

Gobiernos regionales y enfoques jurisdiccionales para REDD+ en Perú

Un análisis del actual marco legal y de políticas públicas

Pablo Peña, Juan Pablo Sarmiento Barletti, Tamara Lasheras y Deborah Delgado

Mensajes clave

1. Existe un gran interés en los enfoques jurisdiccionales para REDD+ por parte de nuevas fuentes de financiamiento climático y mecanismos voluntarios de mercado (por ejemplo, la Coalición LEAF). Dado este interés, es importante reflexionar sobre la manera en que las políticas públicas y los marcos regulatorios de cada país pueden contribuir a facilitar estos enfoques jurisdiccionales.
2. Perú constituye un caso de estudio útil, dado que algunos de los gobiernos regionales del país han suscrito acuerdos para la venta de reducciones de emisiones de futuros programas de REDD+ en sus jurisdicciones.
3. En Perú no existen actualmente políticas públicas o reglamentos explícitos para iniciativas jurisdiccionales de gobiernos regionales. Sin embargo, el gobierno nacional está desarrollando normas como parte del Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI) y está considerando lineamientos para anidar iniciativas utilizando el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF) y el Nivel de Referencia Forestal (NRF) para el bioma amazónico peruano, las cuales podrían proporcionar reglas relevantes para este tipo de iniciativas jurisdiccionales.
4. Subsisten incertidumbres legales sobre los enfoques jurisdiccionales liderados por gobiernos regionales. Estas incluyen cómo definir las áreas de sus jurisdicciones que pueden formar parte de una iniciativa; si el marco jurídico permite a los gobiernos regionales realizar transacciones en el mercado de carbono; y cómo los gobiernos regionales recibirían y gestionarían los ingresos derivados de dichas transacciones.
5. Este Infobrief examina el marco legal y de políticas públicas actual y futuro del Perú con el fin de entender de qué manera los gobiernos regionales pueden participar en los enfoques jurisdiccionales, y para evaluar hacia dónde se dirigen las normas del gobierno nacional.

Introducción

Los enfoques jurisdiccionales para la implementación del mecanismo de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) están ganando cada vez más relevancia. Dichos enfoques incluyen el desarrollo de mecanismos de créditos de carbono que funcionen en el ámbito de las jurisdicciones; por ejemplo, la Coalición para la Reducción de las Emisiones mediante la Aceleración del Financiamiento Forestal (LEAF) y el Consejo de Integridad para el Mercado Voluntario de Carbono (ICVCM). Estos enfoques jurisdiccionales son liderados por gobiernos nacionales y subnacionales, y tienen como objetivo proteger los bosques, reducir las emisiones, contribuir al desarrollo sostenible, y mejorar los medios de subsistencia en uno o más territorios legalmente definidos (Boyd *et al.* 2018; Stickler *et al.* 2018). Por ello, tienen el potencial de crear una ruta que apoye la implementación de REDD+ (Boyd *et al.* 2018;

Wunder *et al.* 2020). Los gobiernos subnacionales son claves para la implementación de estos enfoques, considerando sus competencias sobre gobernanza forestal y el uso de la tierra, y su proximidad geográfica a las comunidades y a otros actores que manejan y toman decisiones en el campo sobre el uso de la tierra (Stickler *et al.* 2018). Los gobiernos subnacionales pueden liderar o tener una activa participación en el desarrollo y la implementación de iniciativas de REDD+ en sus jurisdicciones, con el fin de facilitar y mejorar su alineación con las políticas y prioridades públicas (Boyd *et al.* 2018).

La atención que se ha puesto en el rol que cumplen los gobiernos subnacionales en la acción climática, incluidos los enfoques jurisdiccionales para REDD+, ha venido acompañada de compromisos de financiamiento y de la introducción de normas específicas. Por ejemplo, LEAF — una coalición integrada por gobiernos y grandes empresas privadas, lanzada en abril de 2021— se ha comprometido con más de USD 1500 millones para la compra de créditos

de carbono de programas de REDD+ jurisdiccional¹. LEAF exige que las iniciativas cumplan con el Estándar de Excelencia Ambiental REDD+ (TREES por sus siglas en inglés), una norma independiente con “requisitos precisos e integrales”² para actividades de REDD+ a nivel de las jurisdicciones y a nivel nacional. En una línea similar, el Marco Jurisdiccional y Anidado para REDD+ de Verra se centra en los enfoques jurisdiccionales, buscando integrar y vincular las iniciativas a nivel local con los objetivos gubernamentales a nivel de las jurisdicciones³.

Sin embargo, el éxito de los programas jurisdiccionales no dependerá únicamente de un mayor número de compromisos de financiamiento o de estándares del mercado de carbono más sólidos. Los países implementadores de REDD+ tienen una serie de mecanismos legales e institucionales que afectarán la manera en que se diseñan e implementan las iniciativas jurisdiccionales, y es necesario considerar estos factores de antemano. Como reconoce el Acuerdo de París, los gobiernos subnacionales, que pueden implementar estos enfoques jurisdiccionales, son esenciales para el logro de los objetivos mundiales sobre el clima “de conformidad con las respectivas legislaciones nacionales de las Partes”⁴. Los debates actuales, impulsados por el interés por aplicar REDD+ jurisdiccional en el Perú —uno de los países pioneros en REDD+, poseedor de la cuarta cubierta forestal tropical más grande del planeta— ilustran los diversos factores que deben tenerse en cuenta. Dependiendo de los países, estos factores incluyen las diversas instancias de toma de decisiones en los sistemas de gobierno unitario o federal; el grado de descentralización efectiva de los poderes de toma de decisiones a los gobiernos subnacionales; la regulación nacional relacionada con salvaguardas, distribución de beneficios y el anidamiento de proyectos con el esfuerzo nacional de REDD+; y las capacidades relevantes de los gobiernos subnacionales.

Este Infobrief analiza el marco legal peruano y los mecanismos institucionales relevantes para los enfoques jurisdiccionales, con un enfoque en los gobiernos regionales. Este análisis es importante, considerando el actual proceso regulatorio de REDD+ liderado por el gobierno nacional (Peña y Sarmiento Barletti 2022), y el interés cada vez mayor de los gobiernos regionales —en colaboración con actores nacionales e internacionales del sector privado— por acceder a los mercados de carbono. Este documento apunta a brindar lecciones para otros países que implementan REDD+ y que están desarrollando, o considerando desarrollar, mecanismos legales e institucionales para enfoques jurisdiccionales que tomen en cuenta a los gobiernos subnacionales.

1 Véase <https://emergentclimate.com/wp-content/uploads/2022/11/press-release-leaf-coalition-commitments-top-1.5-billion.pdf>.

2 <https://www.artredd.org/trees/>.

3 Véase <https://verra.org/programs/jurisdictional-nested-redd-framework/>.

4 Véase el Preámbulo del Acuerdo de París.

También será de utilidad para mecanismos de financiamiento o estándares del mercado voluntario que tengan interés en relacionarse con iniciativas jurisdiccionales de gobiernos subnacionales, facilitarlas o invertir en ellas.

Los mercados de carbono y los enfoques jurisdiccionales en el Perú

Desde hace casi dos décadas, el Perú ha apoyado mecanismos de mercado para financiar esfuerzos de mitigación. El país participó en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en el marco del Protocolo de Kioto, y su contribución nacionalmente determinada (NDC por sus siglas en inglés) apoyó de manera explícita los mecanismos basados en el mercado para aumentar el financiamiento climático (Peña y Sarmiento Barletti 2022). Desde el año 2006, varias iniciativas de REDD+ en el Perú han participado en mercados voluntarios de carbono⁵. Más recientemente, algunos gobiernos regionales, el mayor nivel subnacional de gobierno del país, han mostrado su interés en desarrollar programas jurisdiccionales de REDD+. A finales de 2022, dos gobiernos regionales de la Amazonia —Ucayali⁶ y Madre de Dios⁷— habían firmado acuerdos para diseñar e implementar programas jurisdiccionales de REDD+ con Mercuria, una empresa suiza. Sin embargo, al momento de escribir este documento, el Ministerio del Ambiente (la autoridad nacional peruana en materia de REDD+) se opuso al acuerdo firmado por el gobierno regional de Ucayali⁸.

Considerando el interés de los gobiernos regionales en programas jurisdiccionales de REDD+, surgen varias preguntas legales, entre ellas si estas autoridades subnacionales tienen un mandato que les permita establecer tales programas y, en caso afirmativo, qué áreas dentro sus territorios pueden ser incluidas en ellos. También existen preguntas sobre si las propias jurisdicciones pueden suscribir acuerdos para la compra y/o transferencia de créditos de carbono, y si podrán luego utilizar los ingresos provenientes de esas transacciones, y cómo. Otro asunto importante por considerar es si las jurisdicciones subnacionales solo tendrían que cumplir con la legislación nacional o si tendrían que pasar también por una evaluación

5 Véase <https://www.reddprojectsdatabase.org/view/projects.php?id=604&name=Peru>.

6 Véase <https://redducayali.pe>. Disponible en español y en inglés.

7 Véase <http://octi.regionmadrededios.gob.pe/pagina/PJMDD>.

8 La Comisión Técnica de Ucayali para las Negociaciones Regionales de los Servicios Ambientales se reunió en junio de 2022 para discutir cómo responder a la comunicación oficial del procurador público del Ministerio del Ambiente que se opuso a este acuerdo. Puede verse el acta de la reunión aquí: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3455290/ACTA%20REUNION%20DE%20TRABAJO%2003-2022.pdf>.

del Ministerio del Ambiente. Y, por último, surge una pregunta importante relativa a los mecanismos de transparencia y acceso a la información relacionados con la negociación de los contratos y con el diseño e implementación de los enfoques jurisdiccionales, en especial teniendo en cuenta el derecho reconocido a la consulta previa de los pueblos indígenas del Perú.

Consideraciones legales y de política pública

En el Perú, una gran variedad de actores privados y públicos pueden ser titulares de derechos de carbono. La Constitución (art. 66) indica que los bosques se encuentran bajo la rectoría del Estado, y, por extensión, también los servicios ecosistémicos de captura de carbono que estos proporcionan (Peña 2014 y Wieland Fernandini *et al.* 2014). Teniendo en cuenta la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N.º 29763), la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (N.º 30215) y sus correspondientes reglamentos⁹, está generalmente entendido que los actores que poseen títulos sobre los bosques pueden desarrollar o participar en programas o iniciativas de REDD+ y pueden tener derecho a recibir beneficios económicos por su papel en mantener o mejorar los servicios ecosistémicos de los bosques que conllevan a la reducción de las emisiones de carbono¹⁰.

Una interpretación restrictiva del derecho de los titulares de los bosques a los “beneficios económicos” de REDD+ podría incluir el acceso a los mecanismos de distribución de beneficios, pero excluirlos de un derecho previo a ser propietarios de créditos de carbono. Sin embargo, esta misma disposición legal podría interpretarse de una manera más amplia en el sentido de que la propiedad de los créditos de carbono forma parte de dichos “beneficios económicos”, de manera similar a como los titulares de concesiones forestales tienen derechos de propiedad sobre los frutos o productos derivados de sus otros usos del bosque¹¹. Muchas iniciativas de REDD+ han asumido que los titulares de tierras y bosques tienen derechos de propiedad sobre los créditos de carbono y, siguiendo esta interpretación, han desarrollado contratos y transacciones en el mercado voluntario. Esta idea no ha sido disputada legalmente.

9 Véase el Reglamento para la Gestión Forestal (Decreto Supremo N.º 018-2015-MINAGRI) y el Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (Decreto Supremo N.º 009-2016-MINAM).

10 Véase el Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos (arts. 6.1c, 7.1 y 29.3). Véase también la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que reconoce el derecho de todos los titulares de concesiones forestales a “los beneficios económicos procedentes de los servicios de los ecosistemas que se desprendan de su manejo” (art. 60).

11 Véase la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley N.º 26821), arts. 4, 19 y 23.

Al menos en teoría, las entidades públicas que tienen derechos sobre las tierras forestales como propietarios o administradores pueden formar parte de una iniciativa o programa de REDD+¹². Los gobiernos regionales, “en el marco de sus competencias”, podrían formar parte de una iniciativa de REDD+ que incluya “las áreas de conservación regional, los bosques bajo su administración y los ecosistemas ubicados dentro de los predios de su propiedad”¹³. El uso del término “bosques bajo su administración” probablemente signifique que los gobiernos regionales no pueden reclamar los derechos de carbono de una hipotética iniciativa jurisdiccional de REDD+ en la totalidad del bosque ubicado dentro su jurisdicción, sino solo sobre el bosque considerado “libre” (por ejemplo, áreas de bosque que no tengan ningún otro titular). Pero definir esto no es siempre sencillo; por ejemplo, no estaría claro quién sería el titular de los derechos de carbono de bosques con superposición de derechos, como es el caso de los pueblos indígenas que viven en áreas de conservación regional (áreas naturales protegidas administradas por gobiernos regionales). Además, una disposición de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del Perú de 2002 (Ley N.º 27867) autoriza a estos gobiernos regionales a “formular planes, desarrollar e implementar programas para la venta de servicios ambientales en regiones con bosques naturales o áreas protegidas”¹⁴. La frase “venta de servicios ambientales” puede sonar extraña, pero es probable que simplemente refleje una concepción temprana sobre los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos (MRSE), en la época en la que se aprobó la ley. Podría interpretarse de manera que apoye la idea de que los gobiernos regionales pueden desarrollar o formar parte de programas jurisdiccionales de REDD+ y “vender” créditos de carbono, lo que implicaría que cuentan con algún tipo de derecho de propiedad sobre ellos.

Potencialmente, los gobiernos regionales podrían asumir el papel de facilitadores o agregadores en programas jurisdiccionales de REDD+, como parte de sus competencias más generales. Así, un gobierno regional podría desarrollar un programa jurisdiccional de REDD+ que incluya no solo los bosques “libres” que administra directamente, sino también los bosques con titulares privados o de comunidades nativas que acepten participar. En este caso hipotético, los titulares recibirían beneficios provenientes de proyectos de inversión pública o programas de apoyo a la agricultura sostenible, u otros incentivos o pagos en especie o monetarios, como parte del plan de distribución de beneficios de la iniciativa¹⁵. Los gobiernos regionales también están legalmente autorizados a participar en MRSE, incluidos los que forman parte de las iniciativas de REDD+, en calidad de

12 Véase el Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, art. 7.1.

13 Véase el Reglamento de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, arts. 7.1g, 12.1 y 13.1.

14 Véase la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, art. 53.

15 Véase la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos.

retribuyentes (es decir, “pagadores” o “compradores”)¹⁶. Bajo esta autorización, parecería que un gobierno regional podría incluso, por lo menos en teoría, comprar créditos de carbono de iniciativas de REDD+ dentro de su jurisdicción como parte de un programa de incentivos, por ejemplo.

A pesar de estos mandatos y autorizaciones legales que, al parecer, permitirían que un gobierno regional establezca un programa jurisdiccional de REDD+, existe un importante obstáculo legal: el impedimento constitucional de que las entidades públicas participen en actividades empresariales y comerciales. El artículo 60 de la Constitución Política del Perú prohíbe a todos los niveles de gobierno dedicarse, de manera directa o indirecta, a la “actividad empresarial”, salvo una autorización expresa por ley por una razón de “alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”. En principio, si se entiende la venta de créditos de carbono como una “actividad empresarial” —y dado que el Congreso peruano no ha aprobado una ley que exima a los gobiernos regionales de la prohibición de dedicarse a estas actividades—, los gobiernos regionales estarían impedidos de establecer programas jurisdiccionales de REDD+ que les requieran dedicarse al comercio de reducciones de emisiones.

Suponiendo que pudieran superar esta restricción constitucional (por ejemplo, argumentando con éxito que no se trata de actividades empresariales, o logrando que el Congreso apruebe una ley que los exima de la prohibición), los gobiernos regionales interesados en establecer un programa jurisdiccional deben considerar dos cuestiones legales adicionales: cumplir con las regulaciones nacionales de REDD+ y cumplir con la legislación de financiamiento y presupuesto público.

Cumplimiento de la regulación nacional de REDD+

Los gobiernos regionales tendrían que cumplir con la regulación de REDD+ que se encuentra en proceso de elaboración por el Ministerio del Ambiente, la autoridad nacional de REDD+ en el Perú. Este paquete regulatorio determina qué actividades son consideradas acciones REDD+ y definirá el anidamiento y el uso obligatorio de NREF/NRF de deforestación para el bioma amazónico desarrollados por el gobierno nacional, así como otros asuntos importantes, entre ellos la acreditación oficial de estándares voluntarios para los mercados de carbono (Peña y Sarmiento Barletti 2022). Además, esta regulación incluye directrices para el registro de iniciativas de REDD+ en el futuro Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI). El Ministerio del Ambiente evaluará las iniciativas en función de una serie de requisitos y criterios,

16 Véase la Ley de Mecanismos de Retribución por Servicios Ecosistémicos, art. 13.1.

entre ellos el cumplimiento de salvaguardas, antes de que sean registradas en el RENAMI y autorizadas a reclamar y vender unidades oficiales de reducción de emisiones en los mercados de carbono (Peña y Sarmiento Barletti, 2022). El RENAMI también cumplirá un papel clave en el caso de cualquier programa jurisdiccional que desee vender unidades de reducción de emisiones mediante enfoques cooperativos en el marco del artículo 6.2 del Acuerdo de París que requieran ajustes correspondientes (relacionados con los créditos de carbono que se comercializan entre países), los cuales el gobierno nacional deberá previamente autorizar.

En términos más generales, los estándares voluntarios ya exigen que las iniciativas de REDD+ cumplan con la normativa nacional. En el caso de las iniciativas jurisdiccionales lideradas por gobiernos subnacionales, el programa Arquitectura para Transacciones REDD+ (ART) ha creado un procedimiento. Este requiere “una carta de la entidad nacional pertinente autorizando la solicitud del Participante y su participación en ART. La carta certificará que el gobierno nacional apoyará al Participante alineando la contabilidad y el reporte según lo requerido por el Acuerdo de París y hacia las NDC, lo que incluye atender la doble contabilidad”¹⁷.

Cumplir con legislación de presupuesto público y financiamiento público

Los gobiernos regionales también deben tener en cuenta las leyes financieras y de presupuesto para el sector público, así como las normas relacionadas con la venta de bienes del Estado¹⁸. Es posible que las unidades de reducción de emisiones de los enfoques jurisdiccionales sean consideradas bienes financieros públicos (de propiedad del Estado). Esto implicaría que las transacciones de carbono tendrían que cumplir con la normativa que rige las transacciones de bienes del Estado similares, incluidas normas de tasación para establecer un precio, o un proceso de licitación para elegir a los compradores. Otras preguntas legales específicas relacionadas incluyen, por ejemplo, qué direcciones del gobierno regional se encargarían de aprobar las ventas de carbono, bajo qué procedimientos se tasarían los créditos de carbono y cómo se fijarían sus precios, y si los gobiernos regionales incorporarían las unidades de reducción de emisiones como activos en su sistema contable (y de qué manera). Se trata de temas importantes para las entidades públicas que están sujetas a supervisión del uso de bienes del Estado y

17 <https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2020/04/TREES-v1-February-2020-FINAL.pdf>, p. 18.

18 Algunas de las principales leyes son el Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Decreto Legislativo N.º 1440, y las leyes anuales de presupuesto del sector público (véase, por ejemplo, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, Ley N.º 31638).

fondos públicos, y cuyos procesos de toma de decisiones se rigen por principios de transparencia y rendición de cuentas.

Incluso en el caso hipotético de que se concluyera un acuerdo de compra, habría otras cuestiones legales por aclarar. Un asunto clave es de qué manera los gobiernos regionales incorporarían a sus presupuestos los ingresos procedentes de la venta de unidades de reducción de emisiones; en cuanto se incluyan esos ingresos en sus presupuestos, pasarían a ser fondos públicos y estarían sujetos a las normas correspondientes. Otra pregunta importante es en qué actividades podrían gastarse o invertirse dichos fondos (por ejemplo, considerando las normas que establecen límites a las transferencias de fondos públicos a particulares, o restricciones para canalizarlos a través de fondos fiduciarios independientes no autorizados por el Ministerio de Economía y Finanzas).

Una vía posible para evitar esta regulación sobre fondos públicos es considerar una alianza entre los gobiernos regionales y PROFONANPE, el fondo nacional ambiental del Perú, para que administre los ingresos de los programas jurisdiccionales en el ámbito regional. PROFONANPE fue creado por el gobierno nacional, pero es gestionado de manera independiente y con arreglo al derecho privado, por lo que no tiene que seguir las normas estatales para el uso de fondos públicos. Actualmente, PROFONANPE tiene el mandato de administrar los fondos de pago por resultados de REDD+ derivados de la Declaración Conjunta de Intención, un acuerdo celebrado entre Perú, Noruega y Alemania¹⁹. En el futuro, el Gobierno podría ampliar este mandato para que incluya los fondos basados en resultados de los enfoques jurisdiccionales, ya sea como una obligación para los gobiernos regionales o de manera voluntaria.

Otro precedente que considerar es la participación del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) en proyectos de REDD+ desarrollados por ONG bajo contratos de administración. En virtud de estos arreglos, las ONG han comercializado créditos de carbono de propiedad del Gobierno en el mercado voluntario; esto ocurrió antes de que el Ministerio del Ambiente desarrollara las normas sobre REDD+. Estas transacciones no parecen haber seguido disposiciones regulatorias para el comercio de bienes financieros de propiedad del Estado. Más bien, parecen seguir la normativa del SERNANP que regula las iniciativas de REDD+ en áreas nacionales protegidas²⁰. Estas normas reconocen explícitamente que los "certificados de carbono generados [por estos proyectos de REDD+] pertenecen al SERNANP, que puede transferir la facultad de comercializarlos [a las organizaciones titulares de los contratos de administración]".

En general, los gobiernos regionales, las organizaciones que trabajan con ellos en el desarrollo de programas jurisdiccionales, y aquellas que aplican los estándares voluntarios con el fin de apoyarlos, deben trabajar estrechamente con el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Economía y Finanzas para seguir dialogando y buscando claridad sobre estos temas. Es posible que estos ministerios tengan que desarrollar normas específicas o crear una vía *ad hoc* para este enfoque jurisdiccional.

Conclusiones y recomendaciones

El interés por los programas jurisdiccionales de REDD+ se ha incrementado en los últimos años, impulsado en parte por la premisa de que el financiamiento, junto con las herramientas y el conocimiento técnico, sería todo lo que se necesita para poner en marcha estos programas. Sin embargo, este Infobrief demuestra que, antes de que estos programas puedan ser diseñados e implementados, sus proponentes deben entender las políticas públicas y el marco legal, tanto los ya existentes como los que se encuentran en desarrollo en cada país, que pueden facilitar o limitar su implementación. Esto atañe no solo al marco legal para REDD+, sino también a otras funciones y procedimientos de gobierno.

A partir de nuestro análisis, proponemos tres recomendaciones para los responsables de la formulación de políticas públicas y los actores privados en relación con el diseño y la implementación de programas jurisdiccionales de REDD+.

Es necesaria una coordinación multinivel y multisectorial entre actores estatales, liderada por el Ministerio del Ambiente, a fin de establecer marcos adecuados para los enfoques jurisdiccionales. Esto incluye decidir el modelo jurisdiccional más adecuado para el Perú, y definir si los gobiernos regionales pueden estar involucrados y de qué manera. También se requiere de la aprobación de nuevas normas, o la modificación de las ya existentes, para promover y apoyar este modelo jurisdiccional y proporcionar seguridad jurídica a los inversionistas y a los mercados de carbono.

El interés de los inversionistas por acuerdos de financiamiento a plazo o *forwards* (contratos entre un comprador y un vendedor para comerciar un bien a un precio determinado en una fecha futura) y los compromisos de compra de créditos de carbono para programas jurisdiccionales, son una señal positiva. Sin embargo, tanto los inversionistas como los proponentes deben tener en claro las dinámicas legales en curso y determinar los vacíos existentes, para así evitar crear dificultades a los enfoques jurisdiccionales liderados por gobiernos subnacionales. En el Perú, los proponentes de estos acuerdos podrían poner innecesariamente en riesgo legal a sus contrapartes de los gobiernos subnacionales (dadas las leyes del gobierno nacional en materia de financiamiento público o presupuesto público, por

19 Véase el Decreto Supremo N° 001-2023-MINAM.

20 Véase la Directiva 001-2014-SERNANP, aprobada por Resolución Presidencial N° 26-2014-SERNANP.

ejemplo). Además, el promover o apoyar programas jurisdiccionales a nivel subnacional que no estén alineados con las normas nacionales de REDD+ y el NREF/NRF también puede entrar en conflicto con los procesos de anidamiento de las acciones de REDD+, lo que podría comprometer el rigor de la contabilidad nacional de carbono. A la larga, esto podría afectar la percepción del mercado sobre la integridad ambiental de las reducciones de emisiones peruanas, en detrimento de los propios intereses de los inversionistas.

Los donantes y agencias de desarrollo interesados que estén apoyando estándares y mecanismos de mercado orientados al ámbito subnacional deberían colaborar con las autoridades nacionales de REDD+ proporcionando financiamiento y apoyo técnico para la elaboración de reglamentos y directrices para enfoques jurisdiccionales que tomen en cuenta todas las cuestiones jurídicas tratadas en este Infobrief, y que sean eficaces y transparentes. Estas normas y directrices también deberán incluir de manera equitativa las inquietudes y la participación de los hombres y las mujeres que viven en los bosques y que han venido realizando gran parte del trabajo de mantener los bosques en pie en algunas zonas del sur global.

Agradecimientos

Esta investigación forma parte del Estudio Global Comparativo de CIFOR sobre REDD+ (www.cifor.org/gcs). Entre los socios financiadores que apoyaron esta investigación se encuentran la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad), la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IKI) del Ministerio Federal Alemán de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear (BMU), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de Investigación del CGIAR sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA), con el apoyo financiero de los donantes que contribuyen al

Fondo del CGIAR. Los autores agradecen a Rocío García García Naranjo y José Luis Capella por sus comentarios a versiones preliminares de este Infobrief.

Referencias

- Boyd, W, Stickler C, Duchelle AE, Seymour F, Nepstad D, Bahar NHA y Rodríguez-Ward D. 2018. *Jurisdictional approaches to REDD+ and low emissions development: Progress and prospects*. Working Paper. Washington D. C.: World Resources Institute. <https://www.gcftf.org/wp-content/uploads/2020/12/ending-tropical-deforestation-jurisdictional-approaches-redd.pdf>.
- Peña P. 2014. *El marco legal peruano para implementar REDD+*. Lima: SPDA. <https://spda.org.pe/wpfb-file/el-marco-legal-peruano-para-implementar-redd-pdf>.
- Peña P. y Sarmiento Barletti JP. 2022. *Peru's regulatory framework for carbon markets: Current legal and policy developments in the context of REDD+*. CIFOR Infobrief. <https://doi.org/10.17528/cifor/008750>.
- Stickler C, Duchelle AE, Nepstad D y Ardila JP. 2018. Subnational jurisdictional approaches: Policy innovation and partnership for change. En Angelsen A, Martius C, Sy VDS, Duchelle AE, Larson AM y Pham TT, eds. *Transforming REDD+: Lessons and new directions*. Bogor, Indonesia: CIFOR. <https://www.cifor.org/knowledge/publication/7045>.
- Wieland Fernandini P, Casalino Franciskovic JM y Carranza Bendezú A. 2014. Cómo crear derechos sólidos para las transacciones sobre el carbono forestal: Retos para la implementación del programa REDD+ en el Perú. *THEMIS Revista de Derecho* (66):361-384. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/12706>.
- Wunder S, Duchelle AE, Sassi Cd, Sills EO, Simonet G y Sunderlin WD. 2020. REDD+ in theory and practice: How lessons from local projects can inform jurisdictional approaches. *Frontiers in Forests and Global Change* 3:11. <https://www.cifor.org/knowledge/publication/7561/>.



Supported by:



based on a decision of
the German Bundestag



cifor-icraf.org

cifor.org | worldagroforestry.org

CIFOR-ICRAF

El Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) y el Centro Internacional de Investigación Agroforestal (ICRAF) conciben un mundo más equitativo donde los árboles en todos los paisajes, desde las tierras áridas hasta los trópicos húmedos, contribuyen a mejorar el medioambiente y bienestar de todos y todas. CIFOR-ICRAF son centros de investigación del CGIAR.

