₂eq. No se trata de empresas o industrias que están en la obligación de hacerlo, por exigencias nacionales en el marco de los acuerdos de Kyoto primero y Paris actualmente. Es por ello que el mercado voluntario, ha mostrado tener una demanda significativa y con ello un crecimiento exponencial de proyectos que buscan abastecerlo. La adquisición de *creditos de carbono* en el mercado voluntario debería financiar proyectos sostenibles, y la alta demanda hace que se cuestionen (en algunos casos) la calidad de los créditos obtenidos (asi como los motivos para su adquisición).

En los mercados voluntarios existe una variedad de estándares para la estimación de reducciones de emisiones y captura de carbono y, en algunas ocasiones, de otros beneficios ambientales y sociales, que normalmente operan bajo programas de compensación de emisiones (u “offsets”).

En el año 2003, se estableció una alianza de organismos no gubernamentales internacionales denominada CCBA¹⁸, que buscaba estimular y promover actividades de manejo de tierras que pudieran mitigar el cambio climático global, mejorando la calidad de vida de las comunidades locales y conservando la biodiversidad. Por ello desarrollaron unos estándares que consideraban aspectos climáticos, sociales y de biodiversidad que podían ser aplicados por proyectos que se encontraran implementando acciones en campo. Esta alianza estableció unos estándares conocidos como CCB (*Climate, Community and Biodiversity Project Design Standard*) y considerados en su momento los más holísticos en cuanto a contenido¹⁹. Por su parte, un grupo de líderes ambientales y empresariales, funda VERRA²⁰ en el 2007 y desarrollan el estándar VCS (*Voluntary Carbon Standard*). En la actualidad y desde el 2014, VERRA gestiona tanto los estándares CCB como los VCS, esta última denominada hoy *Verified Carbon Standard*. Por supuesto no se trata de los únicos estándares, pero si lo más aplicados en proyectos en el Perú.

Estos programas ofrecen un marco similar al que existe en los mercados de cumplimiento (cuentan con una autoridad que regula y opera el programa, estándares, metodologías y procedimientos, validadores y verificadores acreditados, registros, etc.), con el fin de brindar credibilidad a las reducciones de emisiones generadas por los proyectos desarrollados siguiendo sus estándares. En general, los programas voluntarios no requieren la intervención de los gobiernos de los países (o jurisdicciones) donde se realizan los proyectos o donde se localizan los compradores de reducciones de emisiones, salvo cuando existen regulaciones nacionales aplicables o cuando los mismos programas solicitan cartas de aprobación para el desarrollo de los proyectos (similares a las necesarias para proyectos del MDL). (Estrada, 2017, p. 12).

Como se verá al desarrollarse en el acápite 2.2. las iniciativas tempranas sobre REDD+ en Perú, éstas han estado fundamentalmente dirigidas al mercado voluntario.

1.3.2 Mercados de cumplimiento

Los mercados de cumplimiento (llamados también regulados) se basan en transacciones que contienen obligaciones legales en base a la existencia de “acuerdos internacionales y políticas nacionales o locales que obligan a los países o actores económicos a reducir sus emisiones de GEI y les atribuyen una cuota de derechos de emisiones que tienen la posibilidad de vender” (Chenost, et al., 2020, p. 25), lo que se empieza a diseñar en el marco del Protocolo de Kyoto.

¹⁸ <https://www.climate-standards.org/about-ccba/>

¹⁹ En el 2014 estos estándares pasan a ser gestionados por VERRA.

²⁰ <https://verra.org/about/overview/>

En esta categoría de mercado se pueden encontrar 4 tipos:

- a. Mercados creados bajo el Protocolo de Kyoto:
 - o Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL): permitía a los países desarrollados acreditar reducciones de proyectos realizados en países en desarrollo.
 - o Mecanismo de Implementación conjunta (JI, por sus siglas en inglés): permitía a los países acreditar reducciones de proyectos en otros países industrializados. (Sistema para la reducción de emisiones, 2020, p. 2)
- b. Los mercados bajo el Acuerdo de París: El acuerdo de París en su artículo 6 plantea dos mecanismos cooperativos que crean dos nuevos mercados de carbono, sin embargo, aún no se ha concretado ningún acuerdo sobre el funcionamiento de estos mercados. Siguen discutiéndose además, los mecanismos requeridos para la cooperación entre países en el marco del artículo 6 del Acuerdo de París, que se relaciona con el apoyo que se brinde a países en desarrollo para impulsar una mayor ambición en el logro de sus NDC, así como la transferencia internacional de esos resultados de mitigación entre países cooperantes.
- c. Sistemas de Comercio de Emisiones (SCE): los gobiernos establecen un límite máximo, o 'tope', sobre las emisiones de GEI que uno o más sectores de la economía pueden generar. Las empresas reguladas deberán tener derechos de emisión para respaldar sus emisiones de GEI. Los SCE son uno de los instrumentos de precios al carbono que los países alrededor del mundo están implementando para dar cumplimiento a sus compromisos frente al Acuerdo de París. (Sistema para la reducción de emisiones, 2020, p. 3)
- d. El Plan de compensación y reducción de carbono para la aviación internacional (CORSIA, por sus siglas en inglés): Busca limitar el crecimiento de las emisiones de GEI del sector de aviación internacional.

Un ejemplo de mercado de cumplimiento es el de la Unión Europea y el Mercado Europeo de Derechos de Emisión²¹ que funciona desde el 2005, involucrando a los estados miembros con el fin de cubrir las emisiones de CO₂e_q de industrias como las centrales térmicas, de cogeneración e instalaciones de potencia térmica superior a 20MW, refinerías, coquerías, siderurgia, cemento, cerámica, vidrio y papeleras²².

Los proyectos REDD+ no han estado necesariamente asociados a los mercados de cumplimiento; sin embargo, ante la implementación paulatina del Acuerdo de París y su artículo 6.2 que permite la comercialización de reducciones o remociones de GEI entre países, se considera que se abre la oportunidad a estos mercados.

1.4. Flujos financieros dirigidos a REDD+ que no aplican mecanismos de mercado

Paralelo al desarrollo de los mercados de carbono, el financiamiento climático dirigido a las acciones vinculadas al mecanismo REDD+ ha sido significativo y constante, proveniente principalmente de países comprometidos con impulsar el tema (como Noruega²³), así como de organismos internacionales (como es el caso del Programa ONU REDD²⁴) y fondos climáticos (como ha sido el caso del Programa de Inversión Forestal²⁵, el Fondo de Cooperación para el Carbono de los Bosques²⁶ o el Fondo Verde para el Clima)²⁷.

²¹ <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/que-es-el-comercio-de-derechos-de-emision.aspx>

²² <https://www.bbva.com/es/sostenibilidad/que-son-y-que-funcion-tienen-los-mercados-voluntarios-de-carbono/>

²³ Constituye uno de los países que impulsa desde el 2007 y de manera constante, la reducción de emisiones por deforestación y degradación en los países en desarrollo a través del mecanismo REDD+. como parte de su política de cooperación internacional. En el caso del Perú, a través de la Declaración Conjunta de Intención suscrita convocando al Reino Unido y la república de Alemania. <https://www.norway.no/es/central-content/es/valores-prioridades/cambio-climatico-medio-ambiente/>

²⁴ El Programa ONU-REDD busca apoyar a países en vías de desarrollo a prepararse para la implementación de REDD+ en sus países. <https://www.un-redd.org/>

²⁵ El Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial (*Forest Investment Program - FIP*) apoya los esfuerzos REDD de los países en desarrollo y promueve el manejo sostenible de los bosques que busca reducir emisiones y proteger reservas de carbono. <https://climatefundsupdate.org/the-funds/forest-investment-program/>

²⁶ El Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial (*Forest Carbon Partnership Facility - FCPF*) busca apoyar a países en vías de desarrollo a prepararse para la implementación de REDD+ en sus países. <https://www.forestcarbonpartnership.org/>

²⁷ El Fondo Verde para el Clima (Green Climate Fund – GCF) tiene por mandato apoyar a los países en desarrollo a implementar sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas. <https://www.greenclimate.fund/>

Este financiamiento ha apoyado fundamentalmente la generación de capacidades y herramientas para el diseño, implementación y monitoreo del mecanismo REDD+ en países en desarrollo, preparándolos para los incentivos que este mecanismo busca brindar a quienes muestren resultados en el cumplimiento de sus compromisos climáticos. Vemos un ejemplo concreto en el caso de la Declaratoria Conjunta de Intención (DCI) suscrita por el Perú, inicialmente con los gobiernos de Noruega y Alemania al que posteriormente se suman los gobiernos del Reino Unido y los Estados Unidos de América como veedor.

En el marco de la DCI, el apoyo al gobierno peruano se plantea para las tres fases de REDD+ a que los compromisos internacionales hacen referencia: preparación, implementación y pago por resultados. Es precisamente en la última etapa, que corresponde al pago por resultados, en la que el Perú recibiría contribuciones anuales del Gobierno del Reino de Noruega por la reducción de emisiones asociadas a la deforestación de la Amazonia, dejando claramente establecido que este mecanismo no implica la compra o venta de carbono procedente de los bosques Amazónicos. Similar situación ocurre con la Coalición LEAF mencionada en el acápite 1.1., que busca la movilización de fondos hacia los países con la finalidad de apoyar el cumplimiento de sus compromisos internacionales sin que ello implique mecanismos de mercado²⁸.

Estas opciones, a las que el gobierno peruano se ha acogido o busca acogerse, muestran su interés y compromiso de cumplir sus metas internacionales de reducción de emisiones provenientes de cambio de uso de suelo, sin que ello involucre la participación en mercados voluntarios o de cumplimiento. Asimismo, en el marco de las negociaciones internacionales aún en proceso, aquellos *certificados de carbono* transados en mercados voluntarios (no así los transados en mercados de cumplimiento), se anidarían a los procesos nacionales, sumando a los esfuerzos de reducción de emisiones.

2. Mercados de Carbono en el Perú: La experiencia REDD+

El desarrollo de REDD+ en el Perú involucra momentos y actores, que responden a instituciones y normas diversas. Es un proceso aún en construcción que, sin embargo, tuvo una serie de oportunidades para iniciarse en el país. Un marco constitucional que precisa el acceso a los recursos naturales y respalda la iniciativa privada, una legislación de vanguardia respecto de la gestión de recursos forestales y espacios naturales, capacidades ya instaladas en el contexto del marco normativo antes mencionado y oportunidades desde los mercados voluntarios, son los diversos aspectos que sumados permitieron el desarrollo de las denominada *iniciativas tempranas REDD+*. Por su parte, desde el 2021, el gobierno peruano está desarrollando un proceso nacional REDD+, en el marco de los compromisos internacionales asumidos, que implica considerar escenarios de referencia de deforestación y sistemas de monitoreo nacionales, así como el necesario entendimiento respecto de la convivencia de los mercados voluntarios con los de cumplimiento.

2.1. Viabilidad de las iniciativas tempranas: participación privada en la gestión de bosques y los servicios ambientales que estos brindan

2.1.1. Dominio eminential del Estado sobre el Patrimonio Forestal y acceso a su aprovechamiento

El artículo 66 de la Constitución Política del Perú de 1993²⁹ es escueto al señalar que “los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación”, que “el Estado es soberano en su aprovechamiento” y más adelante mencionar que “las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares” se fijan por ley orgánica. Si bien no se menciona en este artículo la propiedad del Estado sobre los recursos naturales³⁰, como lo hicieron constituciones anteriores, de la lectura conjunta con los artículos siguientes referidos a la propiedad³¹ se evidencia la titularidad del Estado sobre los recursos

²⁸ En este caso en particular, el estándar requerido para la cuantificación, monitoreo, reporte y verificación de la reducción o remoción de GEI es el The REDD+ Environmental Excellence Standard -TREES, gestionado por Architecture for REDD+ Transactions – ART.

²⁹ El artículo 66 que hace referencia a los recursos naturales, está contenido en el Capítulo II del Título III de la Constitución Política del Perú, correspondiente al Régimen Económico.

³⁰ La referencia a “patrimonio de la Nación” ha generado debates respecto a si puede haber propiedad privada sobre los recursos naturales en tanto el “patrimonio cultural de la Nación” que, si se encuentra normado, permite la existencia de bienes de dominio privado que sin embargo constituyan Patrimonio de la Nación. Normas específicas como la Ley 26821 de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, buscan cerrar este debate al precisar, en línea con lo que señala la Constitución, que se puede acceder a derechos sobre el uso y disfrute de los recursos naturales, siendo propietarios de los frutos o productos de la fuente, sin que ello desestime el dominio eminential del Estado sobre los mismos.

³¹ El Capítulo III de la Constitución Política del Perú es el referido a la propiedad y se encuentra en el mismo Título III referido al Régimen Económico.

naturales³² en tanto se menciona la inalienabilidad e imprescriptibilidad de los bienes de dominio público (Constitución art.73) y la reversión al Estado de aquellos derechos que se obtengan por extranjeros respecto de ciertos bienes de dominio público (se hace referencia expresa a bosques y agua, además de recursos minerales y fuentes de energía) en un ámbito restringido de 50 kilómetros de las fronteras (Constitución art.71).

Su calidad de bienes de dominio público no es limitante para que se permita mediante normativa expresa el otorgamiento de los recursos naturales a particulares, para su uso y aprovechamiento sostenible, señalando precisamente la Ley 26821, Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (LASRN) que “los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se otorgan a los particulares mediante las modalidades que establezcan las leyes especiales para cada recurso natural”.

Ya durante los debates en relación a la que sería la LASRN se discutió respecto del dominio del Estado sobre los recursos naturales, estableciéndose que la calidad de Patrimonio de la Nación que establece la Constitución implica que el Estado mantiene un dominio eminential, un dominio latente, respecto de los recursos naturales, aun cuando pueda conceder el derecho a usar y disfrutar de los mismos, lo cual otorga el derecho “a beneficiarse económicamente con los frutos que obtenga de la explotación del recurso”³³. Esto se ve reflejado en el artículo 4 de la LASRN que señala que “los recursos naturales mantenidos en su fuente sean estos renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación” y los frutos y productos de éstos, obtenidos en la forma establecida por la propia ley, “son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos”.

Siendo los recursos naturales patrimonio de la Nación y teniendo el Estado un dominio eminential sobre ellos, le corresponde legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales, tal como lo señala la LASRN en su artículo 6, correspondiendo la competencia para ello a los actores del sector público a quienes ésta se asigne.

En lo que respecta al ámbito forestal³⁴, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2000 (Ley 27308) nos remite al Patrimonio Forestal Nacional y la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2011 (Ley 29736 en adelante LFFS) ratifica que el Estado ejerce el dominio eminential sobre los recursos del patrimonio forestal de la Nación, así como sobre sus frutos y productos en tanto no hayan sido legalmente obtenidos, (LFFS art.II num.8) y señala al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como la autoridad técnico-normativa nacional en materia forestal y de fauna silvestre, encargada de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados a su ámbito (LFFS art.13).

2.1.2. Gestión de los recursos forestales e institucionalidad asociada

La LFFS nos ofrece el marco normativo general en materia forestal que involucra la participación de una diversidad de actores en su gestión, acercándonos en un primer momento a lo diverso de nuestro patrimonio forestal (LFFS art.4), al cual puede acceder toda persona para su uso, disfrute y aprovechamiento (LFFS, art.I) mediante una diversidad de modalidades de acceso a través de actos de naturaleza administrativa denominados títulos habilitantes (LFFS, art.60). El Estado otorga así a particulares, el derecho de aprovechamiento de los recursos forestales y derecho a los beneficios económicos procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprenden de su manejo (LFFS, art.60).

Esta gestión forestal solo puede ser llevada a cabo con la participación de los tres niveles de gobierno que deberán ejercer sus funciones y competencias en concordancia con la política nacional forestal y de fauna silvestre, la LFFS, su reglamento y los lineamientos nacionales aprobados por el SERFOR.

³² Carlos Andaluz Westreicher desarrolla en su Manual de Derecho Ambiental (2016, pg.13) que los recursos naturales renovables y no renovables constituirían bienes públicos, lo que refuerza citando la Sentencia 0048-2004-PI/TC del 1 de abril del 2005 en la que el Tribunal Constitucional señala que “Los recursos naturales renovables y no renovables, al ser bienes que integran el dominio público cuyo titular en la nación – no son objeto del derecho real de propiedad en el sentido civilista del mismo, configuran lo que se denomina una ‘propiedad especial’. Esta se caracteriza por estar sometida a una normativa específica de Derecho Público que consagra su disponibilidad, dada su naturaleza de inalienable e imprescriptible, a tenor del artículo 73 de la Constitución Política del Perú, quedando en consecuencia, excluida del régimen jurídico sobre la propiedad civil”.

³³ En mayo de 1997, la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonia del Congreso de la República solicitó al doctor Jorge Avendaño, no en su calidad de Congresista de la República sino de experto en derechos reales, su participación para exponer respecto de los diversos aspectos del dominio público del Estado (dominio soberano, dominio eminential y dominio de uso público) en el marco de los debates relacionados al proyecto de Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales.

³⁴ Para efectos del presente informe nos acotamos a la materia forestal, al referirnos a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del 2000 (Ley 27308) y la del 2011 (Ley 29763), que hacen precisiones al patrimonio forestal y de fauna silvestre del país.

Si bien el liderazgo de la gestión forestal corresponde actualmente al SERFOR, hay funciones y competencias precisas que son mencionadas en el caso de los gobiernos regionales como autoridad regional forestal y de fauna silvestre (LFFS art.19), los Gobiernos Locales ubicados en ámbitos rurales³⁵ que promueven el uso sostenible de los recursos forestales a través de la administración y uso de los bosques locales (LFFS art.20), el Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas (SERNANP) que es responsable de la protección y administración de los recursos naturales en el ámbito de las áreas naturales protegidas de carácter nacional, como en el caso de las Áreas de Conservación Regional (ACR) lo son los gobiernos regionales (LFFS art.67).

En cada uno de los casos antes mencionados, no podemos dejar de lado aquellas normas complementarias a considerar si queremos entender los alcances de la facultades y funciones de estos actores. En el caso de los gobiernos regionales, tendremos que considerar la Ley de Bases de la Regionalización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el de los municipios la Ley Orgánica de Municipalidades y en el del SERNANP la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

2.1.3. Los servicios ecosistémicos del bosque

Los servicios ecosistémicos son los beneficios para la gente, que se derivan de los ecosistemas y “todas las personas del mundo dependen por completo de los ecosistemas de la Tierra y de los servicios que éstos proporcionan, como los alimentos, el agua, la gestión de las enfermedades, la regulación del clima, la satisfacción espiritual y el placer estético” (Millenium Ecosystem Assessment - MEA, 2005).

La Ley General del Ambiente, Ley 28611 (2005), define los servicios ambientales³⁶ en su artículo 94 y precisa en el artículo 94.2 que se entiende por servicios ambientales, entre otros, *la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero*³⁷, además de mencionar que la Autoridad Ambiental Nacional³⁸ promueve la creación de mecanismos de financiamiento, pago y supervisión de servicios ambientales. Posteriormente la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, Ley 30215 del 2014, definirá los servicios ecosistémico, entre ellos, el *secuestro de carbono*.³⁹

En el Perú, los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre forman parte del patrimonio forestal de la Nación (LFFS art. 4 inc. e), se definen como “aquellos derivados de las funciones ecológicas y evolutivas de dichos ecosistemas y de los flujos de materia, energía e información provenientes del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación que producen beneficios e incrementan el bienestar para las personas y la sociedad” y la legislación precisa como actividad forestal, el coadyuvar a la provisión de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre (LFFS art. 3 inc. e).

Aún cuando en materia legislativa, las precisiones respecto a los servicios ecosistémicos, su aprovechamiento y los mecanismos para el pago por los mismos ha seguido en construcción⁴⁰, se contaba con un marco legal forestal y de espacios naturales que permitía sustentar la posibilidad de diseñar e implementar iniciativas tempranas en materia REDD+ desde inicios del presente siglo.

³⁵ En este caso las funciones se ejercen, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, y respetando las competencias de los Gobiernos Regionales y demás instituciones públicas.

³⁶ La Ley 30215, Ley de Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (Ley MERESE) del 2014, señala en su Cuarta Disposición Complementaria Final que “Toda referencia que se haga en las normas legales y administrativas a los servicios ambientales debe entenderse, cuando corresponda y dentro de los alcances de la presente Ley, a los servicios ecosistémicos.”

³⁷ Recordemos que la Ley General del Ambiente es del 2005 y por ende responde a términos y situaciones internacionales vigentes a la fecha de promulgación. Un ejemplo nos lo da el artículo 95 que nos habla de los bonos de descontaminación, “a fin de que las industrias y proyectos puedan acceder a los fondos creados al amparo del Protocolo de Kyoto y de otros convenios de carácter ambiental”.

³⁸ La referencia del momento se entendía hecha al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), pues no existía el Ministerio del Ambiente, que se crea en el 2008.

³⁹ La Ley 30215, Ley de Mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (Ley MERESE), se promulga en el 2014, confirma el carácter de Patrimonio de la Nación de los servicios ambientales, define a los servicios ecosistémicos como “aquellos beneficios económicos, sociales y ambientales, directos o indirectos, que las personas obtienen del buen funcionamiento de los ecosistemas, tales como la regulación hídrica en cuencas, el mantenimiento de la biodiversidad, el secuestro de carbono, la belleza paisajística, la formación de suelos y la provisión de recursos genéticos, entre otros” (Ley MERESE Art.3 inc. b).

⁴⁰ Normas como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002, menciona la “venta de servicios ambientales” en su artículo 53 inciso i, cuando aún no se había desarrollado legislativamente el tema a detalle, ni se habían establecido aún los posteriores compromisos internacionales en materia de reducción o remoción de GEI por parte del Perú.

2.2. Iniciativas tempranas REDD+ en Perú: institucionalidad y marco normativo

Las denominadas *iniciativas tempranas* se han diseñado desde la primera década del presente siglo y consolidado en la segunda, en un contexto internacional que ha impulsado fuertemente el desarrollo de acciones REDD+ y la presencia de un mercado voluntario de carbono. Su diseño e implementación en Perú se ha sustentado en los títulos habilitantes que ofrece el marco legal vigente, así como en el cumplimiento de las reglas requeridas por certificadoras internacionales que permiten posteriormente la comercialización de los créditos en mercados voluntarios.

En lo que respecta al marco legal peruano, los títulos habilitantes enmarcados en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, así como las oportunidades de gestión a que se refiere la Ley de Áreas Naturales Protegidas, han permitido contar con iniciativas tempranas de diversa índole. Como detallaremos a continuación, en el primero de los casos el marco legal forestal otorga al privado derechos sobre los servicios ambientales y los beneficios que se obtengan de ellos; en el segundo caso el marco legal de áreas protegidas reconoce a la Autoridad Nacional de Áreas Naturales Protegidas como titular de los derechos sobre los servicios ambientales y quien autoriza la comercialización de certificados respecto de éstos, en beneficio de la gestión del ANP correspondiente.

Estas *iniciativas tempranas* con proyectos que han transado créditos de carbono casi una década en el mercado voluntario, están desde el 2018 en coordinaciones con el Ministerio del Ambiente, respecto de lo que será el proceso de anidamiento al proceso nacional REDD+ liderado por el gobierno peruano. Como parte de este proceso de alineamiento al nivel de referencia de emisiones forestales (NREF) a nivel nacional, las iniciativas tempranas reciben actualmente una autorización anual del gobierno peruano para llevar adelante la comercialización de sus certificados o créditos de carbono en el mercado voluntario⁴¹.

2.2.1. Iniciativas tempranas en concesiones forestales

En el año 2000, la gestión forestal en el Perú cambia radicalmente con la dación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobada por Ley 27308⁴², que expresamente busca “normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización progresiva de los servicios ambientales del bosque” (art.1), para inmediatamente después definir los recursos forestales, de fauna y los servicios ambientales⁴³, diciendo respecto de estos últimos que son los que tienen por objeto, entre otros aspectos, la “absorción de dióxido de carbono”. Este nuevo marco normativo, propone un ordenamiento forestal que permita un manejo y aprovechamiento sostenible del Patrimonio Forestal Nacional, en respuesta a las normas anteriores en materia forestal que promovían un acceso al bosque por periodos cortos y sin supervisión adecuada.

Es con esta nueva mirada, que se otorgan derechos para la gestión de los bosques a través de títulos habilitantes denominados concesiones forestales con fines maderables o no maderables (art.10), permisos y autorizaciones (art.11) dependiendo de las actividades a desarrollarse y de las personas naturales o jurídicas que solicitaran los derechos. Un detalle de esta Ley 27308 es que una de las modalidades de concesiones forestales con fines no maderables eran las concesiones para servicios ambientales (art.10 numeral 2, inciso b), que sin embargo no tuvo un desarrollo reglamentario.

Mediante la figura jurídica de las concesiones forestales se pretendía impulsar la nueva gestión forestal con criterios de sostenibilidad y eficiencia: el denominado Manejo Forestal⁴⁴. Para ello, se otorgarían derechos por plazos de hasta 40 años renovables, de tal manera que a través de lo estipulado en un Plan de Manejo

⁴¹ La última autorización otorgada en el primer trimestre del 2022 por el Ministerio del Ambiente a través de su Dirección de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD), permite la comercialización de créditos certificados hasta diciembre del 2021.

⁴² La Ley 27308 (2000) se reglamenta mediante el Decreto Supremo 014-2001-AG (abril 2001). La ley en mención fue derogada por el Decreto Legislativo 1090 (2008), éste a su vez fue modificado por la Ley 29317 (14.01.2009) y finalmente suspendido por Ley 29376 (11.06.2009), la cual restituyó la vigencia de la Ley 27308. Finalmente, el Decreto Legislativo 1090 fue derogado por la Ley 29382 (19.06. 2009).

⁴³ La Ley 27308 define los servicios ambientales del bosque como “los que tienen por objeto la protección del suelo, regulación del agua, conservación de la diversidad biológica, conservación de ecosistemas y de la belleza escénica, absorción de dióxido de carbono y en general el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales” (art.2 numeral 2.3) y por su parte el reglamento de la Ley los define como “Servicios que brinda el bosque y las plantaciones forestales y que inciden directamente en la protección, la recuperación y el mejoramiento del medio ambiente” en su artículo 3, numeral 3.81.

⁴⁴ El Manejo Forestal se define como la “Gerencia del bosque para la obtención de beneficios económicos y sociales en forma permanente, de modo tal que se asegure la sostenibilidad de las especies y de los ecosistemas objeto de manejo”, según el numeral 3.52 del artículo 3 del Reglamento de la Ley 27308, aprobado mediante Decreto Supremo 014-2001-AG.

Forestal⁴⁵ y el contrato respectivo (art.10 numeral 1, último párrafo), se lleve a cabo el aprovechamiento comercial de las mismas.

La vigente Ley 29763 es precisa en señalar que las operaciones de aprovechamiento económico de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, se comunican a la autoridad ambiental para los fines correspondientes⁴⁶, lo que se aplica tanto en concesiones forestales con fines maderables, como aquellos con fines no maderables. Esta ley es precisa al mencionar que mediante los títulos habilitantes, el Estado otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre “y derecho a los beneficios económicos procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprenden de su manejo”⁴⁷. Se puede con ello suponer, que estos beneficios económicos, a disposición del privado, son reinvertidos en la gestión de la concesión a su cargo en el marco de los compromisos con quien adquiere los *certificados de reducción de emisiones o certificados de carbono*, sin haber precisiones al respecto, más allá que los *certificados* puede emitirse sustentados en una comprobada gestión sostenible del bosque.

2.2.1.a. Iniciativas tempranas en Concesiones Forestales con Fines Maderables

Con la Ley 27308 se establecía claramente que los titulares de las concesiones forestales con fines maderables tenían, entre otros derechos, el de aprovechamiento de otros recursos de flora silvestre, de servicios turísticos y de servicios ambientales dentro del área otorgada en concesión, siempre que se incluyan en el Plan General de Manejo Forestal⁴⁸ sujetos al pago de los derechos de aprovechamiento correspondientes, de la misma manera que tenían la obligación con la actividad principal. Todo compromiso, derecho y obligación debía estar establecido en los contratos suscritos y los planes de manejo presentados.

Con este marco normativo, quienes accedían a concesiones forestales con fines maderables, tenían la oportunidad de aprovechar un abanico amplio de recursos y servicios, y aunque no todos lo hicieron, existen casos emblemáticos como el de *Madre de Dios Amazon REDD Project* en la región Madre de Dios.

En el 2002 Maderera Río Acre SAC (MADERACRE) y Maderera Río Yaverija SAC (MADERYJA) suscribieron contratos de concesión forestal con fines maderables con el Estado Peruano, respecto de una superficie de 98,932 hectáreas (49,376.0 ha Maderacre y 49,556.0 ha Maderyja) en la región de Madre de Dios. Si bien las referencias a proyectos RED eran incipientes, no estaban ausentes en la escena nacional.

Con el apoyo de Greenoxx⁴⁹, MADERACRE y MADERYJA diseñan el proyecto *Madre de Dios Amazon REDD Project* que aplica a un proceso de validación bajo los estándares CCB y VCS, siendo de esta manera desde el 2009, uno de los primeros proyectos REDD en el país⁵⁰.

La Ley 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre actualmente vigente, mantiene las oportunidades de aprovechamiento de bienes y servicios diferentes a la madera para quienes ostenten este título habilitante y refleje en los Planes de Manejo Forestal otras actividades complementarias, siempre que no se desnaturalice el objeto principal del título habilitante⁵¹ y se proceda con el pago del correspondiente derecho

⁴⁵ El Plan de manejo forestal es el “conjunto de estrategias y acciones de intervención, a mediano y largo plazo, sobre el hábitat o sobre las poblaciones involucradas, destinadas a su aprovechamiento sostenible”, según el numeral 3.61 del artículo 3 del Reglamento de la Ley 27308, aprobado mediante Decreto Supremo 014-2001-AG; y “constituye la herramienta dinámica y flexible de gestión y control de las operaciones de manejo forestal”, según el numeral 58.1 del artículo 58 del reglamento antes mencionado.

⁴⁶ Lo señalado en el artículo 110 de la Ley 29763 ya hacía mención a una comunicación (que podría entenderse como “reporte”) ante la Autoridad Ambiental (entiéndase Ministerio del Ambiente) que quienes aprovecharan servicios ambientales debían efectuar; situación que ese consolidaría aún más al promulgarse la Ley Marco sobre Cambio Climático.

⁴⁷ Ley 29763, artículo 60, segundo párrafo. El mismo artículo en su cuarto párrafo menciona que para cada tipo de título habilitante, la Ley y su reglamento establecen condiciones. El primer párrafo del artículo 109 de la Ley complementa esta idea al mencionar que “los beneficios provenientes del aprovechamiento económico de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre forman parte de los títulos habilitantes”.

⁴⁸ Señalado expresamente en el artículo 87 inciso b del Reglamento de la Ley 27308, aprobado mediante Decreto Supremo 014-20021-AG. El Plan de Manejo General Forestal a que se refiere este artículo es uno de los dos componentes del Plan de Manejo Forestal, el otro es el Plan Operativo Anual (POA) (art.58 numeral 58.3, del reglamento)

⁴⁹ <https://greenoxx.com/>

⁵⁰ VERRA consigna actualmente 33 proyectos en Perú, 28 de ellos ya registrados y 12 de ellos correspondientes a actividades REDD+. <https://registry.verra.org/app/search/VCS>

⁵¹ Ver el artículo 56 (tipos de planes de manejo) del Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI, que no hace sino recoger lo planteado en la ley respecto a la formulación de planes de manejo forestal (art.45), concesiones forestales con fines maderables (art.56), la naturaleza jurídica, alcances y condiciones de los títulos habilitantes (art.60) y sobre las modalidades de acceso a los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre (art.109).

de aprovechamiento⁵². Esta ley menciona respecto del pago por derecho de aprovechamiento en el caso de lo que serían concesiones forestales maderables, que éste se establece por superficie, de acuerdo al recurso otorgado⁵³, y, que la retribución económica a favor del Estado por los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, se considera dentro del pago por derecho de aprovechamiento⁵⁴.

2.2.1.b. Iniciativas tempranas en Concesiones Forestales non Fines no Maderables

Por su parte, las Concesiones Forestales con Fines No Maderables mencionadas por la Ley 27308, posteriormente reglamentadas, fueron aquellas para otros productos del bosque, ecoturismo y conservación. En este caso se menciona también que los compromisos, derechos y obligaciones deben estar establecidos en los contratos suscritos y los planes de manejo presentados.

Como ocurría con las concesiones forestales con fines maderables, se permitía en ellas realizar actividades diversas, las cuales debían encontrarse consignadas en el contrato suscrito y el plan de manejo correspondiente. En una concesión para otros productos del bosque se permitía implementar actividades de ecoturismo; en una de ecoturismo, aprovechamiento de recursos no maderables y de fauna silvestre; y en una concesión de conservación que se otorgaba para realizar actividades de protección, investigación, educación y otras sin fines de lucro, se permitía efectuar actividades de ecoturismo y aprovechamiento de recursos no maderables. Sin embargo, de estos tres tipos de concesiones con fines no maderables, la de conservación era la única que no estaba sujeta al pago de un derecho de aprovechamiento por considerarse sin fines de lucro, a menos que efectuara actividades secundarias que implicaran el aprovechamiento de productos o realizara actividades de ecoturismo, en cuyo caso le correspondía pagar un derecho de aprovechamiento por ello.

En lo que respecta a Concesiones de Conservación, tenemos el caso de la Concesión de Conservación Alto Huayabamba otorgada en el 2006⁵⁵ a la Asociación Amazónicas por la Amazonía (AMPA) para su gestión por 40 años, en un ámbito de 143,928.09 hectáreas en la región San Martín; que diseñó el proyecto *REDD in Conservation Concession Alto Huayabamba* con fecha de inicio el 2012 y cuenta con la validación bajo estándares CCB y VCS.

La Ley 29763 vigente acoge las tres figuras de Concesiones Forestales No Maderables que se reglamentaron de la ley anterior y confirma que las Concesiones de Conservación no están sujetas a pago de derecho de aprovechamiento, salvo que como parte del plan de manejo aprobado desarrollen actividades de recreación y turismo, de extracción o colecta de especies de flora diferentes a la madera con fines comerciales y venta de servicios ambientales⁵⁶. En el caso específico de las concesiones de conservación, el reglamento para la gestión forestal detalla los casos y pagos a efectuarse, estableciendo en el caso del aprovechamiento de servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, un pago equivalente al 5% de la retribución económica generada por la venta del servicio del ecosistema⁵⁷.

2.2.1.c. Institucionalidad en el marco del proceso de descentralización

Es necesario, sin embargo, detenernos a precisar la institucionalidad involucrada en relación con estas *iniciativas tempranas REDD+* en el marco de la legislación forestal, ya que la autoridad forestal recae en

⁵² La ley 29763 establece en su artículo 49 lo relacionado a pago por derecho de aprovechamiento de recursos forestales, señalando que “para el aprovechamiento en los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, **incluyendo bienes y servicios**, se paga una retribución económica a favor del Estado por derecho de aprovechamiento”, salvo las excepciones contenidas en el artículo 50 de la ley. El propio artículo 49 establece que “cada modalidad de acceso contiene la metodología para establecer su derecho de aprovechamiento sobre la base de la valoración económica del recurso que se otorga, **según lo establece el reglamento**”.

⁵³ Esta redacción del artículo 49 de la Ley, se reglamenta en dos pagos en el artículo 114 del Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI referido al “Pago por el derecho de aprovechamiento en concesiones forestales con fines maderables”: (a) por superficie, que constituye un pago de vigencia del derecho sobre el área total concesionada, equivalente a 0.01% de la UIT x hectárea al año; y (b) por recurso otorgado, que constituye un pago en razón al valor al estado natural de las especies maderables aprovechadas y volumen movilizado. En necesario precisar que, tanto en la Ley como en el reglamento, no se mencionan pagos adicionales por derecho de aprovechamiento en concesiones forestales maderables cuando se trate de productos no maderables o servicios ambientales, especialmente porque en el caso de los servicios ambientales debe considerarse lo mencionado en el inciso f del artículo 50 de la Ley.

⁵⁴ Ley 29763, artículo 49 incisos a y f.

⁵⁵ Resolución de Intendencia No.0405-2006-IFFS-INRENA

⁵⁶ Artículo 50 y 59 de la Ley 29763

⁵⁷ Artículo 117 del Reglamento para la Gestión Forestal aprobado mediante Decreto Supremo 018-2015-MINAGRI.

el Sector Agricultura y la autoridad nacional forestal actual, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, se “crea” en el 2011 con la Ley 29736, pero inicia funciones recién en el 2015 con la entrada en vigor de la norma. Asimismo, para cuando se impulsan estas iniciativas tempranas enmarcadas en la normativa forestal, el país se encontraba en un proceso de descentralización de funciones hacia gobiernos regionales y locales, por lo que es necesario conocer los roles institucionales que apoyaron la concreción de este proceso.

Si bien a inicios del presente siglo, la autoridad forestal recaía en la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA)⁵⁸ y por ende es la que otorgaba los títulos habilitantes de acceso al bosque, en el Perú se decide impulsar un proceso de descentralización de funciones en el país mediante una serie de normas: en el 2001 se busca desarrollar el Capítulo de la Constitución sobre Descentralización, a través de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783 del 2001) que tiene carácter de ley orgánica, se reforma el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú mediante Ley de Reforma Constitucional (Ley 27680 de 2002) y posteriormente se promulga la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867 del 2002), señalando esta última que son funciones específicas de los gobiernos regionales (entre otras) el otorgamiento de títulos habilitantes en materia forestal.

Sin embargo, se trata de un proceso. Un proceso que siendo el Perú un país unitario⁵⁹ y no federal, requiere el alineamiento de competencias del Poder Ejecutivo⁶⁰ con los gobiernos regionales. Las etapas para implementar el proceso de descentralización de manera progresiva y ordenada (Segunda Disposición Transitoria de la Ley 27783) requerían de la aprobación de un marco normativo y otras condiciones habilitantes que implicaron la transferencia de funciones respecto de diversos temas en diferentes momentos, siendo que aun hoy hay muchas funciones que siguen siendo ejercidas por el Poder Ejecutivo, al no haberse concretado los procesos de transferencia de estas. Si bien en el año 2004 se inició la transferencia de funciones del sector agricultura a los Gobiernos Regionales, en materia forestal se aprueba el inicio de esta transferencia en el 2007 mediante el Decreto Supremo 011-2007-AG en lo que corresponde a las funciones específicas en relación con el otorgamiento de títulos habilitantes forestales⁶¹, señalando que los Gobiernos Regionales deberán suscribir Actas de Entrega y Recepción, adecuar sus instrumentos institucionales y de gestión a fin de ejercer las funciones específicas transferidas⁶² comunicando al ministerio sobre la finalización de la adecuación para, de esa manera, proceder a emitir la Resolución Ministerial que de por concluido el proceso y haga efectiva la transferencia. Es importante precisar que el Anexo relacionado a las funciones que se transfieren al Gobierno Regional y las que se mantienen en el Gobierno Nacional, señala en lo referente a los títulos habilitantes que el otorgamiento de estos se realiza de acuerdo a la normativa nacional, refiriendo en el caso del otorgamiento de concesiones forestales que debe realizarse “de acuerdo a las políticas y normatividad establecida por la autoridad nacional y los Convenios Internacionales”⁶³.

Con la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre como Autoridad Forestal y de Fauna Silvestre, primero en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) hasta el 2008 y luego en el Ministerio de Agricultura y Riego entre el 2008 y el 2015, al primer semestre del 2023 solo nueve Gobiernos Regionales cuentan con procesos de transferencia concluidos en materia forestal y por ende funciones transferidas en el marco de sus competencias, al haberse suscrito las actas de entrega y recepción de funciones, acervo documentario, bienes y personal:

⁵⁸ Esta Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) se denominaría posteriormente Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre y al desactivarse el INRENA en el 2008, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre volvería a ser parte del Ministerio de Agricultura (luego Ministerio de Agricultura y Riego, hoy Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), para en el 2015 (con la implementación efectiva de la Ley 29763 al emitirse sus reglamentos) contar con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) que hoy conocemos.

⁵⁹ La Constitución Política del Perú (1993) establece en su artículo 43, referido al Estado democrático y forma de gobierno, que “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes.”

⁶⁰ El Poder Ejecutivo se rige por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158 del 2007, que precisa que el Poder Ejecutivo se encuentra conformado, entre otros por los Ministerios, y que, en el caso del ejercicio de competencias compartidas entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales, debe haber una transferencia de competencias, recursos y funciones, según lo dispuesto por las normas de descentralización (artículo 5).

⁶¹ El Decreto Supremo 011-2007-AG establece expresamente el inicio de la transferencia de las funciones específicas del sector agrario contenidas en los literales e y q del artículo 51 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales. El literal e) corresponde a “Desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción” y el literal q) corresponde a “Otorgar permisos, autorizaciones y concesiones forestales, en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional”.

⁶² Decreto Supremo 011-2007-AG, artículo 2.

⁶³ Decreto Supremo 011-2007-AG, Anexo a que se refiere el artículo 1 de la referida norma.

Gobierno Regional	Número y fecha de resolución que declara la Efectivización de la Transferencia de las funciones específicas consideradas en los literales e) y q) del artículo 51 de la Ley 27867		Suscripción de actas de entrega-recepción
	RM	Fecha	Fecha
San Martín	792-2009-AG	12.11.2009	02.12.2009
Loreto	793-2009-AG	12.11.2009	23.12.2009
Ucayali	019-2010-AG	29.01.2010	10.03.2010
Madre de Dios	301-2010-AG	01.05.2010	03.11.2010
Amazonas	0696-2010-AG	10.11.2010	24.05.2011
La Libertad	0303-2011-AG	23.07.2011	31.03.2012
Tumbes	0170-2012-AG	16.05.2012	31.05.2012
Ayacucho	0291-2012-AG	31.08.2012	28.12.2012
Huánuco	0292-2013-MINAGRI	15.08.2013	31.01.2014

Tabla 1: Relación de Gobiernos Regionales con facultades forestales transferidas. Elaboración propia.

De más está decir que la suscripción de títulos habilitantes por parte de los Gobiernos Regionales que ya cuentan con facultades para ello debe regirse por los parámetros de las políticas públicas y marcos normativos vigentes, en la materia que corresponda.

En lo que respecta al rol de supervisión de los títulos habilitantes otorgados, se debe precisar el rol que desempeña el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR, creado mediante el Decreto Legislativo 1085 del 2011. Por ley, esta entidad es la encargada de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque, para su sostenibilidad, de acuerdo con la política y estrategia nacional de gestión integrada de recursos naturales y las políticas sobre servicios ambientales que establezca el Ministerio del Ambiente, en el ámbito de su competencia (art.2). La ley precisa que su ámbito de supervisión y fiscalización se circunscribe a aquellos títulos habilitantes otorgados en el marco de la legislación forestal (art.1) y que sus funciones no involucran a las áreas naturales protegidas, las cuales se rigen por su propia ley (art.2). Estamos ante la institución que está facultada para declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento contenidos en los títulos habilitantes otorgados por la autoridad competente, en los casos de incumplimiento de las condiciones establecidas en los títulos, planes de manejo forestal respectivos o legislación forestal vigente.

Con la Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente (Ley 29736) promulgada el 2011, que entró en vigor al aprobarse sus reglamentos en el 2015, se consolida al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre – SERFOR como la Autoridad Nacional en materia forestal y de fauna silvestre, se refuerza el rol de los Gobiernos Regionales como autoridades competentes territorialmente en tanto hayan sido efectuadas las transferencias de funciones correspondientes y reconoce el rol de Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR como ente fiscalizador de los compromisos normativos y contractuales establecidos en los títulos habilitantes. Las iniciativas tempranas que diseñaron sus proyectos REDD+ con marcos legales anteriores, siguieron implementando sus proyectos en el marco de la nueva legislación forestal y complementando ésta con la legislación concerniente a la gestión del cambio climático, encontrándose a la fecha en coordinaciones respecto de lo que será el proceso de anidamiento ante la adecuación país a los compromisos internacionales en el marco de la convención de cambio climático y la promulgación de la Ley Marco de Cambio Climático que señala al Ministerio del Ambiente como la autoridad nacional REDD+.

2.2.2. Iniciativas tempranas en áreas naturales protegidas

Las áreas naturales protegidas (ANP) tienen una referencia específica en el artículo 68 de la Constitución Política del Perú, que señala que el Estado está obligado a promover la conservación de las mismas. Se trata de espacios continentales o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como áreas naturales protegidas, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país. Éstas constituyen patrimonio de la Nación y su condición natural debe ser mantenida a perpetuidad pudiendo permitirse el uso regulado del área y el aprovechamiento de recursos, o determinarse la restricción de los usos directos (Ley 26834 art.1).

Al promulgarse la Ley de Áreas Naturales Protegidas (LANP) en 1997, la autoridad competente en la materia era el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y desde el 2008 esta función recae en el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), órgano adscrito al Ministerio del Ambiente (MINAM).

Ya con la promulgación de la Ley, el artículo 17 de la misma, reconoce y promueve la participación privada en la gestión de las ANP, autorizando a la autoridad de áreas naturales protegidas o a las autoridades sectoriales competentes, a suscribir contratos, concesiones, convenios u otras modalidades que permitan coadyuvar en la gestión del área, prestar servicios, aprovechar recursos naturales o desarrollar actividades menores.

Una de estas figuras de participación privada es la del Contrato de Administración⁶⁴, modalidad por la cual se encarga a una persona jurídica, la ejecución total o parcial de las operaciones de manejo y administración contenidas en los programas del Plan Maestro del área, por un plazo de hasta 20 años, con evaluaciones periódicas cada 5 años, cuyos resultados (de ser negativos) podrían implicar la resolución del referido contrato. En el caso de las Reservas Comunales, se estableció un Régimen Especial pues en este caso, el ejecutor del Contrato de Administración debía estar constituido por representantes de los pueblos originarios relacionados con las referidas áreas. Esta figura jurídica, no implica el pago de ninguna contraprestación por parte de Estado, representado por el SERNANP, al ejecutor del contrato de administración por las actividades que realiza; así como tampoco el ejecutor del contrato abona ningún tipo de derecho ya que las acciones que realiza son sin fines de lucro y buscan la conservación, protección y gestión efectiva del área natural protegida y no la realización de una actividad económica.

Así como la suscripción de un contrato de administración con un actor no estatal no implica la pérdida de las facultades de fiscalización y regulación inherentes a la autoridad nacional de las áreas naturales protegidas; se precisa que corresponde al Estado el otorgamiento de derechos de aprovechamiento de recursos naturales, de acuerdo a las competencias sectoriales. En el caso específico de la LANP y su reglamento, se hace referencia a diversos recursos naturales, sin entrar en mayor detalle respecto de los servicios que los ecosistemas brindan.

Lo relacionado a los Contratos de Administración y las oportunidades que la suscripción de éstos brindarían a la gestión de las ANP generó expectativas, pues las organizaciones que buscaban participar de esta figura jurídica, proponían financiar actividades que la autoridad de las ANP no podía. Es por ello que se elaboraron una serie de disposiciones complementarias sobre este tema, que planteaban que constituirían recursos económicos para la ejecución del contrato, no solo los que haya comprometido el ejecutor como parte de su propuesta, sino aquellos que se obtuvieran durante la vigencia del contrato y los que fueran asignados por el Estado. De manera expresa se autorizaba a los ejecutores de contrato a implementar propuestas de sostenibilidad financiera para las ANP mediante la realización de actividades económicas que no estuvieran realizando terceros.⁶⁵

En el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE), tres organizaciones que solicitaron contratos de administración de áreas naturales protegidas, identificaron como oportunidad de financiamiento en beneficio de las ANP, la elaboración de proyectos REDD+ en áreas naturales protegidas:

- Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales – CIMA, obtuvo la buena pro del Contrato de Administración del Parque Nacional Cordillera Azul en el ámbito de los departamentos de Huánuco, Loreto, San Martín y Ucayali, en agosto 2008⁶⁶.
- Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral – AIDER obtuvo la buena pro del Contrato de Administración parcial de Operaciones de los componentes de Monitoreo Biológico e Investigación en la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene en el ámbito del departamento de Madre de Dios en octubre 2008⁶⁷.

⁶⁴ Artículo 117 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado mediante Decreto Supremo 038-2001-AG.

⁶⁵ Se han elaborado desde el 2001, inmediatamente después de promulgado el reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, lineamientos para la implementación de los contratos de administración, que se fueron perfeccionando constantemente. Se emitió la Resolución Jefatural 270-2001-INRENA que aprobó las “Disposiciones Complementarias al Reglamento de Áreas Naturales Protegidas para el otorgamiento de Contratos de Administración de áreas naturales protegidas”, modificado por la Resolución Jefatural 475-2002-INRENA, derogado por la Resolución Jefatural 210-2005-INRENA, derogada a su vez por la Resolución Presidencial 097-2011-SERNANP, derogada finalmente por la Resolución Presidencial 147-2018-SERNANP.

⁶⁶ Resolución de Intendencia 041-2008-INRENA-IANP.

⁶⁷ Resolución de Intendencia 053-2008-INRENA-IANP.

- Fundación Conservación Internacional – CI Perú obtuvo la buena pro del Contrato de Administración Total del Bosque de Protección Alto Mayo en el ámbito del departamento de San Martín en junio 2012⁶⁸.

A efectos de asegurar los alcances de sus iniciativas, incorporaron en sus Contratos de Administración, cláusulas específicas sobre la posibilidad de diseñar e implementar proyectos relacionados a los servicios ecosistémicos que brindan las ANP y los proyectos que elaboraron se encuentran certificados ante VERRA⁶⁹.

Sin embargo, el SERNANP en el 2014 consideró necesario aprobar la Directiva General 001-2014-SERNANP “Directiva sobre la comercialización de los derechos generados por proyectos de conservación de los ecosistemas naturales presentes dentro de las áreas naturales protegidas de administración nacional” mediante la Resolución Presidencial 26-2014-SERNANP.

El objetivo expreso de la directiva antes mencionada, era “regular los procedimientos para la autorización, desarrollo e implementación de proyectos que contribuyen a la conservación de los ecosistemas naturales presentes dentro de áreas naturales protegidas que generan servicios ecosistémicos, así como de la comercialización de los derechos que pudieran generarse de la implementación de los proyectos mencionados en el marco de los Contratos de Administración” (art. I), manifestando que “el SERNANP es la autoridad encargada de la conservación de los ecosistemas naturales presentes dentro de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de administración nacional, los que generan bienes y servicios ecosistémicos y por tanto titular de todo derecho que pudiera generarse por el mantenimiento o recuperación de los ecosistemas naturales o los servicios ecosistémicos que generan, incluyendo cualquier tipo de certificados de carbono que pudieran generarse por la implementación de los proyectos que contribuyan a evitar la deforestación o degradación de los ecosistemas dentro de las ANP” (art.IV), complementando así los alcances de los contratos de administración suscritos.

El SERNANP es muy preciso respecto del rol que desempeña en materia de proyectos REDD+, así como la titularidad de los *certificados de carbono* que se generen, pues señala que “en el desarrollo de proyectos de servicios ecosistémicos para secuestro de carbono y reducción de emisiones de GEI por deforestación y degradación evitadas en el ámbito de las ANP, el SERNANP conserva el dominio sobre los servicios ecosistémicos relacionados al secuestro de carbono y reducción de emisiones de GEI por deforestación y degradación evitadas en las ANP, así como mantiene la potestad de su administración; únicamente otorga un encargo temporal a favor del Ejecutor del Contrato de Administración. Por lo tanto, los certificados de carbono generados en ese contexto son de titularidad del SERNANP, quien puede transferir a terceros la potestad de comercializarlos, siempre que cuente con su autorización previa y expresa.” (art.V).⁷⁰ Esta es precisamente la situación en el caso de los 3 contratos de administración que actualmente implementan proyectos REDD+, siendo las organizaciones sin fines de lucro que los suscribieron las que realizan las transacciones previo conocimiento del SERNANP, con su autorización, y utilizando posteriormente los fondos obtenidos en la implementación de los Planes Maestros del área según Planes Operativos Anuales aprobados también por el SERNANP.

Una precisión adicional en la directiva se relaciona además con los compromisos asumidos y a los que los proyectos REDD+ en ANP aportan: “El SERNANP remitirá al MINAM la información sobre las iniciativas tempranas y los proyectos en ejecución de servicios ecosistémicos para secuestro de carbono y reducción de emisiones de GEI por deforestación y degradación evitadas en las ANP, así como la actualización del estado de avance de éstas iniciativas y proyectos en las ANP. Los proyectos que se realicen para el mantenimiento o incremento de los servicios ecosistémicos aportarán al logro del objetivo establecido en

⁶⁸ Resolución Directoral 010-2012-SERNANP-DGANP

⁶⁹ CIMA propuso y registró el proyecto *Cordillera Azul National Park REDD Project*, AIDER el proyecto *Reduction of deforestation and degradation in Tambopata National Reserve and Bahuaja – Sonene National Park* y Fundación Conservación Internacional el proyecto *Alto Mayo Conservation Initiative*.

⁷⁰ Esta es una importante diferencia con figuras como a las que se refiere la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. En la LANP, la participación privada en la gestión de las áreas protegidas es estrictamente sin fines de lucro y a los ejecutores de los contratos de administración no se les transfiere el derecho a disponer o aprovechar los bienes y servicios ambientales en estas áreas. Si se trata de derechos de aprovechamiento de recursos naturales forestales o de fauna, este corresponde ser otorgado por el Estado y si se trata de servicios ambientales, estos permanecen bajo la autoridad del SERNANP, estableciéndose que su comercialización se efectuará en beneficio de las áreas protegidas. En el marco de la normativa forestal, el Estado otorga derechos de aprovechamiento a los privados respecto de bienes y servicios, recibiendo una contraprestación a cambio; precisando que las concesiones de conservación, exentas de pago de un derecho por su rol sin fines de lucro, están sujetas a un pago de derechos en caso desarrollen actividades económicas como el ecoturismo o la comercialización de servicios ambientales.

la Ley de Áreas Naturales Protegidas, respecto a la conservación de la diversidad biológica y su contribución al desarrollo sostenible del país. Asimismo, dichos proyectos buscarán asegurar la continuidad de los servicios ecosistémicos que prestan las ANP.” (art.VI). Precisamente esta referencia se relaciona con los compromisos que hoy vemos reflejados en la Contribuciones Nacionalmente Determinadas, que consideran como una medida de mitigación específica, la protección y conservación de las ANP; además de una afirmación constante por parte del SERNANP en el sentido que los certificados de carbono provenientes de ANP en el Perú, solo se comercializan en mercados voluntarios y se destinan a compradores finales que los retiran del mismo.

Como se aprecia, por la naturaleza de los contratos de administración suscritos, las actividades desarrolladas por el ejecutor del contrato, además de las precisiones de la autoridad nacional, los beneficios económicos provenientes de la comercialización de *certificados de reducción de emisiones* o *certificados de carbono* en áreas naturales protegidas, son reinvertidos en la gestión de dichas áreas en el marco de sus Planes Maestros. Un ejemplo concreto de sostenibilidad financiera producto de la oportunidad que los mercados de carbono brindan, es el caso del Parque Nacional Cordillera Azul, que producto de las transacciones de créditos de carbono, no solo se han implementado los Planes Operativos Anuales establecidos para el ANP, sino que ha permitido establecer un fondo patrimonial en beneficio del área protegida y de otras áreas del SINANPE⁷¹.

Cabe recordar que, la normativa en materia forestal y aquella en materia de ANP, reconoce las facultades y funciones de la autoridad de las áreas naturales protegidas en relación al patrimonio forestal al interior de éstas, y la que corresponde a la autoridad forestal fuera de ellas. Sin embargo, es importante mencionar, que no hay en materia forestal por parte del SERFOR, que es la Autoridad Nacional, disposiciones tan específicas y claras respecto de la obtención o comercialización de *certificados de carbono* provenientes de iniciativas tempranas que correspondan al ámbito estrictamente forestal.

2.2.3. Situación de las iniciativas tempranas en el contexto de los compromisos nacionales en materia de cambio climático

Desde el 2018, las iniciativas tempranas se encuentran en coordinaciones con el Gobierno Peruano, acompañando el proceso de consolidación del mecanismo REDD+ que busca cumplir los requerimientos de los compromisos internacionales asumidos por el país. En este contexto las iniciativas tempranas, dirigidas en su totalidad a un mercado voluntario, se adecuarán paulatinamente al proceso nacional REDD+, anidándose al nivel de referencia nacional de emisiones forestales y aportando a las medidas de mitigación de las NDC que el Perú ha presentado ante la CMNUCC.

Como se explicará a lo largo del acápite 2.3., el Perú se encuentra comprometido a cumplir con su ambición climática y para ello, las medidas de mitigación contenidas en las NDC nacionales respecto al sector USCUS mencionadas en el acápite 1.2⁷², son necesarias y de implementación prioritaria. En esta línea de ideas, las iniciativas tempranas del sector USCUS cuya transacción de *certificados de carbono* está amparada en los títulos habilitantes otorgados, están dirigidas exclusivamente a mercados voluntarios y por lo tanto, compatibilizan con los compromisos nacionales y su anidamiento a los niveles de referencia de emisiones forestales será amigable.

En lo que respecta a las ANP, la medida de mitigación “Asegurando el futuro de las áreas naturales protegidas” forma parte importante de los compromisos nacionales y el SERNANP ha sido claro en afirmar que las transacciones de créditos de carbono que lideran sólo se dirige a un mercado voluntario y a compradores finales sin intenciones de transar nuevamente con los créditos o usarlos para cumplir compromisos ante sus países; de manera que el SERNANP y las iniciativas tempranas en ANP están preparados para las pautas que se establezcan referidas al anidamiento⁷³.

⁷¹ En el Parque Nacional Cordillera Azul se ha desarrollado un proyecto REDD+ que inicialmente permitió financiar las actividades relacionadas a la implementación de su Plan Maestro, pero se proyecta que los ingresos a obtener, gestionados a través de un fondo patrimonial, podrían permitir obtener ingresos que beneficien a áreas adicionales del sistema.

⁷² Como se mencionó en el acápite 1.2, se ha calculado que al 2030 el potencial de reducción de emisiones es de 43,13 MtCO₂eq al implementarse las 8 medidas de mitigación relacionadas con el sector USCUS: (1) Manejo Forestal Sostenible en Concesiones Forestales, (2) Manejo Forestal Comunitario, (3) Mecanismos de Conservación de bosques en Comunidades Nativas, (4) Asegurando el futuro de las áreas naturales protegidas, (5) Asignación de Derechos en Tierras no categorizadas de la Amazonía, (6) Plantaciones forestales comerciales, (7) Plantaciones forestales con fines de protección y/o restauración, y (8) Sistemas agroforestales.

⁷³ En tanto los proyectos REDD+ en ANP han estado siempre dirigido al mercado voluntario, las reducciones de GEI se atribuyen al Perú.

En el caso de las iniciativas tempranas fuera de ANP, el SERFOR no ha manifestado una posición en particular aún, sin embargo, actualmente todos los créditos emitidos en el marco de iniciativas tempranas fuera de ANP y reconocidos por VERRA, se dirigen también a un mercado voluntario, por lo que el tratamiento debería ser el mismo.

2.3. El proceso REDD+ en Perú: comprometidos con el cumplimiento de los compromisos climáticos y la gobernanza

La comercialización en mercados voluntarios, de carbono forestal proveniente de proyectos implementados en la Amazonia peruana, ha sido posible ya que se ha sustentado en una institucionalidad y un marco normativo asociados a la gestión del cambio climático, los ecosistemas forestales y los servicios ambientales que ha estado presente desde inicios de los años 90, ha requerido estructura y articulación durante tres décadas y espera consolidarse antes del 2025.

2.3.1. Tres décadas de fortalecimiento institucional y normativo en materia de cambio climático

1990 – 2010

Ya a inicios de los años 90 contábamos con normas relacionadas a la gestión ambiental y de los recursos naturales⁷⁴, que buscaban dar una mirada integral y holística del tema, se crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como organismo rector de la política nacional ambiental⁷⁵, que preside la Comisión Nacional de Cambio Climático, es el punto focal técnico de la CMNUCC⁷⁶, lideró la aprobación de la primera Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC 2003)⁷⁷, así como una Ley General del Ambiente⁷⁸. Por su parte, los gobiernos regionales, en el proceso de regionalización debían “formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales de cambio climático, en el marco de las estrategias nacionales respectivas”⁷⁹.

El primer lustro del presente siglo encuentra al Perú con un marco normativo e institucional en materia de gestión ambiental, de recursos naturales y de cambio climático; así como un país participando activamente en las negociaciones internacionales de la CMNUCC.

La institucionalidad ambiental se consolida, esta vez con la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en el 2008,⁸⁰ cuya función general es “diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría respecto a ella” (DLeg1013, art.2), precisando su competencia en materia de gestión de recursos naturales y cambio climático (art.5.1), así como sus funciones rectoras, entre las que se encuentra el coordinar la implementación de la política nacional ambiental con los sectores y gobiernos regionales (art.6.1.c) y prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización (art.6.1.d), además de aprobar las disposiciones normativas de su competencia como parte de sus funciones técnico – normativas (art.6.2.a) y formular y aprobar planes programas y proyectos en el ámbito de su sector (art.6.2.e). El MINAM tiene como función específica implementar los acuerdos ambientales internacionales, presidir las respectivas comisiones nacionales y a través de su ViceMinisterio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales elaborar y coordinar la estrategia nacional frente al cambio climático y las medidas de adaptación

⁷⁴ El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales se aprueba por Decreto Legislativo 613 en setiembre de 1990, aun cuando al año siguiente un número clave de artículos fue derogado.

⁷⁵ La Ley 26410 del (1994) crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).

⁷⁶ Mediante el Decreto Supremo 095-2002-PCM se designa al CONAM como autoridad encargada del cumplimiento de las actividades vinculadas al mecanismo de desarrollo limpio en el marco de lo dispuesto por el Protocolo de Kyoto.

⁷⁷ Estrategia Nacional de Cambio Climático aprobada mediante Decreto Supremo 086-2003-PCM.

⁷⁸ La Ley General del Ambiente es aprobada mediante Ley 28611 (2005). Se considera la “norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú” (art.1), manifiesta que los recursos naturales son Patrimonio de la Nación (art.5 y art.85.2), definiendo en el capítulo correspondiente al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a los servicios ambientales (art.94) y precisando, que se entiende como tal (entre otros) a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (art.94.2) y que Autoridad Ambiental Nacional (art.56) promueve la creación de mecanismos de financiamiento, pago y supervisión de servicios ambientales (art.94.3). Es importante precisar que además de la referencia a la Política Nacional Ambiental (art.9) y su vinculación con otras políticas públicas nacionales (art.10) se plantean los lineamientos a seguir en lo relacionado a la política exterior en materia ambiental (art.12) pues, entre otros aspectos, se requiere “la generación de decisiones multilaterales para la adecuada implementación de los mecanismos identificados en los acuerdos internacionales ambientales ratificados por el Perú” (art.12 inciso b).

⁷⁹ Ley 27867 del 2002, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, artículo 53 inciso c).

⁸⁰ Decreto Legislativo 1013

y mitigación, así como supervisar su implementación (art.11 inciso d). Un año después se aprueba la Política Nacional del Ambiente en el 2009⁸¹, que desarrolla al detalle diversos lineamientos de política.

La década finaliza con proyectos REDD+ con certificaciones CCB y VCS, que serán conocidos más adelante como *iniciativas tempranas*. La autoridad ambiental sabe del interés en seguir apostando por estos proyectos, sobre todo en áreas naturales protegidas, más aún cuando el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas es un órgano adscrito al MINAM. En simultáneo una serie de Gobiernos Regionales elaboran y aprueban sus Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC)⁸².

2011 - 2020

En el 2011 Perú se une como observador al Programa de Naciones Unidas sobre REDD+ (ONU REDD+) y al Acuerdo de Colaboración REDD+ (REDD+ Partnership), recibiendo cooperación en el marco de ambos acuerdos. En 2014 se suscribe la Declaración Conjunta de Intención con Noruega y Alemania para reducir las emisiones de GEI procedentes de la deforestación y degradación de los bosques (REDD+) para implementar un pago por resultados luego de cumplidas las 3 fases de REDD+, y ese mismo año Lima es la sede de la COP20 de la CMNUCC.

En el 2015 se aprueba una nueva Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC2015)⁸³ que plantea como visión al 2021 que el Perú se adapte a los efectos adversos y aproveche las oportunidades que impone el cambio climático, sentando las bases para un desarrollo sostenible bajo en carbono. Sus dos objetivos estratégicos son: (i) La población, los agentes económicos y el Estado incrementan conciencia y capacidad adaptativa para la acción frente a los efectos adversos y oportunidades del Cambio Climático; y (ii) La población, los agentes económicos y el Estado conservan las reservas de carbono y contribuyen a la reducción de las emisiones de GEI. Este segundo gran objetivo reconoce el potencial nacional para la captura y conservación de reservas de carbono, poniendo el tema REDD+ a la vanguardia, sin embargo reconoce que requiere de institucionalidad, gobernanza, fortalecimiento de capacidades, conocimiento científico y financiamiento para implementarse, además del aporte de los diversos actores públicos y privados, sobre todo a nivel subnacional⁸⁴.

En el 2016, desde el Ministerio del Ambiente a través del Programa Nacional de Bosques y Cambio Climático, se propone y aprueba la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (ENBCC)⁸⁵ como “un esfuerzo por comprender y dimensionar el problema de la deforestación, sus causas directas e indirectas, los actores, las actividades económicas que lo producen, pero también de identificar las medidas necesarias de aplicar para hacerles frente”, planteando el enfoque y medidas para implementar REDD+ en el Perú, así como los avances logrados.

El 2018 se aprueba la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático (LMCC) que señala al MINAM como la autoridad nacional de cambio climático y la autoridad técnico-normativa en la materia, lo que se desprende de la propia ley de creación del MINAM en el 2008 y de su antecedente institucional, el CONAM (1993). Esta LMCC precisa además, que el MINAM monitorea y evalúa la implementación de la gestión integral del cambio climático en los tres niveles de gobierno, promoviendo la participación del sector público, de los agentes económicos y de la sociedad civil, a fin de fortalecer la gestión integral del cambio climático y al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza (art.5), que es el responsable del monitoreo y evaluación de la reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques, e informa sobre su implementación a la Secretaría de la CMNUCC (art.17.1) y en coordinación con el Ministerio de

⁸¹ La Política Nacional del Ambiente del 2009 se aprueba mediante Decreto Supremo 012-2009-MINAM.

⁸² Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC) de Junín (2007), Amazonas y Arequipa (2008), Loreto (2009), Lambayeque (2010), Piura y Ayacucho (2011), Cusco y Apurímac (2012), La Libertad, Puno y Cajamarca (2013), Ucayali y Lima (2014).

⁸³ Decreto Supremo 011-2015-MINAM.

⁸⁴ La ENCC2015 nos ofrece un ejemplo específico del rol de los Gobiernos Regionales en la implementación de la misma en la pg.81 del documento. “Si un gobierno regional quisiera “promover el diseño y la implementación de programas, proyectos y actividades a nivel subnacional que fomenten la reducción de emisiones”(servicio agregado), que responda a lograr el “incremento de captura de carbono por reservas de carbono y reducción neta de emisiones en el sector forestal” (tercer indicador del objetivo 2), debería identificar una serie de acciones que le permitan lograr su propósito. Se podría proveer del servicio agregado elegido mediante cuatro acciones presentes en la columna “Conocimiento científico y tecnología”: (I) “Sistematizar la información existente con relación a la gestión de las emisiones de GEI”, (II) “Fomentar el desarrollo o adecuación de tecnologías innovadoras para reducción de emisiones de GEI, captura de carbono e incremento de sumideros”, (III) “Crear líneas de investigación científica, en el marco de la Agenda de Investigación Científica en CC, y promover el desarrollo académico y tecnológico en CC, en universidades y centros de investigación que reduzcan emisiones de GEI, mejoren la captura de carbono e incrementen los sumideros y en la medición de carbono forestal”, y (IV) “Promover la investigación sobre el rol de los ecosistemas terrestres y marinos y su impacto en la emisión y/o captura de GEI y su evolución frente al CC”.

⁸⁵ Decreto Supremo 007-2016-MINAM

Economía y Finanzas establece los lineamientos para el uso del financiamiento climático (art.23.3). La LMCC plantea que los Gobiernos Regionales, en el marco de sus competencias en materia de cambio climático, promuevan, coordinen, articulen, implementen, monitoreen y evalúen la gestión integral del cambio climático en sus jurisdicciones (art.5.2), así como elaboren y aprueben, con opinión del MINAM, las Estrategias Regionales de Cambio Climático (art.13.3).

Es también la LMCC que de manera expresa señala que corresponde al MINAM administrar, registrar y contabilizar las Unidades de Reducción de Emisiones y Remociones de los GEI, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las NDC, en concordancia con lo establecido en el Acuerdo de París (4ta.DCF).

Luego de un proceso de Consulta Previa se aprueba el Reglamento de la LMCC (RLMCC)⁸⁶, que establece que el MINAM conduce, evalúa y monitorea la implementación de REDD+, en coordinación con las autoridades competentes, respecto de la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y Degradación de los bosques, la función de la conservación de reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono (REDD+) (RLMCC, art.7). Además, establece que son funciones del MINAM: (i) orientar la gestión de las salvaguardas para REDD+; (ii) establecer criterios y procedimientos para registrar las acciones REDD+ en el Registro Nacional de Medidas de Mitigación; (iii) diseñar el proceso de recepción, administración y distribución de los beneficios provenientes de pagos por resultados de REDD+ con la participación de actores estatales y no estatales; e, (iv) implementar y conducir el proceso de recepción, administración y distribución de los beneficios provenientes del pago por resultados de REDD+; entre otros.

Este reglamento acoge de manera expresa una serie de definiciones necesarias para la implementación de REDD+ (art. 5 - Glosario de Términos), precisando el alineamiento de la terminología a los criterios internacionales (con adecuación nacional) que se requieren. Es el caso de:

5.5 Emisiones: *Consiste en la liberación de gases de efecto invernadero y/o de sus precursores hacia la atmósfera, en una zona y por un periodo determinado.*

5.10 Fase de implementación REDD+: *Comprende la ejecución de las políticas, estrategias o planes y medidas nacionales y subnacionales que logren la reducción de emisiones de GEI por REDD+, así como la generación de actividades para el fortalecimiento de capacidades, desarrollo y transferencia de tecnología y demostración basada en resultados que son objetos de medición, monitoreo, verificación (reducción de emisiones) y reporte.*

5.11 Fase de pago por resultados en el marco de los procesos REDD+: *Retribución por la reducción de emisiones generada por la implementación de las medidas nacionales y subnacionales REDD+. Tiene como objetivo generar los incentivos para financiar las actividades que conlleven a la reducción de emisiones de GEI e incremento de remociones de GEI.*

5.12 Fase de preparación REDD+: *Construcción de los pilares REDD+ a nivel nacional, así como la realización de actividades vinculadas al fortalecimiento de capacidades.*

5.19 Pilares REDD+: *Instrumentos que definen la estructura para la gestión e implementación de REDD+ y permiten orientar su determinación, medición, monitoreo, verificación y reporte, de conformidad con lo establecido en la CMNUCC. Sin perjuicio de lo que considere la autoridad nacional en materia de cambio climático, estos instrumentos son los siguientes: 1) La ENBCC; 2) El Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques; 3) El Nivel de Referencia de Emisiones Forestales; y, 4) El Módulo de Información de Salvaguardas.*

5.23 Reducción de emisiones de GEI: *Resultado de la intervención humana orientada a reducir las emisiones de GEI provenientes de las actividades productivas y/o económicas, conservar los sumideros que se encuentren bajo amenaza de pérdida o deterioro, y mejorar los sumideros, contribuyendo dichas intervenciones a lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera.*

5.24 Reducción de emisiones e incremento de remociones de GEI en bosques: *1) De conformidad con la Decisión 1/CP.16 de la CMNUCC, se entiende por reducción de emisiones de GEI e incremento de remociones de GEI en Bosques al resultado de la implementación de los enfoques de políticas e incentivos positivos orientados a las siguientes actividades conocidas internacionalmente como REDD+: 1) reducción de las emisiones derivadas de la deforestación; 2) reducción de las emisiones derivadas de la degradación de los bosques; 3) conservación de las reservas forestales de carbono; 4) gestión sostenible de los bosques; y, 5) aumento de las reservas forestales de carbono.*

2) REDD+ reconoce la línea de implementación 2.16 de la ENBCC del REDD+ Indígena Amazónico (RIA); así como la promoción de otras iniciativas de mitigación similares en ámbitos andinos y costeros como el REDD+ Indígena Andino Costero (RIAC), entre otras. Ambas iniciativas se pueden implementar en el marco de los Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (MERESE), de conformidad con los artículos 31.1 y 31.2 del Reglamento de la Ley N° 30215, Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.⁸⁷

5.25 Remociones: *Consiste en la absorción de gases de efecto invernadero y/o sus precursores de la atmósfera por medio de un sumidero.*

5.27 Salvaguardas REDD+: *Políticas, principios, criterios, protocolos, procedimientos o mecanismos para minimizar los riesgos y promover los potenciales beneficios asociados a la implementación de las acciones REDD+.*

Un aspecto complejo a mencionar, es la relación de lineamientos y disposiciones complementarias a la LMCC y su reglamento que debían emitirse a la brevedad y que aún se encuentran pendientes de elaboración o publicación. Con su promulgación, se podrá contar con un marco legal más preciso en

⁸⁶ Aprobado por Decreto Supremo N° 013- 2019 MINAM.

⁸⁷ El artículo 31 del Reglamento de la Ley MERESE a que hace referencia el artículo 5.24 de la Ley Marco de Cambio Climático, fue derogado por el Decreto Supremo 033-2021-MINAM, en noviembre del 2021.

materia de cambio climático que permita implementar a la brevedad las acciones requeridas, entre ellas las referidas a REDD+⁸⁸.

2.3.2. Implementación REDD+ en Perú: ¿en su fase final?

La institucionalidad y normativa ligada a la lucha contra el cambio climático en el Perú, ha existido y se ha desarrollado durante las últimas tres décadas, con propuestas que han ido mejorando con el tiempo, conviviendo normativamente con figuras jurídicas relacionadas a la gestión sostenible de los recursos y espacios naturales, implementando con aciertos y errores “nuevas figuras” (como lo fueron las iniciativas tempranas REDD+) en momentos de incertidumbre conceptual, ausencia de normativa precisa a nivel internacional y por supuesto nacional. Sin embargo, nos encontramos en un momento diferente, con mayor claridad que oscuridad, aún cuando existan zonas grises aún por abordar.

En el Perú existe una autoridad nacional en materia de Cambio Climático que, (i) monitorea y evalúa la implementación de la gestión integral del cambio climático en los tres niveles de gobierno, (ii) con enfoque en la mitigación y adaptación basada en la conservación de reservas de carbono y en la planificación territorial, así como en el desarrollo bajo en carbono⁸⁹, (iii) coordinadamente con el Ministerio de Economía y Finanzas establece los lineamientos para el uso del financiamiento climático, (iv) administra, registra y contabiliza las Unidades de Reducción de Emisiones y Remociones de los GEI, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las NDC, (v) es responsable del monitoreo y evaluación de la reducción de emisiones de deforestación y degradación de los bosques, e informa sobre su implementación a la Secretaría de la CMNUCC, (vi) ha liderado el proceso nacional para identificar las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) y monitorea que su adecuada implementación aporte al cumplimiento de los compromisos internacionales del Perú. Esa autoridad es el Ministerio del Ambiente.

Es pues el MINAM el que lidera el proceso de implementación de las tres fases de REDD+ en el Perú, habiendo suscrito una serie de compromisos internacionales bilaterales o con organismos multilaterales, con los que las fases 1 y 2 se encuentran casi concluidas y se está trabajando por avanzar hacia la fase 3 de pago por resultados. Es el caso que se menciona en los acápites 1.2 y 1.4 del presente informe respecto a la suscripción de la Declaración Conjunta de Intención (DCI), cuya adenda del 2021 reimpulsa el proceso REDD+ hasta la culminación de las fases 1 y 2, y alcanzar la fase 3 de pago por resultados, en cuyo contexto se ha presentado una Nota de Concepto ante Architecture for REDD+ Transactions⁹⁰.

Es esta autoridad nacional la que tiene el mandato de construir un marco legal sobre REDD+ mediante la aprobación de una serie de lineamientos y documentos metodológicos que desarrollen lo establecido al respecto en la LMCC y su reglamento. Un marco legal para REDD+ que debe asegurar su aporte al cumplimiento de las metas climáticas del país, ser riguroso en contabilizar los logros de reducción de emisiones de GEI, evitar una doble contabilidad y asegurar la trazabilidad de las Unidades de Reducción

⁸⁸ Las Disposiciones Complementarias Finales Décima y Décimo Primera del Reglamento de la LMCC, mencionaban los lineamientos, documentos metodológicos, guías, o procedimientos a ser aprobados por la autoridad nacional en materia de cambio climático y sobre REDD+ respectivamente, en un plazo máximo de 180 días. Algunos de ellos no han sido emitidos aún.

En materia de cambio climático eran: (1) La formulación y/o actualización de las NDC, (2) La formulación y/o actualización de las ERCC y PLCC, (3) La inclusión de medidas de adaptación y mitigación en la formulación y actualización de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, no sujetos al SINAPLAN, ni al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, o Sistema Nacional de Presupuesto Público, (4) El monitoreo, evaluación y reporte de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que incorporan medidas de adaptación y mitigación, (5) Herramientas para el monitoreo y evaluación de las medidas de adaptación, (6) El funcionamiento del Registro Nacional de Medidas de Mitigación, que incluye las medidas de mitigación referidas a la reducción de emisiones y remociones de GEI en bosques, (7) El funcionamiento de la Huella de Carbono Perú, (8) La cuantificación y estimación de los costos y beneficios directos e indirectos de las medidas de adaptación y mitigación, (9) El uso estratégico y complementario de los recursos provenientes de los fondos climáticos internacionales para implementar medidas de mitigación y adaptación, (10) El monitoreo y reporte de financiamiento climático proveniente de recursos privados.

Respecto a REDD+ los lineamientos o documentos metodológicos era: (1) Identificación y clasificación de las acciones REDD+, considerando aquellas realizadas en y alrededor de los territorios indígenas amazónicos, andinos y costeros, como RIA y RIAC, en el marco de lo establecido en la ENBCC, (2) Medición de las emisiones, reducciones y remociones de GEI en Bosques, en concordancia con los protocolos definidos por el SERFOR, como ente conductor del SNIFFS, (3) Proceso, gestión y provisión de información periódica sobre salvaguardas, de conformidad con el artículo 60 del presente Reglamento, (4) La recepción, administración y distribución de los beneficios provenientes de pago por resultados de REDD+, de forma equitativa y con pertinencia cultural, cuyos beneficiarios son, entre otros, los pueblos indígenas u originarios y las comunidades locales que viven en y alrededor de los bosques, (5) Diseño del mecanismo de queja y atención al ciudadano descentralizado y con pertinencia cultural, que permite la atención ciudadana para REDD+.

⁸⁹ LMCC artículo 3 numerales 4, 5 y 10.

⁹⁰ <https://art.apx.com/mymodule/reg/TabDocuments.asp?r=111&ad=Prpt&act=update&type=PRO&aProj=pub&tablename=doc&id1=111>

de Emisiones (URE)⁹¹. Es el MINAM como autoridad nacional de cambio climático, a quien le corresponde autorizar dichas transferencias, así como administrar el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI) (Rgto LMCC art.7.4).

Es necesario, sin embargo, reconocer que el MINAM, autoridad responsable de la conducción, monitoreo y evaluación de REDD+, está realizando un proceso progresivo y gradual de diseño, construcción e implementación del marco legal para REDD+. Al margen de que se identifican determinados instrumentos⁹² como pilares fundamentales para definir la estructura para la gestión e implementación de REDD+ en nuestro país, se han presentado retrasos en el diseño y elaboración de los mismos, generando por tanto incertidumbre en implementadores e interesados.

En los tres últimos años sin embargo, se han aprobado el “Lineamiento para la Identificación y Clasificación de las Acciones REDD+”⁹³, y se cuenta con un proyecto de “Registro Nacional de Medidas de Mitigación”⁹⁴ abierto a aportes. Estos documentos pasan a ser fundamentales para contextualizar de qué hablamos cuando hablamos de REDD+, qué proyectos podrán registrarse como tales en el Registro de Medidas de Mitigación frente al Cambio Climático que permita al país mostrar el cumplimiento de sus compromisos en el marco de sus NDC, cuáles URE se enmarcan en lo establecido en el artículo 6 del Acuerdo de París, y la continuidad de un mercado voluntario con todas las seguridades que este requiere. Finalmente, el MINAM ha elaborado un proyecto de “Lineamientos para la recepción y administración del financiamiento para las fases de REDD+ en el Perú”⁹⁵ lo que nos remite al Mecanismo Financiero REDD+ que permita una distribución de beneficios por parte del gobierno nacional respecto de los fondos que se recauden producto de la tercera fase REDD+, es decir, el pago por resultados.

De un recorrido por estos tres documentos que buscan impulsar el paso del Perú hacia las fases de implementación y pago por resultados REDD+, queda claro que falta un trecho por recorrer en la visibilización del rol de autoridades subnacionales y actores locales.

2.3.2.a. Acciones REDD+: definición, clasificación, criterios, títulos habilitantes y ejecutores

El documento de “Lineamiento para la Identificación y Clasificación de las Acciones REDD+” tiene por objeto establecer las definiciones, acciones, criterios y elementos conceptuales y metodológicos para la identificación y clasificación de las Acciones REDD+ que permitan posteriormente su inscripción en el RENAMI, en cuanto entre en operación.

El numeral 5.a del lineamiento define a la acción REDD+ como: “Aquellas medidas de mitigación que tienen por objeto reducir las emisiones de GEI y/o incrementar las remociones de GEI del Sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS). Estas medidas deben implementarse en concordancia con las Salvaguardas REDD+. Las Acciones REDD+ pueden aportar a las metas de las NDC, mediante la mitigación de GEI en el sector UTCUTS y, de manera progresiva, deben contribuir con la conectividad del bosque con un enfoque de paisaje sostenible”. Estas acciones REDD+ están listadas y definidas y se precisan sus modalidades (numerales 6.1 y 8.1) como se muestra en la siguiente tabla:

⁹¹ Para realizar una transferencia de URE, como mínimo se debe (i) contar con una metodología robusta para la medición del incremento de carbono, de acuerdo con estándares internacionales, (ii) cumplir con las salvaguardas sociales y ambientales REDD+; y (iii) cumplir los procedimientos y requisitos establecidos en el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI), al margen de cumplir la normativa especial sobre REDD+ que corresponda según la LMCC, su reglamento y disposiciones complementarias.

⁹² Se denominan Pilares REDD+ a los siguientes instrumentos: (i) La Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático -ENBCC; (ii) El Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques; (iii) El Nivel de Referencia de Emisiones Forestales; y, (iv) El Módulo de Información de Salvaguardas.

⁹³ Aprobado mediante la Resolución Ministerial 143-2021-MINAM

⁹⁴ Mediante Resolución Ministerial 156-2022-MINAM (02.08.2022) se dispuso la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba las “Disposiciones para el funcionamiento del Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI)” y su exposición de motivos para recibir opiniones y sugerencias por 30 días hábiles.

⁹⁵ Resolución Ministerial 293-2022-MINAM

No.	ACCION REDD+	DEFINICION	MODALIDADES
1	Producción agropecuaria sostenible familiar libre de deforestación	Referido a actividades agrícolas y/o ganaderas implementadas en alguna forma de asociatividad antes del año 2011, evitando la pérdida de cobertura de bosques a través de la aplicación de buenas prácticas en un ámbito geográfico específico y cumpliendo con la tipología de la agricultura familiar.	(1) Sistemas Agroforestales (Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales - CUSAF-, en áreas tituladas, otros) (2) Sistemas Silvopastoriles (pastos cultivados, etc.)
2	Manejo forestal sostenible	Referido a actividades orientadas a mantener la cobertura forestal, aumentando el valor del bosque a través del uso ambientalmente apropiado, socialmente beneficioso y económicamente viable de sus bienes y servicios. Es aplicable en concesiones forestales con fines maderables, concesiones forestales para productos diferentes a la madera, concesiones para ecoturismo y predios privados con títulos habilitantes, adicionalmente en Bosques de Producción Permanente (BPP) con planes maestros de gestión.	(1) Manejo forestal en concesiones forestales maderables y concesiones forestales que tengan como actividad secundaria el ecoturismo (2) Manejo forestal en concesiones forestales para productos diferentes a la madera (3) Manejo forestal en concesiones para ecoturismo (4) Gestión de BPP
3	REDD+ Indígena Amazónico (RIA) y REDD+ Indígena Andino y Costero (RIAC)	Referido a actividades de mitigación, adaptación y capacidad de resiliencia, implementadas por los pueblos indígenas u originarios amazónicos, andinos y costeros, en concordancia con su visión y derechos, a través del manejo integral de su territorio, sistemas económicos y productivos, servicios ecosistémicos y la puesta en valor del bosque en pie, incorporando buenas prácticas (en agroecología, silvicultura, entre otras), estrategias para la seguridad del territorio, la zonificación de uso de recursos comunitarios, la conservación de las cabeceras de cuenca, la reforestación y restauración y acciones de MRV a diferente escala.	(1) RIA en comunidades nativas (2) RIA a escala de paisaje (3) RIA en reservas comunales (4) RIAC en Ecosistemas Andinos - Costeros
4	Manejo forestal comunitario	Referido al conjunto de actividades orientadas al aprovechamiento sostenible y la conservación de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, realizadas por pueblos indígenas, comunidades nativas y comunidades campesinas, poblaciones ribereñas u otras poblaciones locales. Se caracteriza por la diversificación de usos, con fines maderables, no maderables, fauna silvestre y otros, bajo modelos de negocios individuales o colectivos en asociación con empresas y entidades en el aprovechamiento desde el nivel del autoconsumo, hasta comercial, de diversa magnitud.	(1) Manejo y gestión de recursos forestales maderables (2) Manejo y gestión de recursos forestales no maderables (3) Manejo y gestión de servicios ecosistémicos del bosque (4) Manejo y gestión de iniciativas de ecoturismo
5	Conservación de bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas	Referido a actividades que contribuyen a la conservación y manejo de los ecosistemas forestales a través de acciones de planificación, gestión y monitoreo comunitario que garanticen la sostenibilidad de emprendimientos forestales y/o actividades priorizadas por la asamblea comunal en el marco de sus planes de vida. Las áreas que contribuyan a la implementación de esta Acción REDD+ deben tener un enfoque de paisaje, contribuyendo de manera significativa a la continuidad y conexión del ecosistema forestal e involucren el apoyo de terceros (tales como, compensación de multas, acuerdos de conservación, transferencia directa condicionada y/o similares).	(1) Implementación de sistemas productivos sostenibles (2) Implementación de actividades para la seguridad alimentaria
6	Titulación, vigilancia y gobernanza, en comunidades campesinas y nativas tituladas y en proceso de ampliación, con monitoreo comunitario de bosques	Referido a la titulación de la propiedad comunal; acompañada de la implementación de acciones de control y vigilancia comunitaria; y, del establecimiento de una gobernanza comunitaria para el uso de los recursos en el territorio; que aseguren la conservación y la reducción de la deforestación en comunidades campesinas y nativas en áreas con cobertura boscosa y/o suelos de aptitud forestal	(1) En áreas tituladas y en cesión en uso de bosques de comunidades campesinas y nativas

7	Fortalecimiento de las ANP y otras figuras de conservación	Referido a actividades que se desarrollan para la conservación de los bosques, la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos en un ámbito geográfico específico, a través de la gestión efectiva de las Áreas Naturales Protegidas (ANP), sus Zonas de Amortiguamiento, Áreas de Conservación Regional (ACR), Áreas de Conservación Privada (ACP), de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 26834, y su Reglamento; concesiones para conservación de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 29763 y sus Reglamentos; u otras modalidades de conservación in situ, de acuerdo a lo establecido por la legislación de la materia aplicable.	<ol style="list-style-type: none"> (1) Gestión efectiva de ANP de administración nacional (2) Gestión efectiva de ACR (3) Gestión efectiva de ACP (4) Gestión de zonas de conservación y recuperación de ecosistemas (5) Gestión de Áreas de Conservación Ambiental (6) Gestión de Bosques Locales (7) Gestión de Concesiones de Conservación
8	Forestación, reforestación, rehabilitación y restauración de ecosistemas forestales con enfoque de paisaje	Referido a actividades realizadas con enfoque de paisaje, dirigidas a incrementar la reserva forestal de carbono, contribuir a la conectividad, a través de un conjunto de acciones destinadas a rehabilitar, restaurar los ecosistemas forestales o un sistema de producción, mediante, plantaciones forestales de producción, plantaciones forestales de protección, plantaciones forestales de recuperación o restauración, sistemas agroforestales y manejo de regeneración natural, entre otras, preferentemente con especies nativas de la zona, en base a la normativa vigente y estando acorde con la Zonificación Forestal, la Zonificación Ecológica Económica, y otras pertinentes.	<ol style="list-style-type: none"> (1) Plantaciones forestales comerciales (2) Plantaciones forestales con fines de protección (3) Manejo de la regeneración natural (4) Sistemas agroforestales

Tabla 2: Acciones REDD+, definición y modalidades. Elaboración propia en base a la información contenida en la Resolución Ministerial 143-2021-MINAM

Como puede apreciarse respecto de éstas acciones que buscan *reducir las emisiones de GEI y/o incrementar las remociones de GEI del Sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS)* mediante modalidades que se llevan a cabo en ecosistemas forestales, las autoridades que otorgan los títulos habilitantes para ello (como hemos visto en los acápites 2.1 y 2.2.) pueden ser de carácter nacional (SERFOR en caso de no haber transferido funciones en materia forestal a los Gobiernos Regionales en el marco del proceso de Descentralización y Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales; o SERNANP en el caso de las áreas naturales protegidas de carácter nacional) o de carácter regional (en el caso de los Gobiernos Regionales a los que se les ha transferido funciones forestales en el marco del proceso de descentralización), y la implementación de las actividades puede ser ejecutada por diversos actores públicos o privados que han solicitado los títulos que los habiliten para ello.

Sin embargo, un aspecto que no se aborda a profundidad es el de quienes son los actores implementadores de las acciones REDD+, los cuales difieren en cada una de las acciones definidas y sus modalidades. En este aspecto, se puede apreciar que los implementadores pueden ser actores públicos nacionales, regionales o locales; así como personas naturales o jurídicas privadas. Un análisis detallado de este aspecto es necesario para precisar los alcances de las intervenciones en campo y tener claras algunas situaciones, por ejemplo aquellas en las que quien otorga el derecho es el mismo que implementa la acción REDD+ y puede tener limitantes de beneficiarse con los resultados de dichas acciones⁹⁶.

Este lineamiento establece además, criterios (numeral 6.2) para su identificación como Acción REDD+: (i) que la acción corresponda a una de las cinco actividades elegibles en el marco de la CMNUCC⁹⁷; (ii) que la acción contribuya a determinadas acciones estratégicas de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC) o el documento que haga sus veces; (iii) que la acción corresponda con la definición de las medidas de mitigación establecida en el artículo 31 del RLMCC; (iv) que la acción cumpla Salvaguardas REDD+; y, (v) que la acción genere co- beneficios sociales y/o ambientales a las poblaciones locales y a los pueblos indígenas u originarios amazónicos, andinos y costeros, según corresponda. A continuación una tabla con la clasificación que realiza el lineamiento:

⁹⁶ Algunos ejemplos que podrán verse a más detalle en el acápite 3.4.3., están relacionados con el rol de los Gobiernos Regionales y su implementación de acciones en campo, respecto de ámbitos que ellos mismos han establecido, estando en una posición que podría interpretarse simultáneamente como de “otorgante de derechos” y “beneficiario de estos”.

⁹⁷ Las cinco acciones elegibles que establece la CMNUCC, como lo hemos mencionado antes, son: (i) reducción de emisiones debidas a la deforestación, (ii) reducción de emisiones debidas a la degradación forestal, (iii) conservación de reservas forestales de carbono, (iv) gestión sostenible de los bosques, (v) aumento de las reservas forestales de carbono.

No.	ACCIONES REDD+	APORTE A LA MITIGACION	ACTIVIDADES ELEGIBLES ESTABLECIDAS EN EL MARCO DE LA CMNUCC
1	Producción agropecuaria sostenible familiar libre de deforestación	Reducción de emisiones debidas a la deforestación	Reducción de emisiones debidas a la deforestación
2	Manejo forestal sostenible	Reducción de emisiones debidas al manejo forestal sostenible maderable en tierras de dominio público	Gestión sostenible de los bosques
3	RIA y RIAC	Reducción de emisiones debidas al manejo forestal sostenible maderable y no maderable en tierras de comunidades nativas y campesinas	Reducción de emisiones debidas a la degradación forestal
4	Manejo forestal comunitario	Reducción de emisiones debidas al manejo forestal sostenible maderable y no maderable en tierras de comunidades nativas y campesinas	Reducción de emisiones debidas a la degradación forestal
5	Conservación de bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas	Mantenimiento de stocks de carbono	Conservación de las reservas forestales de carbono
6	Titulación, vigilancia y gobernanza, en comunidades campesinas y nativas tituladas y en proceso de ampliación, con monitoreo comunitario de bosques	Reducción de emisiones debidas a la deforestación	Reducción de emisiones debidas a la deforestación
7	Fortalecimiento de las ANP y otras figuras de conservación	Mantenimiento de stocks de carbono	Conservación de las reservas forestales de carbono
8	Forestación, reforestación, rehabilitación y restauración de ecosistemas forestales con enfoque de paisaje	Incremento de las remociones de GEI	Incremento de las reservas forestales de carbono

Tabla 3: Acciones REDD+, aporte a la mitigación y actividades elegible establecidas en el marco de la CMNUCC. Elaboración propia en base a la información contenida en la Resolución Ministerial 143-2021-MINAM.

Estableciendo el universo de acciones REDD+ y los criterios que deben cumplir, se simplifica el camino para identificar aquellas que pueden (o no) ser inscritas en el RENAMI. Es por ello que expresamente el lineamiento precisa que el MINAM lo emite como autoridad en materia REDD+, buscando establecer parámetros que más adelante le permitan ejercer sus funciones de administrar la transferencia de Unidades de Reducción de Emisiones (URE), pero por si solo el lineamiento no asume ni autoriza el otorgamiento de derechos de aprovechamiento sobre recursos naturales, incluyendo los servicios ecosistémicos, pues estos corresponden a cada autoridad competente en la materia; así como el lineamiento no otorga derechos sobre la transferencia de URE.

2.3.2.b. Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI)

Por su parte, el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI), pieza fundamental para el diseño del marco legal que permita la implementación REDD+ en el Perú, el proceso de anidación, así como la interpretación nacional de las salvaguardas de REDD+, aún no está aprobado, a pesar que ha sido puesto en consulta ciudadana.

El RENAMI es una herramienta para la Medición, Reporte y Verificación (MRV) de emisiones y remociones de GEI (Rgto LMCC art.51.4) administrada por el MINAM (art.56.5) que permite recopilar, registrar, monitorear y gestionar la información del nivel de avance de las reducciones de emisiones e incremento de las remociones de GEI de las medidas de mitigación (art.56.1), permite evitar la doble contabilidad de reducción de emisiones de GEI e incremento de remociones (art.56.2) garantizando de esta manera la integridad de las URE, y contiene el registro de transferencias de URE de GEI (art.56.2) que corresponden ser autorizadas por el MINAM (art.56.5)⁹⁸. El ingreso y permanencia de las medida de mitigación relacionadas a la implementación REDD+ en el RENAMI deben cumplir las salvaguardas REDD+ (art.56.6).

Al pre publicarse las “Disposiciones para el funcionamiento del Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI)”⁹⁹ se precisa que éstas son aplicables a todos los actores estatales y no estatales, que participen en la solicitud, inscripción, y modificación de las medidas de mitigación que aplican a

⁹⁸ Se entiende que el RENAMI responde a la necesidad de registro de toda medida de mitigación y no solo a las relacionadas con las referidas a USCSS.

⁹⁹ Resolución Ministerial 156-2002-MINAM (2022)

mercados de carbono dentro y fuera del alcance del artículo 6 del Acuerdo de París, así como de la transferencia de URE derivadas de estas (art.3), buscando de esta manera dar una seguridad jurídica a los actores estatales y no estatales que participen en la implementación de medidas de mitigación en el Perú (art.2.b) y remitiendonos a lo mencionado en el acápite 1.3. del presente informe referido a mercados obligatorios y voluntarios de carbono.

Una medida de mitigación que quiera ser inscrita en RENAMI y busque aplicar a mercados de carbono, esta sujeta a evaluación de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD) del MINAM (art.16.4) y entre los requisitos que debe presentar para su inscripción según sea el caso, el número de resolución administrativa que otorga el título habilitante vinculado a la implementación de la medida, el número de Partida Registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) donde se acredite la propiedad del área o copia del documento que acredite el derecho de propiedad, o la resolución que sustente la cesión en uso de tierras con aptitud forestal y de protección en caso de las comunidades nativas o campesinas (art.17.1 incisos d y e). En caso de propietarios de terrenos y comunidades originarias (sean nativas o campesinas), cuando se trate de programas de actividades, se deberá presentar el convenio suscrito por los administradores de cada componente del programa con los beneficiarios (art.17.2). Quien solicite la inscripción de la medida, debe demostrar tener derecho sobre el bien, servicio, actividad o proyecto a través del cual se desarrolla la referida medida de mitigación o tener un acuerdo con los titulares (art.19.8 b) y es por ello que si el título habilitante que respalda la medida pierde su vigencia, se cancela la inscripción de la medida en el RENAMI (art.25).

Un ejemplo de que se requiere una mirada integral de la normativa REDD+ que se viene desarrollando se encuentra en los detalles de este registro, si se quiere efectuar una inscripción. Debemos reflexionar si los requisitos solicitados para inscribirse en el RENAMI se adecúan al caso de la gestión de Bosques de Producción Permanente, una de las modalidades de la acción “manejo forestal sostenible”, o quizás al caso de gestión de zonas de conservación y recuperación de ecosistemas, modalidad a la que se refiere la acción “fortalecimiento de las ANP y otras figuras de conservación”, siendo que en los ejemplos mencionados, lo más probable es que el implementador en campo sea un Gobierno Regional.

A este respecto es necesario mencionar, que el RENAMI es aplicable a medidas de mitigación propuestas por la Comisión de Alto Nivel sobre Cambio Climático (CANCC), que son adoptadas por actores estatales para contribuir a cumplir las NDC del Perú, y apoyan a alcanzar un desarrollo bajo en emisiones (art.8.3), que sin embargo, por lo mencionado antes podrían tener limitaciones de inscripción. Recordemos que las reducciones de emisiones e incremento de remociones de GEI verificados para la implementación de las NDC, en el marco del registro, no podrán ser posteriormente transferidas, mediante mecanismos de enfoques cooperativos (es decir en el marco del artículo 6 del Acuerdo de París), sin la autorización del MINAM (RLMCC art.56.3). Estaríamos entonces ante una figura excluida del mercado voluntario de carbono y que sin embargo podría aplicar al pago por resultados en la fase 3 de REDD+.

En esta propuesta, la instancia facultada para reconocer y autorizar la transferencia de URE a mercados de carbono, es el MINAM y la evaluación para ello la lleva a cabo la DGCCD, estando sujeto el procedimiento a silencio administrativo negativo (art.26.3), lo cual encuentra sustento en la LMCC y su reglamento, al margen de no encontrarse aprobado aún en la normativa del RENAMI.

2.3.2.c. Administración de financiamiento para las fases REDD+ y Mecanismo Financiero REDD+

Uno de los compromisos para la implementación por fases de REDD+ en el Perú, consiste en contar con un Mecanismo Financiero que permita, al llegar a la fase 3, efectuar la correspondiente distribución de beneficios por pago por resultados entre quienes implementen las actividades que permitan cumplir con las metas de mitigación a que se refieren las NDC. El MINAM ha venido implementando las fases 1 y 2 de REDD+ por años en base a la cooperación internacional, trabajando a través del Programa Nacional de Conservación de Bosques contra el Cambio Climático (PNCBCC) y la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD).

Si bien las fases 1 y 2 se han implementado principalmente por el MINAM, con la dación de la LMCC y su correspondiente Reglamento, se busca acelerar el paso para concluir aquellos aspectos pendientes de las fases 1 y 2, e ingresar a la fase 3. Como parte de sus funciones como autoridad nacional en materia de cambio climático para la implementación de REDD+ (RLMCC art.7) le corresponde al MINAM diseñar el

proceso de recepción, administración y distribución de los beneficios provenientes de pagos por resultados de REDD+ con la participación de actores estatales y no estatales, priorizando la participación diferenciada de los pueblos indígenas u originarios y sus propuestas (art.7.5) e implementar y conducir el proceso de recepción, administración y distribución de los beneficios provenientes del pago por resultados de REDD+, considerando las iniciativas de los pueblos indígenas u originarios según corresponda, como REDD+ Indígena Amazónico (RIA) y REDD+ Indígena Andino y Costero (RIAC) (art.7.6).

En el 2022, se promulga la declaratoria de interés nacional de la emergencia climática¹⁰⁰ que en su artículo 3.2 reitera el rol del MINAM en el diseño del proceso de recepción, administración, y distribución de beneficios, provenientes de diversas fuentes que permita implementar las fases para la REDD+ y “encarga al PROFONANPE la administración de los fondos que se deriven de este proceso”. Es precisamente la referencia al rol de un nuevo actor en la administración de fondos (PROFONANPE) lo que generó dudas por sus alcances. ¿Involucra también los fondos REDD+ provenientes de mercados voluntarios? De ser así, ¿lo hacia respecto de todos ellos o sólo los que estaban vinculados a áreas naturales protegidas? Se necesitó modificar¹⁰¹ la redacción del artículo y precisar que se refería exclusivamente a los fondos provenientes de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre el Gobierno de la República del Perú, el Gobierno de la República Federal de Alemania, el Gobierno del Reino de Noruega, y el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la “Cooperación en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la deforestación y degradación forestal (REDD+) y la promoción del desarrollo sostenible en Perú”.

Sin embargo, el MINAM elaboró un proyecto de “Lineamientos para la recepción y administración del financiamiento para las fases de REDD+ en el Perú”¹⁰², entendiéndose estos como aquellos fondos financieros y no financieros no reembolsables, recibidos en calidad de donación o contribución no reembolsable, en el marco de la suscripción de acuerdos, convenios u otros instrumentos bilaterales o multilaterales (numeral 6.1), que busquen financiar actividades vinculadas a cualquiera de las 3 fases de REDD+ (numeral 6.2), pudiendo ser recibidos y administrados por el MINAM y entidades públicas como ministerios, organismos adscritos o gobiernos regionales y PROFONANPE (numeral 5). Esta recepción y administración de financiamiento REDD+ podría efectuarse mediante transferencias a (i) los pliegos presupuestales de las entidades públicas que se rige por la normativa de la Administración Financiera del Sector Público, (ii) PROFONANPE en cuyo caso se establezcan los arreglos institucionales que correspondan, o (iii) mediante administración directa del donante o contribuyente¹⁰³.

Los fondos para la fase de preparación REDD+ (fase 1) se han destinado a actividades vinculadas a la operación, actualización y mantenimiento de los Pilares REDD+¹⁰⁴ (numeral 9.1) y para la fase de implementación REDD+ (fase 2) en el diseño e implementación de acciones REDD+ y las condiciones habilitantes que aportan a las medidas de mitigación del sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS) (numeral 9.2). Es sin embargo, en la fase de pago por resultados (fase 3) en que la diversidad de actores involucrados será mayor, pues está relacionada a la implementación de las acciones REDD+ mencionadas en el *Lineamiento de Identificación y Clasificación de Acciones REDD+* y se requerirá de una adecuada gobernanza relacionada a la distribución de beneficios proveniente de este pago por resultados REDD+.

Estos “Lineamientos para la recepción y administración del financiamiento para las fases de REDD+ en el Perú” han recibido aportes, sin embargo, no se cuenta con información respecto al acogimiento de éstos o a una nueva versión del documento, ya que hay diversos aspectos por precisar, entre ellos:

- Se necesita definir el rol de los diversos actores mencionados (MINAM, otros ministerios, organismos adscritos y gobiernos regionales) respecto a la “suscripción de acuerdos, convenios u otros instrumentos bilaterales y multilaterales”. Siendo el MINAM la instancia que lidera las fases REDD+ en el Perú, no queda claro si tendrá un rol que cumplir para determinar los alcances de aquellos compromisos que suscriban actores diferentes a él.

¹⁰⁰ Decreto Supremo 003-2022-MINAM

¹⁰¹ Se modifica este artículo 3, mediante el artículo 2 del Decreto Supremo 001-2023-MINAM

¹⁰² Resolución Ministerial 293-2022-MINAM

¹⁰³ Se entiende por donante o contribuyente en el marco de este lineamiento a otros estados, organismos internacionales, fundaciones y otros, que otorguen financiamiento no reembolsable al Perú, para el diseño e implementación de las tres fases de REDD+, según lo señalado por el numeral 5.4 de los Lineamientos.

¹⁰⁴ Los Pilares REDD+ se relacionan a la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC), el Módulo de Monitoreo de la Cobertura de Bosques (MMCB), el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF), y el Módulo de Información de Salvaguardas (MIS).

- El lineamiento precisa que estos acuerdos, convenios u otros instrumentos, son suscritos en calidad de donación o contribución no reembolsable con Estados, organismos internacionales, fundaciones y otros¹⁰⁵; lo cual excluye cualquier interpretación que obligue a una retribución de cualquier tipo por la donación o contribución no reembolsable recibida, sea económica, en certificados o de cualquier otra índole¹⁰⁶.
- En lo que respecta a la recepción y administración de los fondos que se reciban para la implementación de las fases de REDD+, producto de la suscripción de acuerdos, convenios u otros instrumentos bilaterales y multilaterales, hay una redacción confusa. Se debe tener cuidado que aquello que se menciona a nivel de ley y reglamento respecto de la recepción y administración de recursos para las fases REDD+ por parte del MINAM y según la declaración de emergencia climática por parte del PROFONANPE, no implique posteriormente conflictos innecesarios con otros ministerios, órganos adscritos y gobiernos regionales, mencionados en los lineamientos.
- Al ser el MINAM una instancia que lidera las fases de REDD+, pero no instrumentaliza lo que a la fase 3 de REDD+ se refiere, los fondos que deban recibirse, administrarse y distribuirse para efectos de esta fase, requerirán del conocimiento y la participación de los diversos actores relacionados con la implementación de las acciones REDD+ a que se refiere la Resolución Ministerial 143-2021-MINAM, lo cual va más allá de los ministerios, organismos adscritos y gobiernos regionales mencionados en estos lineamientos.

3. Los Gobiernos Regionales en el proceso de implementación de REDD+ en Perú

Los Gobiernos Regionales son personas jurídicas de derecho público con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, con jurisdicción en sus respectivas circunscripciones y constituyen un Pliego Presupuestal¹⁰⁷. Su finalidad es fomentar el desarrollo regional integral sostenible, aplicando políticas e instrumentos de desarrollo a través de planes, programas y proyectos, que permitan un crecimiento económico armónico con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente¹⁰⁸.

Es importante recordar que el Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional, en tanto el Gobernador Regional¹⁰⁹ constituye el órgano ejecutivo.

Corresponde al Consejo Regional aprobar el PDRC, así como el Plan Anual y el Presupuesto Regional Participativo de conformidad con la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes anuales del Presupuesto General de la República; autorizar la transferencia de los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Gobierno Regional; aprobar la creación, venta, concesión o contratos, disolución de sus empresas y otras formas empresariales, bienes o activos regionales, conforme a la Constitución y la Ley; fiscalizar la gestión y conducta pública de los funcionarios del Gobierno Regional y, dentro de ello, llevar a cabo investigaciones sobre cualquier asunto de interés público regional; entre otros. Por su parte el Gobernador Regional dirige y supervisa la marcha del Gobierno Regional; dirige la ejecución de planes y programas del Gobierno Regional y vela por su cumplimiento; administra los bienes y las rentas del Gobierno Regional; celebra y suscribe, en representación del Gobierno Regional, contratos, convenios y acuerdos relacionados con la ejecución o concesión de obras, proyectos de inversión, prestación de servicios y demás acciones de desarrollo conforme a la Ley de la materia y sólo respecto de aquellos bienes, servicios o activos cuya titularidad corresponda al Gobierno Regional; entre otros.

El mandato de los Gobiernos Regionales debe efectuarse en el marco de la Ley de Bases de la Descentralización y de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que señala el necesario cumplimiento de las políticas y normas de carácter nacional, además que las competencias entre los diversos niveles de gobierno pueden ser exclusivas, compartidas y delegadas.

¹⁰⁵ Esta mención a “otros” es tan genérica que no parece limitar la participación de ninguna persona jurídica y podría incluir incluso a aquellas con fines de lucro, siempre que tengan claro que se trata de una donación o contribución no reembolsable y por lo tanto no puede exigirse nada a cambio.

¹⁰⁶ Estos aportes corresponden a lo que se entiende como incremento de la ambición climática al 2030, elevando el compromiso de reducción de GEI de 30% a 40% con un ajuste a nuestras NDC y con el apoyo de la cooperación internacional, como se planteó en diciembre del 2020.

¹⁰⁷ LOGR arts. 2 y 3.

¹⁰⁸ LOGR arts. 4 y 6.

¹⁰⁹ La denominación normativa es de Presidencia Regional y Presidente Regional, sin embargo el Congreso de la República (periodo 2011 – 2016) propuso la denominación de Gobernador Regional, para quienes fueran elegidos para gestionar una región.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	COMPETENCIAS COMPARTIDAS	COMPETENCIAS DELEGADAS	FUNCIONES GENERALES Y ESPECÍFICAS DE LOS GORE
Son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a la Constitución y la ley (art.13.1 Ley de Bases de la Descentralización).	Son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. <u>La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel</u> (art.13.2 Ley de Bases de la Descentralización)	Son aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.	Los Gobiernos Regionales definen, norman, dirigen y gestionan sus políticas regionales y ejercen sus funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales.

Tabla 4: Definición de las competencias según Art. 13 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización y Art. 10, 45 y 46 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Elaboración propia.

En este contexto, el Gobierno Nacional tiene competencia exclusiva para definir, dirigir, normar y gestionar las políticas nacionales y sectoriales, las cuales se formulan considerando los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales, concordando el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Se ejerce con criterios de orden técnico-normativo y de la forma que establece la Ley (LOGR art.45). En materia económica y financiera hay un énfasis especial respecto a la aplicación de las normas presupuestales y de equilibrio financiero, precisando la Ley de Bases de la Descentralización¹¹⁰ y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹¹¹, cuales son sus bienes y rentas. Y respecto al ejercicio de la función pública, la Administración Pública se rige por el principio de legalidad, por lo que todo acto de la administración debe fundarse en la normativa vigente para que así, toda actuación administrativa se refiera a un precepto jurídico¹¹².

En lo que respecta a los recursos naturales, se ha precisado que constitucionalmente son patrimonio de la nación, y si bien la promoción del uso sostenible de los recursos forestales y de la biodiversidad es una competencia exclusiva del Gobierno Regional en su ámbito¹¹³, su gestión sostenible, el mejoramiento de la calidad ambiental y la gestión del cambio climático son competencias compartidas¹¹⁴, como también se menciona respecto a la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales¹¹⁵. Por su parte, las funciones específicas de los Gobiernos Regionales se ejercen en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales, de manera que el ejercicio de aquellas mencionadas en el artículo 53 de la LOGR deben entenderse e instrumentalizarse en ese entendimiento¹¹⁶.

¹¹⁰ Ley de Bases de la Descentralización, Capítulo V – Bienes y Rentas de los Gobiernos Regionales, artículos 37 al 39. Se menciona como bienes y rentas regionales a (a) los bienes muebles e inmuebles de su propiedad, (b) las asignaciones y transferencias específicas para su funcionamiento, que se establezcan en la Ley Anual de Presupuesto, (c) los tributos creados por ley a su favor, (d) los derechos económicos que generen por las privatizaciones y concesiones que otorguen, y aquellos que perciban del gobierno nacional por el mismo concepto; (e) los recursos asignados del Fondo de Compensación Regional, (f) los recursos asignados por concepto de canon, (g) el producto de sus operaciones financieras y las de crédito interno concertadas con cargo a su patrimonio propio. Las operaciones de crédito externo requieren el aval o garantía del Estado, y se sujetan a la ley de endeudamiento público, (h) sus ingresos propios y otros que determine la ley.

¹¹¹ Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Título VI – Régimen económico y financiero Regional, artículos 72 a 74. Además de mencionar que son recursos de los Gobiernos Regionales los señalados en la Ley de Bases de la Descentralización y las empresas del Estado de alcance regional de su circunscripción que le serán transferidas por el Gobierno Nacional, se menciona (a) los recursos financieros transferidos correspondientes a todos los proyectos de inversión de alcance regional a cargo de las denominadas CTAR (Consejo Transitorio de Administración Regional), (b) los generados por los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones que otorgue el Gobierno Regional, y (c) todos los proyectos de inversión pública en ejecución de alcance regional que le serán transferidos por el Gobierno Regional.

¹¹² Fraseo de la Opinión No.005-2008/DOP de la Dirección Técnico Normativa de organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)

¹¹³ Artículo 35 inciso n Ley de Bases de la Descentralización y art.10 numeral 1 inc.n Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR)

¹¹⁴ Artículo 36 inciso d de la Ley de Bases de la Descentralización y art.10 numeral 2 inc.d (literal modificado por la Duodécima Disposición Complementaria Final de la Ley 30754) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

¹¹⁵ Artículo 10 numeral 2 inciso e de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

¹¹⁶ Un ejemplo claro de esta situación es la que se tiene en el artículo 53 inciso i de la LOGR. Promulgada la ley en el 2002, previa a la normatividad forestal, de servicios ecosistémicos y de cambio climático vigente, el referido inciso menciona que el Gobierno Regional respectivo puede “formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas”, sin embargo, no faculta a proceder a su venta propiamente. Esto ocurre en tanto (i) los servicios ambientales son patrimonio del Estado, existiendo procedimientos específicos para el acceso y disposición de los mismos (ii) si bien no es preciso respecto de los servicios ambientales a que se refiere, al referirse el inciso a regiones con bosques naturales, uno de los servicios potenciales que estos brindan son los relacionados a reducción y remoción de GEI por lo que deben los

Aún con la mención reiterada del rol de los gobiernos regionales en la gestión del cambio climático y REDD+, parece no haber una claridad normativa sobre las oportunidades que éstos tienen para aportar concretamente al cumplimiento de las NDC, siendo parte a su vez, de los beneficios que ofrece el participar activamente en las estrategias REDD+. Si bien no queda duda respecto del rol del MINAM como autoridad nacional en la materia REDD+ y responsable de reconocer y autorizar la transferencia de URE a mercados de carbono, para de esta manera respaldar la integridad ambiental de las mismas en el sistema¹¹⁷; tampoco debe haberlo del rol articulador territorial que desempeñan los Gobiernos Regionales al canalizar la instrumentalización de acciones REDD+ y supervisar su cumplimiento, en el marco de sus funciones generales de planeamiento, administrativas y ejecutoras¹¹⁸, así como de sus funciones específicas en materia ambiental (LOGR art.53) que incluye el formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas (LOGR art.53.c).

3.1. Facultades e instrumentos regionales de gestión en cambio climático

Como se ha mencionado, la LMCC plantea que los Gobiernos Regionales, en el marco de sus competencias en materia de cambio climático, promuevan, coordinen, articulen, implementen, monitoreen y evalúen la gestión integral del cambio climático en sus jurisdicciones (art.5.2), elaboren y aprueben, con opinión del MINAM, las Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC)¹¹⁹ (art.13.3)¹²⁰, además de formular otros instrumentos que contribuyan a la gestión integral del cambio climático, como en el caso de los gobiernos regionales amazónicos ocurre con las Estrategias Regionales de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones (ERDRBE)¹²¹. Lo que es necesario entender, es que sea cual sea el documento de planificación a cargo del Gobierno Regional, en tanto este considere planes de trabajo para el desarrollo de programas y planes con componentes climáticos, considerando resultados, metas e indicadores que acompañen al cumplimiento de las metas de las NDC en materia de reducción de emisiones por cambio de uso de suelo, debe establecerse el rol de la autoridad en general, así como en el diseño e implementación de los programas y planes; además de la participación de quienes ostentan títulos habilitantes que respalden la reducción de emisiones, así como la distribución de beneficios que corresponda.

compromisos internacionales que el Perú debe cumplir respecto de sus NDC; (iii) los procesos de contratación de bienes y servicios o venta de bienes muebles o inmuebles por parte de instituciones del Estado deben cumplir estrictos principios, criterios y procedimientos contenidos en normas específicas como la Ley de Contrataciones del Estado, la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales y sus normas reglamentarias; entre otros.

¹¹⁷ Este es quizás un aspecto crucial respecto al rol en materia de Cambio Climático que corresponde a la Autoridad Nacional y que la diferencia de los otros actores involucrados en la implementación de REDD+ en el Perú. Corresponde al MINAM respaldar la solidez de las URE provenientes del Perú, constatando a través de una mirada integral de país que no existe una doble contabilidad de estos, se cumplen con la interpretación nacional de salvaguardas REDD+ nacionales y se cuenta con los títulos habilitantes relacionados a la actividad que respalda la medida de mitigación. Con la dación de la LMCC y el inminente proceso para elaborar su reglamento, el MINAM empezó las coordinaciones con las iniciativas tempranas que comerciaban *certificados de carbono* en mercados voluntarios de manera que se autorizara anualmente y de manera precisa, las transferencias que se realizaran. La última autorización de uso de líneas de base no anidadas es hasta el 31 de diciembre del 2021 y, en consecuencia, factible la comercialización de URE que estas líneas de base respaldan. Con posterioridad a estas fechas, y a menos que haya una decisión diferente por parte de la Autoridad Nacional en la materia, las referidas iniciativas tempranas deberán adecuarse al proceso de anidamiento a la línea de base nacional.

¹¹⁸ Entre las funciones generales de los Gobiernos Regionales a que se refiere la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, están la función de planeamiento que implica el diseño de políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR art.45.b.2) y la función administrativa y ejecutora que implica organizar, dirigir y ejecutar los recursos financieros, bienes, activos y capacidades humanas, necesarios para la gestión regional, con arreglo a los sistemas administrativos nacionales. Es importante entender respecto de esta función administrativa, los parámetros legales con los que debe ejercer sus funciones el Gobierno Regional, considerando la Ley de Contrataciones del Estado (Ley 30225, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo 082-2019-Ef) y sus modificatorias, su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 344-2018-EF..

¹¹⁹ El Reglamento de la LMCC es sumamente detallado respecto a las funciones de los Gobiernos Regionales (ar.10), al precisar alcances, características y contenidos de las ERCC, la cual debe ser elaborada de manera participativas con actores públicos, privados y de sociedad civil.

¹²⁰ Las Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC) son elaboradas, aprobadas, implementadas, monitoreadas, evaluadas y actualizadas por los Gobiernos Regionales (Rgto.art.10 numeral 1), deben incluir planes de acción y contribuir a las NDC (Rgto.art.22.1)

¹²¹ Como precisa el artículo 18 del Reglamento de la LMCC, los instrumentos de gestión integral del cambio climático son entendidos como aquellos que son formulados exclusivamente para la materia de cambio climático, así como aquellos formulados en otra temática, pero contribuyen a la implementación de medidas de adaptación y mitigación. Si bien los Planes Regionales de Desarrollo Concertado (PRDC), los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los Planes Operativos Institucionales (POI), los Programas Presupuestales (PP) y diversos Instrumentos de Inversión (todos ellos mencionados en los artículos 7.2 y 8.2 de la LMCC) pueden incorporar estas medidas, es indiscutiblemente el rol clave que cumplen las Estrategias Regionales de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones (ERDRBE) que han desarrollado los Gobiernos Regionales Amazónicos como un documento integrador de mirada territorial.

Como autoridad territorial, los GORE formulan sus Planes Regionales de Desarrollo Concertado (PRDC) considerando las potencialidades y retos del territorio, así como a los actores involucrados en el proceso. Si bien estos instrumentos de gestión incorporan componente ambientales, de recursos naturales y climáticos, es a través del diseño y formulación de las ERCC con las que los GORE tienen la oportunidad de profundizar en sus compromisos.

En el caso de las ERCC deben estar alineadas adecuadamente con la ENCC y las NDC, aportando al cumplimiento de éstas, además de alinearse a los instrumentos vigentes de gestión territorial (RLMCC art.10 numeral 1) y éstos acoger las medidas de adaptación y mitigación establecidas en la ERCC (RLMCC art.10.2.a). Es interesante esta simbiosis y retroalimentación que los documentos deben aportarse, no de manera lineal y cronológica, sino holística.

Si bien el reglamento de la LMCC es bastante detallado al establecer lineamientos para su formulación (RLMCC art.6), el MINAM promulgó la Resolución Ministerial 152-2021-MINAM que aprueba los “Lineamientos metodológicos para la formulación y actualización de Estrategias Regionales de Cambio Climático”, en el que se da especial importancia a la fase de implementación, que plantea la elaboración de un Plan de Acción que pueda ser vinculado al Plan Operativo Institucional del GORE, a proyectos de inversión, programas presupuestales y otros mecanismos de financiamiento de recursos estatales y no estatales (Lineamientos, numeral 2.4.1.) y la posterior elaboración de la hoja de ruta que permita su implementación (Lineamiento, numeral 2.4.2.).

Más allá de la elaboración de documentos es fundamental la identificación del financiamiento requerido para la etapa de implementación de los mismos. Esto lo manifiesta el propio reglamento que pide a los GORE que al elaborar una ERCC identifiquen en el marco de sus competencias, mecanismos para acceder e incrementar el financiamiento nacional e internacional destinado a implementar las medidas de adaptación y mitigación contenidas en la referida estrategia regional, que contribuyen a la gestión integral del cambio climático y a la implementación de las NDC, en coordinación con la Autoridad Nacional en materia de Cambio Climático y con actores no estatales como los pueblos indígenas u originarios a través de sus organizaciones representativas (RLMCC art. 10.14); así como también se pide incorporar las medidas de mitigación y adaptación de la ERCC en los instrumentos de inversión y programas presupuestales, de conformidad con los documentos metodológicos elaborados por el ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público y Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (RLMCC art.10.2.b).

	PRDC	ERCC	ERDRBE
Amazonas	Ordenanza Regional N° 244-2009-GRA/CR (PRDC 2009 – 2021) y Ordenanza Regional N° 009-2022-GRA/CR (amplía de manera excepcional el horizonte temporal del PRDC al 2025)	Ordenanza Regional N° 223-2008-GRA/CR	Ordenanza Regional N° 001-2022-GRA/CR (ERDRBE al 2030 y plan de inversión)
Huánuco	Ordenanza Regional N° 086-2022-GRH-CR (PRDC al 2033)	Ordenanza Regional N° 080-2018-GRHCO (ERCC y su Plan de Implementación 2017 – 2021, aun no se realiza actualización)	Ordenanza Regional N° 001-2023-GRH-CR ERDRBE al 2030)
Loreto	Ordenanza Regional N° 014-2015-GRL-CR (PDRC al 2021 y actualización sin aprobar aún)	Ordenanza Regional N° 009-2011-GRL-CR y Ordenanza Regional N° 012-2021-GRL-CR (actualización ERCC 2021 - 2026)	Ordenanza Regional N° 013-2021-GRL-CR (ERDRBE al 2030)
Madre de Dios	Ordenanza Regional N° 05-2017-RMDD/CR (PDRC al 2021 y aun no se realiza actualización)	Ordenanza Regional N° 0003-2019-RMDD/CR (ERCC 2017 – 2021 y aun no se realiza actualización)	Ordenanza Regional N.º OR 020-2022-RMDD-CR (ERDRBE al 2030)
San Martín	Ordenanza Regional N° 030-2018-GRSM/CR (PDRC al 2030)	Ordenanza Regional N° 002-2021-GRSM/CR (ERCC al 2030)	Ordenanza Regional N° 014-2021-GRSM/CR (ERDRBE al 2030)
Ucayali	Ordenanza Regional N° 007-2016-GRU/CR (PRDC al 2021), Ordenanza Regional N° 009-2019-GRU-CR (actualización PDRC al 2030) y ordenanzas Regional	Ordenanza Regional N° 021-2019-GRU-CR (actualización ERCC 2019 - 2022)	Ordenanza Regional N° 009-2021-GRU-CR (ERDRBE al 2030)

	001-2022-GRU-CR (formulación del PDRC 2023 al 2033)		
--	---	--	--

Tabla 5: Relación de Instrumentos Regionales de desarrollo, gestión territorial y gestión del cambio climático: PRDC, ERCC y ERDRBE de los Gobiernos Regionales de Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Elaboración propia.

Además de los PRDC y ERCC, los Gobiernos Regionales en el marco de sus competencias han aprobado políticas y lineamientos estratégicos en temas territoriales, ambientales y de desarrollo inclusivo considerados necesarios para sus procesos de planificación¹²², y en particular en el caso de los gobiernos regionales amazónicos, se ha identificado como prioritaria la elaboración participativa de las Estrategias Regionales de Desarrollo Rural Bajas en Emisiones (ERDRBE).

Las ERDRBE constituyen un instrumento acotado, que fusiona la búsqueda de la mejora de la calidad de vida de la población rural, así como reducir, detener y revertir la deforestación y degradación de los bosques amazónicos, para asegurar un desarrollo sostenible, inclusivo y competitivo. Es por ello que en el caso de los gobiernos amazónicos, sus ERDRBE coinciden en consignar como objetivo de política fundamental, el mejorar la gestión sostenible de los bosques de la Amazonía adoptando medidas de mitigación del cambio climático.

En el ámbito amazónico se han aprobado estas herramientas de gestión territorial en los últimos años, después de llevar a cabo procesos participativos que han permitido identificar Objetivos Estratégicos, Metas e Indicadores, llegando incluso en algunos de los procesos a la elaboración de Planes de Inversión asociados a las ERDRBE. Para efecto de implementar estas estrategias se han conformado incluso Comisiones Técnicas Regionales integradas por representantes del gobierno regional, gobiernos locales, sociedad civil y pueblos indígenas; sin embargo, se enfrentan las mismas limitantes de financiamiento para efecto de su implementación.

3.2. Mancomunidad Regional Amazónica

El trabajo orgánico, que vienen desarrollando seis regiones amazónicas de nuestro país, con miras a detener los procesos de deforestación que enfrenta nuestra Amazonía, mediante una planificación para un desarrollo inclusivo y bajo en emisiones, responde a la experiencia de trabajo conjunto y fortalecimiento de capacidades de más de una década.

A mediados de la década del 2000 se conforma una Junta de Coordinación Interregional denominada Consejo Interregional Amazónico (CIAM)¹²³, integrada por los Gobiernos Regionales de Amazonas, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali, los que concentraban un 50% del territorio nacional y un 85% de la amazonia peruana. Después de una década de trabajo conjunto, el 2019 se constituye la Mancomunidad Regional Amazónica¹²⁴, esta vez con la participación de seis regiones: Amazonas, Huánuco, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali. Ese año, las 6 regiones que conforman la mancomunidad concentraban el 77% de la pérdida total de bosque del país.

Esta Mancomunidad Regional busca (i) diseñar e implementar propuestas de políticas para la mejora de la competitividad y sostenibilidad de las actividades productivas en la Amazonía, con coordinación multinivel; (ii) promover, formular y ejecutar proyectos de inversión de alcance interdepartamental; (iii) alinear las políticas públicas nacionales y regionales para la gestión sostenible del paisaje amazónico bajo un enfoque territorial; y (iv) contribuir a la gestión y administración de unidades ejecutoras que tengan un impacto interdepartamental en la Amazonía peruana (CDP y SPDE, 2020).

Los miembros de la Mancomunidad Regional forman parte del Grupo de Trabajo de Gobernadores por el Clima y los Bosques¹²⁵, una colaboración subnacional entre 43 estados y provincias a nivel global, que representan una tercera parte de los bosques tropicales del planeta¹²⁶. Este grupo trabaja para proteger los bosques tropicales, reducir las emisiones producidas por la deforestación y la degradación, y promover

¹²² La Región San Martín es quizás la más prolífica en instrumentos con miras a gestionar de manera sostenible su territorio, habiendo declarado mediante Resolución Ejecutiva Regional 150-201-GRSM/GR la prioridad de elaborar participativamente una ERDRBE.

¹²³ El Consejo Interregional Amazónico (CIAM) se conforma al amparo de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867) y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones (Ley 28274).

¹²⁴ Ordenanza Regional 017-2019-GRSM/CR emitida al amparo de la Ley de Mancomunidad Regional (Ley 29768), modificada por la Ley 30804, y su reglamento.

¹²⁵ <https://www.gcftf.org>

¹²⁶ <https://www.gcftf.org/who-we-are/member-states/>

rutas realistas para el desarrollo rural sostenible a través de alianzas directas con los gobiernos subnacionales, la sociedad civil, el sector privado, los pueblos indígenas y las comunidades locales.

3.3. Viabilidad de implementar REDD+ Jurisdiccional subnacional regional

Como se ha mencionado, en el Perú se ha implementado REDD+ a través de proyectos, por más de una década y el país se encuentra, actualmente en virtud a su marco legal, en un proceso de hacerlo a escala jurisdiccional nacional alcanzando la fase 3 del proceso REDD+: el pago por resultados. Esta posición por parte de la Autoridad Nacional REDD+ es clara y, no solo se sustenta en la normativa vigente, sino que se pone de manifiesto por parte del MINAM al liderar las coordinaciones con las iniciativas tempranas para iniciar el proceso de anidamiento de estos proyectos al nivel de referencia de emisiones forestales, al definir las acciones REDD+ e interpretar las salvaguardas REDD+ para el país, al elaborar proyectos normativos como el Registro Nacional de Medidas de Mitigación o los Lineamientos para la recepción y administración de financiamiento para las fases REDD+ en el Perú, al proponer alternativas (aún no decididas) en diversos espacios y ante diversos actores respecto de la distribución de beneficios de los pagos por resultados provenientes de la fase 3¹²⁷, al presentar una *Nota de Concepto* de jurisdicción nacional ante Architecture for REDD+ Transactions¹²⁸ en el marco de los avances hacia la fase 3 de la DCI, así como al manifestar una posición oficial de Autoridad Nacional REDD+ ante propuestas o actos inconsultos en dicha materia por parte de los Gobiernos Regionales sin contar con la opinión previa o aval del gobierno nacional para ello¹²⁹.

Al encontrarse la Autoridad Nacional REDD+ cerrando brechas normativas e institucionales relacionadas a la fase 2 antes de proceder a concretar la fase 3, estamos ante la oportunidad de reflexionar respecto del rol que pueden cumplir los Gobiernos Regionales como articuladores de territorio, en un proceso con multiplicidad de actores y multiplicidad de títulos habilitantes, que abarcan grandes extensiones de territorio en las que implementar acciones REDD+. El reto que el Perú enfrenta al implementar REDD+ a escala nacional es significativo, por las dimensiones del país, características territoriales y sociales, además de la complejidad de la gobernanza territorial; a diferencia de países como Costa Rica que están impulsando REDD+ jurisdiccional nacional, no sin complejidades, pero de ninguna manera comparadas con las del Perú.

Si bien es cierto que los actuales proyectos REDD+ en el Perú se implementan en grandes extensiones de decenas de miles a más de un millón de hectáreas, también lo es que responden a títulos habilitantes que ofrecen integridad territorial a los proyectos y a las acciones REDD+ que se implementan en ellos. La intención de implementar un REDD+ jurisdiccional nacional, con una diversidad de actividades, actores y extensiones territoriales, requiere de una mirada holística territorial que impida la proliferación de acciones fragmentadas y por el contrario se logre aglutinar territorialmente las acciones REDD+ y sinergias necesarias para avanzar en los compromisos de reducción de emisiones de GEI.

REDD+ jurisdiccional es REDD+ aplicado a una jurisdicción¹³⁰. Es la base territorial respecto de la cual se establecerán metas de reducción de deforestación, mediante la implementación de acciones REDD+

¹²⁷ En diversas presentaciones efectuadas por el MINAM, se ha hecho referencia a propuestas iniciales de distribución de beneficios provenientes de pago por resultados en el marco de la fase 3 de REDD+, en cuyo planteamiento el gobierno nacional recibe los recursos y los gestiona a través de PROFONANPE, con participación de actores públicos (entre ellos los gobiernos regionales de la Mancomunidad Regional Amazónica), privados y organizaciones indígenas, en espacios de decisión (Junta de Administración, Comité de Inversiones), seleccionando en estos espacios las actividades elegibles de ser financiadas en el caso de los diferentes beneficiarios (entre los que se encuentran los gobiernos regionales). Este es, por ejemplo, el planteamiento presentado por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación en el marco de un ciclo de “Diálogo intercultural sobre REDD+ con las Organizaciones Indígenas” que se llevó a cabo entre enero y mayo del 2022.

¹²⁸ <https://art.apx.com/mymodule/reg/TabDocuments.asp?r=111&ad=Prpt&act=update&type=PRO&aProj=pub&tablename=doc&id=1=111>

¹²⁹ El Procurador del Ministerio del Ambiente se ha pronunciado ante el Gobierno Regional de Ucayali (GOREU) manifestando la ausencia de facultades del GOREU para suscribir compromisos que impliquen transferencias de URE de REDD+, en referencia al denominado “Acuerdo de Cooperación y Compra de Créditos de Carbono entre Gobierno Regional de Ucayali y Mercuria Energy Trading S.A.” suscrito el 29 de diciembre del 2021. Este Acuerdo no menciona el marco legal aplicable que sustenta la suscripción, y manifiesta que el Gobierno Regional de Ucayali “se obliga a vender y transferir en favor de Mercuria la totalidad de Créditos Contratados” en el marco de un Programa Regional REDD+ del departamento de Ucayali que puede regirse por el Estándar Jurisdiccional y Anidado REDD+ (JNR) de VERRA o el Estándar de Excelencia Ambiental REDD+ (TREES) del Programa de Arquitectura para Transacción REDD+ (ART); en tanto Mercuria “se obliga a adquirir los mismos y pagar el precio respectivo” al Gobierno Regional de Ucayali.

¹³⁰ Sencilla definición contenida en cartillas de información elaboradas por Forest Trends para comprender los mecanismos financieros LEAF y ART TREES que se proponen como oportunidades de canalización de fondos climáticos por resultados en la reducción de emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación. Estas jurisdicciones pueden ser nacionales o subnacionales, respondiendo al marco normativo institucional de los diversos países que lo implementen.

como las establecidas en el caso peruano por la Resolución Ministerial 143-2021-MINAM. Este enfoque permite alejarse de las referencias a proyectos REDD+ cuyos ámbitos de implementación no necesariamente responden a delimitaciones jurisdiccionales de carácter regional o local; y circunscribe en un límite político administrativo a los actores que implementarán las acciones de mitigación a que se refiere REDD+. Es precisamente por la presencia de diversos actores en la jurisdicción seleccionada, que se requiere de una construcción conjunta de propuestas, además de criterios de gobernanza claros de ser implementados.

El carácter unitario y descentralizado del gobierno peruano, así como las competencias exclusivas del Gobierno Nacional en la formulación de políticas nacionales y la designación del MINAM como Autoridad Nacional REDD+ designada, sustentan actualmente la decisión de implementar las fases REDD+ a nivel jurisdiccional nacional. Y qué mejor para un país de las dimensiones y características del Perú, que coordinar con autoridades que han venido trabajando por años para avanzar hacia una gestión integral del territorio, incorporando a ello la gestión del cambio climático, además de establecer indicadores y mecanismos de monitoreo y verificación en el marco de sus ERCC o sus ERDRBE. Autoridades que además cuentan en el marco de sus facultades con la oportunidad de formular planes, desarrollar e implementar programas sectoriales y multisectoriales a nivel regional, que permiten gestionar el territorio de manera sostenible, maximizando oportunidades para los ciudadanos y minimizando los diversos motores de deforestación.

3.4. Necesaria reflexión del rol de los Gobiernos Regionales en el proceso de implementación de REDD+ en el Perú

Ante la implementación de REDD+ jurisdiccional nacional, es necesario que se reconozcan los diversos roles que los Gobiernos Regionales Amazónicos deben desempeñar en este proceso específico, considerando las responsabilidades asignadas en la propia LMCC¹³¹. Solo en materia REDD+, vemos que los Gobiernos Regionales: (1) se desempeñan como Autoridad Regional en materia de Cambio Climático, al ser responsables de la gestión del territorio a su cargo y la presencia o expectativa que el proceso REDD+ genera, brindando apoyo al Gobierno Nacional en la supervisión y vigilancia de la implementación de actividades REDD+ en el territorio, (2) han elaborado una serie de instrumentos de gestión territorial, desarrollo y cambio climático con base en un diagnóstico profundo de la región, los cuales deben instrumentalizar a través de programas, proyectos y actividades específicas en el marco de sus facultades, y (3) son responsables de implementar actividades directamente en campo .

3.4.1 Rol de Autoridad Regional en materia de Cambio Climático

El ejercicio de las funciones de Autoridad Regional de Cambio Climático, pero sobre todo la necesaria subsidiaridad que como principio se plantea en la LMCC, exigen la articulación entre niveles de gobierno para una prestación de servicios mas eficiente y cercana al ciudadano.

Como se manifestó respecto de los gobiernos regionales amazónicos, éstos han procedido a elaborar ERCC y ERDRBE, identificando en esta última, las metas que permitan la mejora de la calidad de vida de las poblaciones rurales y la reducción de la pérdida anual de bosques, conservándolos, restaurándolos y aprovechándolos sosteniblemente. Estos procesos de elaboración de documentos de gestión han permitido incluso calcular las toneladas de CO₂e que puede reducirse de la emisión de GEI del sector USCUS.

Como Autoridad Regional, hay una responsabilidad respecto de ofrecer las condiciones habilitantes necesarias que permitan implementar acciones REDD+. Este es el caso de los procesos de zonificación

¹³¹ El artículo 8 de la LMCC establece las responsabilidades de los Gobiernos Regionales en materia de Cambio Climático: (8.1) Ejecutar las políticas públicas nacionales sobre cambio climático y diseñar, monitorear, evaluar y rediseñar las estrategias regionales sobre cambio climático; (8.2) Incorporar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático en su Plan Territorial, Plan de Desarrollo Concertado Regional y Local, Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Institucional, Programas Presupuestales e instrumentos de inversión; (8.3) Reportar al Ministerio del Ambiente el estado de ejecución de las políticas públicas, estrategias regionales, y medidas de mitigación y adaptación al cambio climático incorporadas en sus instrumentos de planificación; (8.4) Promover el desarrollo de estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación para la identificación de zonas vulnerables, así como investigación científica y desarrollo tecnológico para la mitigación y adaptación al cambio climático, considerando los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas u originarios; (8.5) Diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar medidas y proyectos para desarrollar la capacidad de adaptación a los impactos del cambio climático y reducción de la vulnerabilidad, priorizando a las poblaciones en situación de vulnerabilidad; (8.6) Desarrollar capacidades institucionales en los conceptos y procesos relativos al cambio climático y las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; (8.7) Promover la participación informada de la ciudadanía, particularmente de las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como mujeres y pueblos indígenas u originarios, en la gestión integral del cambio climático, orientada a fortalecer la gobernanza climática y al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza.

forestal, reconocimiento de comunidades indígenas para su posterior titulación, entre otros, requeridos para que las autoridades regionales puedan impulsar acciones REDD+ como las referidas a Manejo Forestal Sostenible o Manejo Forestal Comunitario, otorgando posteriormente para ello los títulos habilitantes correspondientes.

En este sentido, es necesario que la Autoridad Nacional REDD+ considere necesidades como las antes mencionadas y apoye la canalización de fondos que se requieren para concretar ciertas condiciones habilitantes por parte de los Gobiernos Regionales, sean estos producto de financiamiento ambiental o no. Estos fondos deben ser adicionales a los que se considere destinar en el proceso de diseño de la distribución de beneficios del pago por resultados REDD+ que permitan a los gobiernos regionales la gestión, supervisión y fiscalización sobre REDD+, en el ámbito de sus competencias.

3.4.2. Rol de implementador de programas y proyectos

Una de las principales y mayores oportunidades de los Gobiernos Regionales para lograr sus objetivos de fomentar el desarrollo regional integral sostenible, promoviendo inversión pública, privada y empleo es a través de la implementación de planes y programas regionales, de preferencia alineados con aquellos de carácter nacional.

Ya la Estrategia Nacional de Cambio Climático del 2015 era específica al mencionar a los Gobiernos Regionales como actor instrumentalizador de la ENCC a través de programas y proyectos, señalando incluso como un ejemplo de implementación lo siguiente:

“Ejemplo 4

Si un gobierno regional quisiera “promover el diseño y la implementación de programas, proyectos y actividades a nivel subnacional que fomenten la reducción de emisiones” (servicio agregado), que responde a lograr el “incremento de captura de carbono por reserva de carbono y reducción neta de emisiones en el sector forestal” (tercer indicador del objetivo 2), debería identificar una serie de acciones que le permitan lograr su propósito.

Se podría proveer del servicio agregado elegido mediante cuatro acciones presentes en la columna “Conocimiento científico y tecnología”: (I) “Sistematizar la información existente con relación a la gestión de las emisiones de GEI”, (II) “Fomentar el desarrollo o adecuación de tecnologías innovadoras para reducción de emisiones de GEI, captura de carbono e incremento de sumideros”, (III) “Crear líneas de investigación científica, en el marco de la Agenda de Investigación Científica en CC, y promover el desarrollo académico y tecnológico en CC, en universidades y centros de investigación que reduzcan emisiones de GEI, mejoren la captura de carbono e incrementen los sumideros y en la medición de carbono forestal”, y (IV) “Promover la investigación sobre el rol de los ecosistemas terrestres y marinos y su impacto en la emisión y/o captura de GEI y su evolución frente al CC”¹³².

Por su parte la Estrategia de Bosques y Cambio Climático del 2016 también planteó diversas acciones que podían implementarse por los Gobiernos Regionales. Encontramos que algunas de las propuestas se encuentran alineadas con las acciones REDD+ hoy reconocidas.

Actualmente, los Gobiernos Regionales Amazónicos han hecho ya el ejercicio que hace unos años era una propuesta. Lo han hecho en el marco de dos instrumentos de gestión de cambio climático como la ERCC y de desarrollo como las ERDRBE, ambos documentos de gestión territorial con enfoque de cambio climático, cuya implementación les corresponde impulsar. Encontramos en estos documentos, lineamientos estratégicos respecto a tierras de protección, tierras de comunidades nativas, así como aquellas tierras sin asignación legal de uso.

Si se analiza la Tabla 2 del presente documento, que muestra la definición de acciones REDD+ y sus modalidades para la legislación peruana, puede apreciarse el rol que un gobierno regional deberá desempeñar con miras a la implementación de las mismas, a través de Planes y Programas específicos.

La acción REDD+ que consiste en la “producción agropecuaria sostenible familiar libre de deforestación” se instrumentaliza a través de dos modalidades: la implementación de (i) sistemas agroforestales y (ii) sistemas silvopastoriles. Esta situación permite al Gobierno Regional establecer un programa que permita el otorgamiento de contratos de Cesión en Uso para Sistemas Agroforestales (CUSAF) en los casos que la actividad no se desarrolle en áreas tituladas, así como apoyar a mejorar la productividad a quienes desarrollan la actividad en tierras tituladas. Se trate de uno u otro caso, el Gobierno Regional mediante estos programas beneficia a los pequeños productores, les puede aportar con respuestas tecnológicas y cumple el objetivo de comprometer al productor con una intervención sostenible del bosque.

¹³² ENCC, pág. 81

Similares procesos pueden llevarse a cabo en caso de la propiedad comunal, acompañada de la implementación de acciones de control y vigilancia comunitaria; y, del establecimiento de una gobernanza comunitaria para el uso de los recursos en el territorio. Esto aseguraría la conservación y la reducción de la deforestación en comunidades campesinas y nativas en áreas con cobertura boscosa y/o suelos de aptitud forestal. Hay 3 acciones REDD+ vinculadas específicamente a manejo forestal comunitario, conservación de bosques en tierras de comunidades campesinas y nativas; así como a titulación, vigilancia, gobernanza en comunidades campesinas o nativas tituladas o en proceso de ampliación,

Esta implementación de programas regionales puede tener un impacto positivo al ofrecer respuesta a las expectativas de pueblos indígenas, agricultores o poblaciones locales interesadas en explorar diversas oportunidades de financiamiento.

En este contexto, el Gobierno Regional se encuentra con la oportunidad que los programas y planes con los que impulsa acciones REDD+, le permitan mostrar resultados de reducción o remoción de emisiones de GEI y ser parte del pago por resultados a su región por los objetivos alcanzados, y con ello pueda seguir canalizando apoyo técnico y económico a los implementadores de la acción en campo.

3.4.3. Rol de ejecutor en campo en base a su responsabilidad directa

Los gobiernos regionales ejecutan actividades directamente en campo, como parte de su gestión. Puede ocurrir mediante la ejecución de un proyecto de forestación, reforestación, rehabilitación y restauración de ecosistemas forestales con enfoque de paisaje, cumpliendo así todo lo que se requiere para considerarlo una acción REDD+.

Hay otros casos, que igualmente se relacionan con acciones REDD+ y su rol a escala de paisaje es fundamental. Este es el caso de la conservación de los bosques, la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos en un ámbito geográfico específico, a través de la gestión efectiva de las Áreas de Conservación Regional (ACR) y otras modalidades de conservación in situ respecto de las cuales el Gobierno Regional puede tener gestión directa, como es el caso de zonas de conservación y recuperación de ecosistemas.

En los ámbitos amazónicos, la autoridad regional administra de manera directa las ACR que se encuentren en su jurisdicción, con las limitaciones económicas y de personal que caracteriza a la gestión de éstas. Sin embargo, se ha podido estructurar también a nivel regional la figura de los contratos de administración que se implementan actualmente en ANP de carácter nacional, pues así lo permitió la modificación del reglamento de la LANP en el 2011¹³³. El Gobierno Regional de Piura en el 2014 emitió la “Directiva en Materia de Contratos de Administración para Áreas de Conservación Regional en el Marco del Sistema Regional de Conservación de Áreas Naturales – SRCAN del Gobierno Regional de Piura”¹³⁴ que buscó trasladar a las ACR de la región, las oportunidades que el apoyo de un trabajo conjunto público – privado puede ofrecer en la gestión de espacios protegidos.

La implementación directa de acciones REDD+ en el territorio regional por parte de los gobiernos regionales, les ofrece la oportunidad de acceder a la distribución de beneficios producto del pago por resultados de la fase 3, en base a concretar reducciones de emisiones de GEI que le pueden ser atribuibles. En lo que respecta a las acciones REDD+ relacionadas con la gestión de ACR, los Gobiernos Regionales podrían explorar la suscripción de contratos de administración que involucren propuestas de proyectos REDD+ transables en el mercado voluntario; sin embargo, antes de la suscripción de los referidos compromisos se debe considerar lo mencionado en este informe respecto a la actual implementación de un REDD+ jurisdiccional por parte de la Autoridad Nacional y el proceso de anidamiento de los actuales proyectos REDD+ ya verificados.

En el contexto de la implementación en campo de acciones REDD+, lo que está descartado es la posibilidad que los propios Gobiernos Regionales pretendan negociar directamente, por no contar con una autorización

¹³³ Mediante Decreto Supremo 007-2011-MINAM se modificó el reglamento de la LANP en lo referido a Contratos de Administración y Disposición Complementaria Única se señala que en el caso de los GORE, la aplicación de la norma se realiza acorde con su norma como autoridad competente en el ámbito de las ACR.

¹³⁴ Mediante Resolución Ejecutiva Regional 509-2014-Gobierno Regional Piura-PR del 25 de agosto del 2014, se aprueba la Directiva Regional 010-2014/GRP-450000-450400 denominada “Directiva en Materia de Contratos de Administración para Áreas de Conservación Regional en el Marco del Sistema Regional de Conservación de Áreas Naturales – SRCAN del Gobierno Regional de Piura”

legal concreta para ello, como se requiere para iniciar cualquier tipo de transacción por parte de instituciones y organismos públicos sujetos a la normativa nacional.

4. Conclusiones

- a. El Perú cuenta con un desarrollo institucional y normativo de 30 años en materia ambiental y de gestión de recursos naturales que ha permitido mantenerse a la vanguardia para acoger mecanismos novedosos, como ha sido el caso de REDD+.
- b. El mecanismo REDD+ germina en la COP11 de Montreal (2005), sienta sus bases en la COP 19 de Varsovia (2013) y recibe un nuevo impulso en el marco de la Alianza de Líderes por los Bosques y el Clima en la COP26 de Glasgow (2022). Durante este proceso, el Perú ha participado activamente de las negociaciones, identificando las oportunidades que este mecanismo podía ofrecer y trabajando en los arreglos institucionales para su futura implementación.
- c. La necesidad de contar con un adecuado financiamiento climático para la implementación de acciones concretas ha sido uno de los temas principales a considerar, por lo que de la mano con los compromisos asumidos por parte de determinados gobiernos, organismos e instituciones internacionales para apoyar a países en desarrollo a implementar el mecanismo REDD+, a nivel global se desarrollaron mecanismos de mercado, voluntarios y de compromiso, con el fin de movilizar recursos a estos fines.
- d. El Perú cuenta con un marco normativo e institucional que ha brindado seguridad respecto del acceso a los servicios ecosistémicos del bosque, los cuales constituyen patrimonio de la Nación, son gestionados por autoridades de nivel nacional y regional autorizadas para ello y pueden ser asignados a particulares en base a procedimientos liderados por instancias facultadas a gestionar el ámbito forestal o de áreas naturales protegidas.
- e. Es bajo el marco de la legislación forestal y de áreas naturales protegidas, que en el Perú se diseñan las primeras iniciativas tempranas REDD+ que posteriormente se insertan en los mercados voluntarios de carbono a nivel global. Si bien las figuras jurídicas bajo las que se desarrollan estas iniciativas tempranas son diversas y por lo tanto deben entenderse en sus particularidades, el común denominador está dado por un marco legal concreto y un reconocimiento expreso de su existencia y función por parte del gobierno.
- f. El Perú ha venido desarrollado las fases 1 y 2 de su proceso para implementar REDD+ en el marco de sus compromisos internacionales, y se encuentra efectuando los arreglos institucionales y normativos que le permitan estar preparado para la fase 3 que corresponde al pago por resultados. Asimismo, ha trabajado intensamente más de 18 meses en formular de manera participativa sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC por sus siglas en inglés), asumiendo compromisos significativos de reducción de emisiones de GEI, en especial en el sector USCUS.
- g. La Autoridad Nacional REDD+ ha comprometido la implementación de un mecanismo REDD+ jurisdiccional nacional, lo que se pone de manifiesto desde la suscripción de compromisos como la Declaración Conjunta de Intención con los gobiernos de Noruega, Alemania y Reino Unido. En este proceso de implementación es indudable la participación activa multiactor y multinivel, sin embargo, esta no se ha desarrollado claramente en cuanto a características y pautas de intervención de los diversos actores, aun cuando se han dado alcances respecto de las acciones involucradas.
- h. La implementación REDD+ jurisdiccional nacional, no visibiliza el rol que los Gobiernos Regionales pueden desempeñar; siendo que éstos, durante una década, han consolidado paulatinamente una mirada macrorregional de gestión complementaria de territorio amazónico, con enfoque de gestión de cambio climático y por lo tanto apostando por un desarrollo bajo en emisiones, plasmado en sendos documentos de planificación complementarios.
- i. En el contexto de la implementación de un REDD+ jurisdiccional nacional, como la Autoridad Nacional REDD+ está proponiendo, los Gobiernos Regionales cumplen roles de: 1) Autoridad Regional en materia de Cambio Climático, al ser responsables de la gestión del territorio a su cargo y la presencia o expectativa que el proceso REDD+ genera, brindando apoyo al Gobierno Nacional

en la supervisión y vigilancia de la implementación de actividades REDD+ en el territorio, (2) implementar programas, proyectos y actividades específicas en el marco de sus facultades, y (3) implementar actividades directamente en campo. Es en base a estos roles, todos ellos relacionados directa o indirectamente con la implementación de acciones REDD+, que se debe establecer con mayor claridad el rol a desempeñar en el proceso de transición hacia un REDD+ jurisdiccional nacional que ayude a implementar los compromisos asumidos con las NDC.

5. Recomendaciones

- a. La Autoridad Nacional REDD+ requiere acotar la Hoja de Ruta REDD+ en el país, no solo a los aspectos normativos e institucionales requeridos para instrumentalizar la LMCC sino a la gobernanza en la implementación del proceso. Tras importantes avances como ofrecer claridad respecto de las acciones REDD+, el necesario registro de éstas y de las reducciones o remociones que generan, además de otras herramientas que se anuncian, se debe adicionar detalles de instrumentalización que permitan identificar a los actores involucrados, los alcances de su accionar, los beneficios del proceso y su participación concreta en el mismo. En un país con las características y dimensiones del Perú, el enfoque de gobernanza es el primero que debe ser considerado, con miras al éxito del proceso.
- b. La Autoridad Nacional REDD+ y los representantes de Gobiernos Regionales Amazónicos deben compartir perspectivas de cómo pueda implementarse la actual propuesta de REDD+ jurisdiccional, reconocer los diversos roles que cumplen los Gobiernos Regionales y en ese contexto, cual debe ser la participación de ellos dependiendo del rol desempeñado. Es indiscutible que los Gobiernos Regionales son actores claves para el éxito del proceso, y en este caso más aún pues han venido desarrollando herramientas alineadas a un desarrollo bajo en emisiones que están listas para ser implementadas. Una implementación conjunta y coordinada es más eficiente de implementar actualmente, que plantear ajustes normativos que pueden implicar cambios a nivel de leyes y no sólo de normas reglamentarias.
- c. Se requiere claridad respecto a la viabilidad o no de implementar un REDD+ jurisdiccional subnacional, aclarando de esta manera la legalidad o no de los compromisos asumidos por Gobiernos Regionales en materia REDD+, sobre todo considerando los marcos normativos que avalan o limitan el accionar de un gobierno subnacional. La Autoridad Nacional REDD+ conjuntamente con los Gobiernos Regionales y los estructuradores de propuestas REDD+ deben reflexionar respecto a lo que implican estas propuestas, para el proceso REDD+ del Perú.

6. Reflexiones finales

Todo proceso de adecuación es complejo y eso está ocurriendo en esta transición que busca pasar de tener proyectos REDD+ dispersos, con escalas y alcances diversos, a una mirada jurisdiccional nacional que, a su vez, enfrenta la complejidad de una diversidad de actores y fragmentación de acciones.

Es en situaciones como ésta que se pone a prueba la gobernanza territorial y con ello, el trabajo multinivel requerido para que propuestas complejas puedan llevarse a cabo de manera coordinada.

Finalmente, cualquier proceso de implementación que quiera realizarse, deberá contar con una claridad de roles, probablemente ciertos arreglos institucionales pendientes y transparencia respecto de la participación en lo que respecta a pago por resultados, de manera que no se eleven las expectativas innecesariamente.

BIBLIOGRAFÍA

Andaluz Westreicher, Carlos (2016) *Manual de Derecho Ambiental*.

Asamblea Constituyente (1993) *Constitución Política del Perú*. Lima, 29 de diciembre de 1993.

Barquín, L., M. Chacón, SN Panfil, A. Adeleke, E. Florian y R. Triraganon. (2014). *El conocimiento y las habilidades necesarias para participar en REDD+: un marco de competencias*. Conservación Internacional, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Centro de Capacitación Forestal de la Comunidad Regional. Arlington, Virginia, EE.UU.
https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/data/20200219235131_conocimiento-habilidades-para-redd-j.pdf

Asociación de Colaboración en materia de Bosques – ACB (2012) *El MFS y REDD+*.

Banco Interamericano de Desarrollo (2021). *Situación y tendencias de los mercados de carbono de cumplimiento y voluntarios en América Latina*.
https://greenfinancelac.org/wp-content/uploads/2021/10/201129_IDB_ComplianceVoluntary_Paper-ES-online.pdf

CDP y Sociedad Peruana de Ecodesarrollo (2020) *Enfoque Jurisdiccional e la Amazonia Peruana: Análisis de la estrategia de gobernanza, reducción de emisiones y de la deforestación*
<https://cdn.cdp.net/cdp-production/cms/reports/documents/000/005/576/original/CDP-policybrief-peru-2020.pdf?1614345647>

Capella, José Luis (2016) *Política pública y ambiente en el Perú: La ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos y los factores que permitieron su aprobación*. Tesis para optar el grado de magíster en ciencia Política con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública.

Carrillo, A. (2017). *Revisión crítica de los REDD+: Limitaciones y potencialidades de su aplicación en Colombia*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de Colombia.
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/63718/Revisi%C3%B3n%20cr%C3%ADtica%20de%20los%20REDD%2B%20Limitaciones%20y%20potencialidades%20de%20su%20aplicaci%C3%B3n%20en%20Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Congreso de la República

(1994) Ley N° 26410. *Crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)*.

(1997) Sesión de fecha 19 de mayo de 1997. *Exposición del Doctor Jorge Avendaño Valdéz, Congresista de la República y especialista en derechos reales ante la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República del Perú*.

<https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib01/4.1.7.htm>

(1997) Ley N° 26821. *Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales*. Lima, 25 de junio de 1997

(1997) Ley N° 26834. *Ley de Áreas Naturales Protegida*. Lima, 30 de junio de 1997

(2000) Ley N° 27308, *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. Lima, 16 de julio de 2000

(2002) Ley N° 27680, *Ley de Reforma Constitucional*. Lima, 07 de marzo de 2002

(2002) Ley N° 27783, *Ley de Bases de la Descentralización*. Lima, 20 de julio de 2002.

(2002) Ley N° 27867, *Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*. Lima, 18 de noviembre de 2002.

(2004). Ley N° 28274. *Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones*. Lima, 9 de julio de 2004

- (2005) Ley N° 28611, *Ley General del Ambiente*. Lima, 15 de octubre de 2005.
- (2007) Ley N° 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo*. Lima, 18 de diciembre de 2007.
- (2009) Ley N° 29317, *Ley que Modifica e Incorpora diversos Artículos al Decreto Legislativo N° 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. Lima, 14 de enero de 2009.
- (2009) Ley N° 29382, *Ley que deroga los Decretos Legislativos N° 1090 y 1064*, Lima, 19 de junio de 2009.
- (2011) Ley N° 29763. *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. Lima, 22 de julio de 2011.
- (2011) Ley N° 29768, *Ley de Mancomunidad Regional*. Lima, 22 de julio de 2011
- (2014) Ley N° 30215. *Ley de mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos*. Lima, 29 de Junio de 2014.
- (2014) Ley N° 30225, *Ley de Contrataciones del Estado*. Lima 11 de julio del 2014.
- (2018) Ley N° 30754. *Ley marco sobre Cambio Climático*. Lima, 17 de abril de 2018.
- (2018) Ley N° 30804. *Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional*. 7 de junio de 2018

Convención Marco sobre el Cambio Climático.

- (1998). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su Tercer Período de sesiones, celebrado en Kyoto del 1° al 11 de Diciembre de 1997. Kyoto, 25 de marzo de 1998
- (2006). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 11° Período de sesiones, celebrado en Montreal del 28 de Noviembre al 10 de Diciembre de 2005. Montreal, 30 de marzo de 2006
- (2008). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13° Período de sesiones, celebrado en celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007. Bali, 14 de marzo de 2008
- (2010). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15° período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009. Copenhague, 30 de marzo de 2010
- (2011). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16° período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010. Cancún, 15 de marzo de 2011
- (2012). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17° período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011. Durban, 5 de marzo de 2012
- (2014). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19° período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013. Varsovia, 25 de septiembre de 2014
- (2015). Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20° período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014. Lima, 2 de febrero de 2015
- (2020). Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú. Reporte de actualización periodo 2021 – 2030. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Peru%20First/Reporte%20de%20Actualización%20de%20las%20NDC%20del%20Perú.pdf>

Corbera, E. (2010) REDD+: oportunidades y riesgos. *Ecología Política*, 39, 37-44
<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3287291.pdf>

Corporación Biocomercio Sostenible y Corporación Autónoma Regional Del Valle de Cauca. (2018) *Protocolo mercado de carbono N° 1*. <https://ventanillaverde.cvc.gov.co/archivos/1542377406.pdf>

Chenost, C., Gardette, Y., Demenois, J., Grondard, N. y Perrier, M. (2020). *Los mercados de carbono forestal*. https://www.unclearn.org/wp-content/uploads/library/unep99_spn_0.pdf

Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre Perú, Noruega y Alemania. (2014). “Cooperación para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la deforestación y degradación de bosques (REDD+) y para promover el desarrollo sostenible en el Perú”. <http://www.bosques.gob.pe/declaracion-conjunta-de-intencion#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20Conjunta%20de%20Intenci%C3%B3n,los%20bosques%20en%20el%20Per%C3%BA>.

Deloitte. (2022) *Mercados Voluntarios de Carbono. Point of view*. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ar/Documents/finance/PoV%20Mercados%20Voluntarios%20de%20Creditos%20de%20Carbono.pdf>

Estrada, M. (2017) *Introducción a los mercados de carbono forestal*. Programa Nacional ONU-REDD. <https://www.un-redd.org/sites/default/files/2021-10/Introduccion%20a%20los%20Mercados%20Voluntarios%20de%20Carbono%20Forestal.pdf>

Giudice R, y Guariguata MR. (2023) *Las iniciativas de conservación de bosques en el Perú: un análisis retrospectivo de su efectividad y una mirada al futuro*. Documentos Ocasionales 240. Bogor, indonesia: CIFOR

Gonda C. (2022) *Mercados de Carbono. Explicaciones y términos básicos para desterrar confusiones. Glosario*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), Servicios en Comunicación Intercultural (SERVINDI), Alianza de los Pueblos Indígenas de así a(AIPP), Programa de los Pueblos de los Bosques (FPP) y Centro Internacional de los Pueblos Indígenas para Políticas de Investigación y Educación (TEBTEBBA). (2010) *¿Qué es REDD? Una guía para las comunidades indígenas* <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r26633.pdf>

Hajek, F. y P. Martínez de Anguita (2012) *¿Gratis? Los servicios de la naturaleza y cómo sostenerlos en el Perú*. Lima, 432 pg.

Instituto Nacional de Recursos Naturales

(2001) Resolución Jefatural 270-2001-INRENA. *Disposiciones Complementarias al Reglamento de Áreas Naturales Protegidas para el otorgamiento de Contratos de Administración de áreas naturales protegidas*. 20 de noviembre de 2001

(2002) Resolución Jefatural 475-2002-INRENA. *Modifica las disposiciones complementarias al reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas*. 27 de diciembre 2002.

(2008) Resolución de Intendencia 041-2008-INRENA-IANP. *Otorgan contrato de administración total en el Parque Nacional Cordillera Azul al Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales – CIMA*. 1 de agosto de 2008

(2008) Resolución de Intendencia 053-2008-INRENA-IANP. *Otorgan contrato de administración parcial de operaciones de los componentes de monitoreo biológico e investigación en la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene a la Asociación para la Investigación y el Desarrollo Integral – AIDER*. 24 de octubre de 2008

(2012) Resolución Directoral 010-2012-SERNANP-DGANP. *Adjudicación de la Buena Pro a favor de la Fundación Conservación Internacional CI PERÚ para el Contrato de Administración del Bosque de Protección Alto Mayo*. 22 de junio de 2012

López Bassa, Blanca (2020) *Titularidad y naturaleza jurídica de los títulos de carbono forestal en el Perú en el marco de los mercados de carbono AFOLU*. Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. Lima, 69 pg.

López Bassa, B. y L. Díaz Cubas (2022) *¿De quien es el carbono forestal en el Perú?* Lima, 32 pg.

Millennium Ecosystem Assessment (MEA) (2005) *Informe de Síntesis.*

Ministerio del Ambiente (MINAM)

(2015) Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM. *Estrategia Nacional de Cambio Climático.* 24 de septiembre de 2015.

(2016) Resolución Suprema N° 005-2016-MINAM. *Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC).* 20 de julio de 2016.

(2016) Decreto Supremo N° 007-2016-MINAM. *Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.* 21 de julio de 2016

(2019). Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM. *Reglamento de la Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático.* 31 de diciembre de 2019

(2021) Resolución Ministerial N° 143-2021-MINAM. *Lineamiento para la Identificación y Clasificación de las Acciones REDD+.* 27 de julio de 2021

(2022) Decreto Supremo 003-2022-MINAM. *Declaran de interés nacional la emergencia climática.* 25 de enero de 2022

(2022) Resolución Ministerial 156-2022-MINAM. *Proyecto de Decreto Supremo que Disposiciones para el funcionamiento del Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI).* 02 de agosto de 2022.

(2022) Resolución Ministerial 293-2022-MINAM. *Proyecto de Lineamiento para la recepción y administración del financiamiento para las fases de REDD+ en el Perú.* 23 de diciembre de 2022

(2023) Decreto Supremo 001-2023-MINAM. *Modifican el numeral 3.2 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 003-2022-MINAM, Decreto Supremo que declara de interés nacional la emergencia climática.* 2 de febrero de 2023

Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI

(2001) Decreto Supremo N° 014-2001-AG. Reglamento de la Ley 27308. *Ley Forestal y de Fauna Silvestre.* 9 de abril de 2001

(2001). Decreto Supremo N° 038-2001-AG. *Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.* 11 de noviembre de 2001

(2007) Decreto Supremo N° 011-2007-AG. *Modificación del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.* 22 de febrero de 2007.

(2009) Resolución Ministerial N° 792-2009-AG. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de San Martín.*

(2009) Resolución Ministerial N° 793-2009-AG. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de Loreto*

(2009). Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM. *Política Nacional del Ambiente* 22 de mayo del 2009.

- (2010). Resolución Ministerial N° 019-2010-AG. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de Ucayali*
- (2010). Resolución Ministerial N° 301-2010-AG. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de Madre de Dios*
- (2010). Resolución Ministerial N° 0696-2010-AG. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de Amazonas*
- (2011). Resolución Ministerial N° 0303-2011-AG. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de La Libertad*
- (2012). Resolución Ministerial N° 0170-2012-AG. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de Tumbes*
- (2012). Resolución Ministerial N° 0291-2012-AG. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de Ayacucho*
- (2013). Resolución Ministerial N° 0292-2013-MINAGRI. *Dan por concluido proceso de efectivización de la transferencia de funciones específicas consignadas en el Artículo 51 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al Gobierno Regional de Huánuco*

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

- (2018) Decreto Supremo N°344-2018-EF. *Reglamento de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado*. Lima, 30 de diciembre del 2018.
- (2019) Decreto Supremo N°082-2019-EF. *Texto unico ordenado de la Ley N°30225, Ley de Contrataciones del Estado*. Lima, 13 de marzo del 2019.

Montoya – Zumaeta, J., S. Wunder, E. Rojas y A. Duchelle. (2022) Does REDD+ complement law enforcement? Evaluating impacts of an incipient initiative in Madre de Dios, Perú. *Frontiers in Forest and Global Change*, June2022, Volumen 5, Article870450.

Gobiernos Regional de Amazonas

- (2008) Ordenanza Regional N° 223-2008-GRA/CR. *Aprueba la Estrategia Regional del Cambio Climático de la Región Amazonas*. 17 de octubre de 2008.
- (2009) Ordenanza Regional N° 244-2009-GRA/CR. *Plan de Desarrollo Regional Concertado 2009-2021 de la Región Amazonas*. 01 de diciembre de 2009
- (2022) Ordenanza Regional N° 001-2022-GRA/CR. *Declara de Interés Regional Implementación de la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones de la Región Amazonas*. 09 de febrero de 2022.
- (2022) Ordenanza Regional N° 009-2022-GRA/CR. *Amplia de manera excepcional el horizonte temporal del PRDC al 2025*. 10 de agosto de 2022.

Gobierno Regional de Huánuco

- (2018) Ordenanza Regional N° 080-2018-GRHCO. *Aprueba la Estrategia Regional del Cambio Climático de Huánuco*. 17 de marzo de 2018

(2022) Ordenanza Regional N° 086-2022-GRH-CR. *Aprueba el Plan de Desarrollo Regional Concertado Huánuco al 2033*. 17 de noviembre de 2022

(2023) Ordenanza Regional N° 001-2023-GRH-CR. *Aprueban la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones del departamento de Huánuco al 2030*. 01 de enero de 2023

Gobierno Regional de Loreto

(2011) Ordenanza Regional N° 009-2011-GRL-CR. *Aprueba la Estrategia Regional de Cambio Climático de Loreto – ERCC*. 14 de agosto de 2011.

(2015) Ordenanza Regional N° 014-2015-GRL-CR. *Aprobar el Plan de Desarrollo Regional Concertado. Loreto al 2021*. 29 de octubre del 2015

(2021) Ordenanza Regional N° 012-2021-GRL-CR. *Aprueban la actualización de la “Estrategia Regional de Cambio Climático de Loreto 2021-2026”*. 09 de septiembre de 2021.

(2021) Ordenanza Regional N° 013-2021-GRL-CR. *Aprueban y declaran de interés regional la implementación de la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones – ERDRBE de la Región Loreto al 2030*. 09 de septiembre de 2021.

Gobierno Regional de Madre de Dios

(2017) Ordenanza Regional N° 05-2017-RMDD/CR. *Aprueban Plan de Desarrollo Regional Concertado - Madre de Dios hacia el 2021*. 10 abril de 2017

(2019) Ordenanza Regional N° 0003-2019-RMDD/CR. *Aprobar, el documento de gestión ambiental denominado: Estrategia Regional de Cambio Climático de Madre de Dios 2017- 2021*. 01 de marzo de 2019

(2022) Acuerdo de Cooperación y Desarrollo Sostenible y Reducción de Emisión de Gases de Efecto Invernadero entre Gobierno Regional de Madre de Dios y Mercuria Energy Trading S.A.. Puerto Maldonado, 18 de Julio de 2022.

(2022) Ordenanza Regional N.° OR 020-2022-RMDD-CR. *Aprobar, la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones - ERDRBE de la Región Madre de Dios, al 2030*. 21 de diciembre de 2022.

Gobierno Regional de San Martín

(2018) Ordenanza Regional N° 030-2018-GRSM/CR. *Aprueban el Plan de Desarrollo Regional Concertado PDRC, San Martín 2030*. 28 de marzo del 2018

(2019) Ordenanza Regional N° 017-2019-GRSM/CR. *Aprueban constitución de la “Mancomunidad Regional Amazónica” y establecen otras disposiciones*. 05 de septiembre de 2019.

(2021) Ordenanza Regional N° 002-2021-GRSM/CR. *Aprueban la Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC) del Gobierno Regional San Martín y declarar de interés regional su adopción e implementación*. 29 de marzo de 2021.

(2021) Ordenanza Regional N° 014-2021-GRSM/CR. *Aprueban la Estrategia Regional de Desarrollo Rural Bajo en Emisiones- - ERDRBE, San Martín al 2030, del Gobierno Regional de San Martín*. 16 de noviembre de 2021.

Gobierno Regional de Ucayali

(2016) Ordenanza Regional N° 007-2016-GRU/CR. *Aprueban actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado del Departamento de Ucayali al 2021 y Documento Prospectivo*. 9 de junio de 2016

- (2019) Ordenanza Regional N° 009-2019-GRU-CR *Aprueban el Proceso de Actualización del Plan de Desarrollo Regional Concertado del departamento de Ucayali al 2030*. 07 de octubre de 2019
- (2019) Ordenanza Regional N° 021-2019-GRU-CR. *Aprueban actualización de la “Estrategia Regional de Cambio Climático de Ucayali 2019-2022*. 31 de diciembre de 2019.
- (2021) Ordenanza Regional N° 009-2021-GRU-CR. *Aprueban y declaran la Estrategia Regional para el Desarrollo Rural Bajo en Emisiones en el Departamento de Ucayali al 2030 (ERDRBE Ucayali 2030) como Política Pública Regional*. 05 de agosto de 2021
- (2021) Acuerdo de Cooperación y Compra de Créditos de Carbono entre Gobierno regional de ucayali y Mercuria Energy Trading S.A. Pucallpa, 29 de diciembre de 2021.
- (2022) Ordenanza Regional N° 001-2022-GRU-CR. *Modificar la denominación del proceso de actualización del PDRC al 2030*. 04 de julio de 2022.

Pacheco, P. y Cárdenas, C. (2002) *¿Qué es REDD+ Jurisdiccional?* Forest Trends. Washington DC.

Peña, Pablo (2014) *El Marco legal peruano para implementar REDD+*. Sociedad peruana de Derecho Ambiental. Lima, 31pg.

Peña, P. y J. Sarmiento (2022) *Peru’s regulatory framework for carbon markets. Current legal and policy developments in the context of REDD+*. CIFOR -ICRAF Infobrief, No.376, December 2022.

Peña, P. , J. Sarmiento, T. Lasheras and D.Delgado (2022) *Subnational governments and jurisdictional approaches to REDD+ in Perú. An analysis of the current legal and policy framework*. CIFOR -ICRAF Infobrief, No.386, May 2023.

Poder Ejecutivo

- (1990) Decreto Legislativo N° 613. *Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*.
- (2008) Decreto Legislativo N° 1013, *Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente*. 13 de mayo de 2008.
- (2008). Decreto Legislativo N° 1090, *Decreto Legislativo que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre*. 28 de junio de 2008.
- (2011) Decreto Legislativo N° 1085, *Ley que Crea el OSINFOR*. Lima, 1 de septiembre del 2011.

Presidencia del Consejo de Ministros

- (2022) *Programa de Apoyo a las Mancomunidades Regionales*.
- (2002) Decreto Supremo 095-2002-PCM. *Designan al CONAM como autoridad encargada del cumplimiento de las actividades vinculadas al mecanismo de desarrollo limpio en el marco de lo dispuesto por el Protocolo de Kyoto*. 30 de septiembre del 2002
- (2003). Decreto Supremo 086-2003-PCM. *Estrategia Nacional sobre Cambio Climático*. 24 Octubre de 2003

Proyecto USAID/Perú ProDescentralización (2011). *ABC de la Descentralización*.
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/\\$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con3_uibd.nsf/E070EC768725C462052578F700585943/$FILE/ABC_de_la_Descentralizacion.pdf)

Ruiz, M. (2017). *Cambio climático y las perspectivas del Acuerdo de París para el Perú.* *Agenda Internacional*, 24 (35), 67-79
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/19362#:~:text=Pese%20al%20escenario%20complicado%20que,y%20adaptaci%C3%B3n%20al%20cambio%20clim%C3%A1tico.>

Rühling, M. (2002). *Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002.* Informe Aportes al Debate N° 2. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/02148.pdf>

Sandoval Aguirre, Oswaldo (Editor) (1997) *Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Antecedentes y Comentarios.* Lima, 500 pg.

Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

(2014). Resolución Presidencial 26-2014-SERNANP. *Directiva General N° 001-2014-SERNANP.*

Directiva sobre la comercialización de los derechos generados por proyectos de conservación de los ecosistemas naturales presentes dentro de las áreas naturales protegidas de administración nacional. Lima, 6 de febrero del 2014

(2018). Resolución Presidencial 147-2018-SERNANP. “*Disposiciones complementarias al reglamento de la Ley de las ANP en materia de contratos de administración*”. Lima, 4 de julio de 2018

Sistema para la reducción de emisiones. Gobierno de Colombia. (2020). *Ficha informativa #4. Los mercados de carbono* https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/05/12_2020_FICHA_INFORMATIVA_4_Los-mercados-de-carbono_compressed-1.pdf

Sustentabilidad sin Fronteras (2018). *Informe Final COP24 Katowice 2018.* <https://static1.squarespace.com/static/5c409a405417fc579a5ccd4f/t/5fc0ec034f98375720014c3f/1606478890537/INFORME-COP24-1.pdf>

United Nations Climate Change (2023) REDD+ Web Platform
<https://redd.unfccc.int/>

United Nations Climate Change. (s. f.) *COP26 Outcomes: Market mechanisms and non-market approaches (Article 6).* <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact/cop26-outcomes-market-mechanisms-and-non-market-approaches-article-6#How-do-their-decisions-help-move-the-world-closer->

Verchot, L. y Petkova, E. (2010). *El estado de las negociaciones REDD Puntos de consenso, opciones para seguir avanzando y necesidades de investigación para respaldar el proceso.* Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR).
https://wwflac.awsassets.panda.org/downloads/el_estado_de_las_negociaciones_de_redd_cifor.pdf