

La regulación para mercados de carbono de REDD+ en Perú

Avances jurídicos y de políticas públicas¹

Pablo Peña² y Juan Pablo Sarmiento Barletti³

Mensajes clave

- A medida que REDD+ avanza hacia su etapa de pagos por resultados en un contexto de crecientes promesas de emisiones netas cero por parte de gobiernos y empresas, diversos países están implementando leyes y reglamentos para crear un marco que determine la forma en que serán compensados por la reducción de emisiones a través de los mercados de carbono.
- En Perú, uno de los países pioneros de REDD+, estos avances incluyen la propuesta de lineamientos para el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI), y para el proceso de anidación de las iniciativas tempranas de REDD+ existentes.
- Para participar en los mercados de carbono, las iniciativas deben registrarse en el RENAMI, que es administrado por el Ministerio del Ambiente (MINAM) —la autoridad nacional REDD+ de Perú—, el cual verificará, entre otras cosas, que los solicitantes sean titulares de derechos sobre el carbono, utilicen una cuota oficial de los niveles de referencia de emisiones forestales del Perú y cumplan con las salvaguardas sociales.
- Sin embargo, algunas incertidumbres regulatorias se mantienen, como, por ejemplo, la validez jurídica de las reducciones de emisiones de iniciativas que no se registren en el RENAMI.
- La experiencia del Perú en el desarrollo de nuevos reglamentos, normas técnicas y procedimientos para los mercados de carbono de REDD+, incluidas las experiencias con los procesos de consulta multiactor, que permiten obtener retroalimentación antes de la finalización e implementación de las normas, puede ser de beneficio para otros países que buscan atraer financiamiento para REDD+.
- En este infobrief, presentamos un balance del marco normativo del Perú para entender de qué manera los actores públicos y privados pueden vender reducciones de emisiones en los mercados de carbono. También revisamos las propuestas normativas sometidas a consulta pública para evaluar hacia dónde se dirigen las reglas del gobierno. Una vez que estas sean implementadas, se requerirá de futuras investigaciones para evaluar su eficacia en el mercado y sobre el terreno.

Introducción: Una normativa clara facilita el comercio de emisiones REDD+ en los mercados de carbono

Para que las iniciativas REDD+ públicas y privadas puedan aprovechar el creciente interés por los compromisos de emisiones netas cero y las transacciones comerciales de reducciones de emisiones de carbono relacionados, los países requieren de marcos jurídicos claros que sean percibidos como justos y legítimos por los actores clave.

Estos marcos también deben promover la integridad ambiental de las iniciativas REDD+ para garantizar la adicionalidad, la permanencia y niveles de referencia sólidos, para evitar la doble contabilidad, y para que se tomen en cuenta las incertidumbres y el riesgo de fugas.

En este contexto, los gobiernos están desarrollando nuevas normativas o modificando las existentes a fin de esclarecer aspectos importantes relativos a los mercados de carbono en el contexto de REDD+. Esto incluye cuestiones como quién posee la titularidad de los derechos sobre el carbono en áreas específicas y en qué condiciones puede utilizarlos, así como las competencias de los organismos gubernamentales y las normas de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV). En algunos contextos, este proceso es mediado por complejos —pero necesarios— procesos

¹ Esta versión en español contiene información actualizada a febrero de 2023 que no está incluida en la versión en inglés de diciembre de 2022 [<https://doi.org/10.17528/cifor/008750>].

² Pontificia Universidad Católica del Perú

³ CIFOR-ICRAF

de consulta con diversos actores, incluidos los pueblos indígenas y otros grupos dependientes de los bosques.

Perú, uno de los países pioneros de REDD+, y que cuenta con la cuarta mayor cubierta forestal del planeta, ofrece un ejemplo de estos avances jurídicos y puede brindar lecciones a otros países REDD+ que están llevando a cabo procesos similares. Este infobrief presenta una revisión de su marco normativo, con especial atención en los mercados de carbono de REDD+. También se examinan los proyectos de normas sometidos a consulta pública, con el fin de explorar hacia dónde se dirigen las normas en el país.

Antecedentes: Perú y los mercados de carbono

El Perú ha sido uno de los países que apoyó desde el inicio los mecanismos internacionales de mercado para el logro de los resultados de mitigación, entre otros, mediante el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) en el marco del Protocolo de Kioto y a través de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés). La Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC por sus siglas en inglés) de Perú de 2015 expresó la voluntad del país de participar en los mercados internacionales de carbono como vendedor de reducciones de emisiones, *“siempre que esto no sea una traba para el cumplimiento del compromiso nacional”* (Perú 2015b). Del mismo modo, su NDC actualizada de 2020 señala que uno de los beneficios del Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI) es *“efectuar la transferencia de la disminución de GEI producida por las acciones de mitigación realizadas por [...] [los actores privados y públicos] con el objetivo de que participen en los mercados nacionales e internacionales de carbono”* (Perú 2020).

Durante la última década, iniciativas tempranas de REDD+ implementadas por organizaciones no gubernamentales (ONG) y actores del sector privado en Perú han participado de las transacciones de carbono. La Base de Datos Internacional sobre Proyectos y Programas de REDD+ (IDRECCO por sus siglas en inglés) registra 32 proyectos en distintas etapas de desarrollo en su territorio nacional, algunos de los cuales han vendido créditos de carbono en el mercado voluntario. En este proceso, algunos promotores de iniciativas REDD+ privadas de Perú han sido acusados de engañar a las comunidades indígenas⁴. Estas actividades poco éticas son una de las razones por las que las organizaciones representativas de los pueblos indígenas han solicitado mayor supervisión

por parte del gobierno y una regulación de los mercados de carbono más clara.⁵

El gobierno también ha participado en la facilitación o el codesarrollo de iniciativas REDD+ orientadas a los mercados de carbono. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) participa en tres iniciativas REDD+ en áreas naturales protegidas que han comercializado créditos de carbono y tienen contratos de administración con ONG⁶. El Perú también se comprometió a una reducción de emisiones de más de 6 millones de toneladas de tCO₂e en el marco del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)⁷ del Banco Mundial, pero no finalizó un Acuerdo de Compra de Reducción de Emisiones (ERPA por sus siglas en inglés) debido a que no llegó a completar algunos documentos esenciales ni resolvió ciertas cuestiones jurídicas que incluían definir claramente la autoridad del MINAM para realizar transacciones internacionales de créditos de carbono en representación del Gobierno peruano⁸.



Imagen 1:
Mecanismo “Huella de Carbono” del Perú

Aunque el Perú no cuenta oficialmente con un mercado nacional de carbono, el mecanismo Huella de Carbono Perú⁹, gestionado por la Dirección de Mitigación de GEI del MINAM¹⁰, está desarrollando uno de manera implícita. Por medio de este mecanismo, el sector privado puede obtener un reconocimiento oficial de sus esfuerzos de lucha contra el cambio climático si calcula sus

4 Véase <https://revistaideele.com/ideele/content/piratas-del-carbono>

5 Véase https://aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2022/09/Carta_N%C2%B0_270-2022-Aidesep.pdf

6 Estos proyectos se encuentran en el Bosque de Protección Alto Mayo y el Parque Nacional Cordillera Azul (ambos ubicados en su mayor parte en la región San Martín) y en la Reserva Nacional Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja Sonene (ambos ubicados en su mayor parte en la región Madre de Dios). Véase: <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/noticias/491188-proyectos-redd-en-peru-marcan-la-transicion-hacia-la-gestion-efectiva-y-sostenible-de-las-areas-naturales-prottegidas>

7 Véase el documento del Programa de Reducción de Emisiones del Perú (ER-PD) en el marco del FCPF: <https://www.forestcarbonpartnership.org/system/files/documents/ERPDP%20PERU%20Final.pdf>

8 <https://redd-monitor.org/2021/02/19/peru-cancels-its-world-bank-fcpf-carbon-fund-programme/>

9 Artículo 55, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.

10 Artículo 85, e), Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (Resolución Ministerial N° 153-2021-MINAM).

emisiones, las verifica de manera independiente, las reduce, o compensa sus emisiones restantes. En este último paso, las organizaciones pueden comprar unidades de reducción de emisiones, incluso de iniciativas REDD+ locales, para obtener una certificación oficial de cuatro estrellas de la Huella de Carbono Perú¹¹. Esto puede considerarse un enfoque flexible para añadir incentivos al financiamiento del carbono como parte de un marco más amplio de recompensas y sanciones para abordar el problema de la deforestación.

Los mercados de carbono de REDD+ en las políticas públicas y la legislación peruanas

Los mercados de carbono están incluidos en algunos instrumentos de planificación y políticas oficiales a nivel nacional, aunque de manera poco sistemática. La Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre menciona la importancia de incluir los servicios de los ecosistemas forestales en los mercados nacional e internacional (MINAGRI 2013). Por su parte, la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático 2015 y la Estrategia Nacional REDD+ de Perú promueven “*el uso de mecanismos de mercado internacional y nacional de reducción, captura de carbono e incremento de sumideros*” (Perú 2015a) y “*el establecimiento de mercados y la puesta en valor, por medio de los mecanismos de retribución de los servicios ecosistémicos, de los servicios que prestan los bosques a la sociedad*” (Perú 2016a). Del mismo modo, el Plan Financiero de 2016 del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado identificó los proyectos REDD+ y la comercialización de sus créditos de carbono como mecanismos de financiamiento importantes (Perú 2016b). Esto reconoce la existencia de un claro vínculo entre los objetivos de políticas de conservación de la biodiversidad y los de mitigación del cambio climático, donde el financiamiento del carbono actúa como puente conector. Otras políticas clave, como el Informe final del Grupo de Trabajo Multisectorial para la Implementación de las NDC en el Perú (2018) o el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (Perú 2019), no asignan de manera explícita un papel al comercio internacional o nacional de carbono para apoyar las ambiciones nacionales frente al cambio climático.

El papel del Ministerio del Ambiente

La Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley N.º 30754) y su reglamento otorgaron al MINAM amplias atribuciones para supervisar y desarrollar normas para los esfuerzos del país en la lucha contra el cambio climático, incluida

la competencia para “*coordinar, articular, dirigir, diseñar, implementar, monitorear, evaluar y rediseñar las políticas públicas de alcance nacional en materia de cambio climático que se vinculen con sus competencias sectoriales, así como las [NDC], en concordancia con los compromisos internacionales*”¹². El MINAM también recibió un mandato general para supervisar y regular REDD+¹³, incluida la competencia para establecer y actualizar el Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF)¹⁴ en coordinación con las autoridades forestales, y para monitorear y evaluar las reducciones de emisiones derivadas de la “*deforestación y degradación de los bosques, e informa[r] sobre su implementación a la Secretaría de la [CMNUCC]*”¹⁵. El MINAM tiene mandatos específicos en relación con los pagos por resultados para REDD+, incluido el diseño del “*proceso de recepción, administración y distribución de los beneficios*” provenientes de dichos pagos; y además “*administra, registra y contabiliza las unidades de reducción de emisiones*”¹⁶.

El Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI)

El MINAM administra y regula el RENAMI¹⁷, que forma parte del sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación del Perú. Los proponentes de medidas de mitigación que se ajusten a los criterios de “*acciones REDD+*”¹⁸ tendrían que registrarlas en el RENAMI, para lo cual deberán demostrar —entre otras cosas— que cumplen con las salvaguardas de REDD+¹⁹. En agosto de 2022, el MINAM publicó el proyecto de lineamientos del RENAMI para su consulta pública²⁰; dicho proyecto dividía las medidas de mitigación para los mercados de carbono entre aquellas contempladas en el artículo 6 del Acuerdo de París —que proporcionan reducciones de emisiones que contribuyen al cumplimiento de una NDC de otro país (y que, por tanto, requerirán de los ajustes correspondientes) — y

12 Artículo 6.1, Ley Marco sobre Cambio Climático.

13 Artículo 7, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático (Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM).

14 Artículo 53, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.

15 Artículo 17.1, Ley Marco sobre Cambio Climático.

16 Cuarta Disposición Complementaria Final, Ley Marco sobre Cambio Climático.

17 Artículo 56.5, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.

18 Véase el Lineamiento para la identificación y clasificación de las acciones REDD+ (Resolución Ministerial N.º 143-2021-MINAM).

19 Artículo 56.6, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.

20 Véase: Resolución Ministerial N.º 156-2022-MINAM, <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/3308574-156-2022-minam>

11 Véase <https://huellacarbonoperu.minam.gob.pe/huellaperu/#/funciona>



Imagen 2: Cómec educativo que explica el futuro Registro Nacional de Medidas de Mitigación del Perú (RENAMI), elaborado por el Ministerio del Ambiente como parte del proceso de consulta pública del proyecto de lineamientos del RENAMI

aquellas fuera del alcance del artículo 6²¹. El proyecto de lineamientos del RENAMI incluye los requisitos de registro para las medidas de mitigación de REDD+: prueba de los derechos de tenencia de la tierra o sobre los bosques (o una autorización de los titulares); confirmación de que la medida cumple con las salvaguardas REDD+; y un documento que determine la cuota del NREF²² asignada a esta medida de mitigación por el MINAM²³. Este último requisito será un paso clave para alinear e incorporar las iniciativas subnacionales, incluidos programas

21 Artículo 8 del proyecto de lineamientos del RENAMI. También existe una tercera categoría de medidas de mitigación que incluye aquellas adoptadas por el gobierno como parte de la NDC del Perú. Las reducciones de emisiones verificadas de esta tercera categoría “no podrán ser posteriormente transferidas mediante mecanismos de enfoques cooperativos [entre Estados, en virtud del artículo 6 del Acuerdo de París], sin la autorización [del MINAM]” (artículo 56.3, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático).

22 El artículo 13 del proyecto de lineamientos del RENAMI explica el procedimiento específico para solicitar y obtener la determinación de la cuota con base en el NREF/NRF por parte del MINAM. Véase también el apartado 4.4., lineamiento 4, b) y c), de la Resolución Ministerial N.º 011-2022-MINAM.

23 Artículo 17.1 d), e) y g); y artículo 17.3 del proyecto de lineamientos del RENAMI.

jurisdiccionales o proyectos privados, con el esfuerzo nacional de REDD+²⁴.

Unidades de reducción de emisiones y su transferencia

El RENAMI también registrará las unidades de reducción de emisiones (URE) y su transferencia²⁵. El proyecto de lineamientos para “la implementación de REDD+ y la gestión de sus [URE]”, publicado en enero de 2022 para consulta pública²⁶, establece que los actores REDD+ tendrán que anidar sus iniciativas siguiendo los lineamientos del MINAM, “para obtener el reconocimiento [oficial] de sus URE”²⁷. El MINAM es el encargado de autorizar la transferencia de URE²⁸, pero no estaría involucrado en las negociaciones de cada transferencia. En lugar de ello, la autorización de las transferencias de URE se daría mediante una revisión *ex ante* de un conjunto de requisitos. Los proponentes presentarían una solicitud al MINAM para que reconozca las URE que hayan sido verificadas y validadas mediante estándares de terceros oficialmente reconocidos —los cuales tendrían que estar acreditados ante el MINAM²⁹— y para que autorice su transferencia³⁰. Al MINAM le tomaría hasta 30 días hábiles evaluar la solicitud de transferencia³¹, considerando los siguientes criterios: que las URE no estén siendo solicitadas por dos medidas de mitigación diferentes; que las URE no hayan sido transferidas previamente; que no existan discrepancias con la información de la medida de mitigación REDD+; que se haya cumplido con las salvaguardas REDD+; y que los actores involucrados no hayan sido condenados por delitos ambientales o contra los derechos humanos³². Una vez emitida la autorización, las URE podrán ser negociadas en cualquier mercado de

24 Sexta Disposición Complementaria Final del proyecto de lineamientos del RENAMI.

25 Artículos 56.1 y 56.2, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.

26 Véase la Resolución Ministerial N.º 011-2022-MINAM.

27 Apartado 4.4., lineamiento 4, a), del proyecto “Lineamientos para la implementación de REDD+ y la gestión de sus [URE]” (Resolución Ministerial N.º 011-2022-MINAM).

28 Artículos 56.2 y 54.5, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático: la autorización de transferencias de URE también forma parte de las funciones del MINAM en la gestión del sistema peruano de MRV de la adaptación y mitigación (véase el artículo 6.9 de este reglamento).

29 Artículo 11 y anexo II, proyecto de lineamientos del RENAMI. Véase también el artículo 49.2 del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático, que determina las características de las verificaciones por terceros y el hecho de que otros actores, como los pueblos indígenas, puedan colaborar en este proceso.

30 Artículo 26, proyecto de lineamientos del RENAMI.

31 Artículo 28.1, proyecto de lineamientos del RENAMI.

32 Artículo 28.6, proyecto de lineamientos del RENAMI.

carbono, incluso en mercados internacionales³³, con el estímulo del MINAM para “destinar un porcentaje o el total de las [URE] generadas, para la NDC del Perú”³⁴.

Una cuestión importante es si podrían producirse reducciones de emisiones fuera del proceso de autorización del RENAMI o a partir de una medida de mitigación que no esté registrada en el RENAMI. Según el proyecto de lineamientos del RENAMI, se podría interpretar que no se pueden solicitar reducciones de emisiones fuera del RENAMI porque el procedimiento de registro y transferencia de URE es obligatorio para todas las reducciones de emisiones, independientemente del nombre que se les dé a estas reducciones, tomando en cuenta que la definición legal³⁵ de unidades de reducción de emisiones es amplia. Según esta interpretación, quienes soliciten y comercien reducciones de emisiones fuera del RENAMI lo estarían haciendo de manera ilegal³⁶ y podrían estar incurriendo en publicidad engañosa o información falsa, ambas prohibidas por las leyes peruanas sobre competencia desleal y protección al consumidor³⁷. Una interpretación menos estricta sería que el RENAMI no es obligatorio, pero que las reducciones de emisiones negociadas fuera de él se verían relegadas por estándares voluntarios serios, verificadores independientes y mercados de carbono en general. Este punto es importante, ya que el RENAMI no eliminaría la necesidad de registros de carbono desarrollados a partir de estándares REDD+ independientes, como VCS o el *Gold Standard*. Al parecer, el RENAMI coexistiría con dichos registros, y la información en registros privados reflejaría la del RENAMI, y viceversa. El proyecto de lineamientos del RENAMI señala que parte de este intercambio de información lo harían directamente los propios proponentes de proyectos —por ejemplo, mediante una declaración jurada indicando que no existe una doble transferencia de URE en otros registros³⁸—, lo que puede plantear dudas sobre su eficacia y fiabilidad. Para ser eficaz, el RENAMI debería contemplar componentes

integrados de interoperabilidad y coordinación para vincularse con los registros privados.

Aparte de las normativas y los mandatos claros para los organismos gubernamentales, el RENAMI debería ir acompañado de otras condiciones habilitantes fundamentales. Entre ellas, proporcionar al MINAM suficientes recursos humanos y financieros para operar el registro; desarrollar mecanismos de coordinación multisectorial para el intercambio de información relevante entre organismos gubernamentales (y, en el tiempo, con actores internacionales para transacciones bajo el artículo 6); implementar procedimientos simples y culturalmente relevantes para que los pueblos indígenas soliciten información, reporten sus preocupaciones o presenten quejas; y aumentar la sensibilización y difundir información sobre los objetivos y funciones de RENAMI entre los actores pertinentes, incluidos inversionistas y potenciales compradores en el mercado voluntario de carbono.

El mecanismo financiero de REDD+ para pagos por resultados y distribución de beneficios

En 2022, el MINAM recibió el mandato de “diseña[r] el proceso de recepción, administración, y distribución de beneficios, provenientes de diversas fuentes, nacionales y/o internacionales, que permita implementar las fases para [REDD+]”, mientras que el Fondo Nacional del Ambiente del Perú (Profonanpe) se encargaría de “la administración de los fondos que se deriven de este proceso”³⁹. Este fraseo sobre el rol de Profonanpe creó confusión entre algunos actores porque no estaba claro qué implica esta aparente centralización del financiamiento de REDD+. Una posible interpretación era que todos los pagos por resultados de REDD+ —incluidos los de iniciativas o programas privados o jurisdiccionales que estén registrados en el RENAMI y que participen en transacciones del mercado de carbono— pasarán de alguna manera por el Profonanpe. A continuación, el Profonanpe podría distribuir los fondos entre los promotores de estas iniciativas o programas y otros actores relevantes. Sin embargo, en reuniones públicas, el MINAM argumentó que este mandato debía entenderse como aplicable únicamente a las medidas de mitigación del gobierno (es decir, excluyendo los proyectos REDD+ privados). Incluso con esta interpretación, los pagos por resultados de los proyectos REDD+ en áreas naturales protegidas bajo contratos de administración con ONG podrían terminar siendo gestionados por el Profonanpe, ya que las URE son en la práctica propiedad del gobierno a

33 Véase también el apartado 4.6., lineamiento 6., a) del proyecto de “Lineamientos para la implementación de REDD+ y la gestión de sus [URE]” (Resolución Ministerial N.º 011-2022-MINAM).

34 Apartado 4.3., lineamiento 3., b) del proyecto de “Lineamientos para la implementación de REDD+ y la gestión de sus [URE]” (Resolución Ministerial N.º 011-2022-MINAM).

35 Artículos 5.23 y 5.24, Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.

36 Aunque sin sanciones legales, ya que los lineamientos propuestos no desarrollan normas sobre infracciones. Además, en teoría, si el registro de las medidas de mitigación y la autorización de las transferencias de URE son obligatorios, entonces un contrato privado que no siga esta regulación podría ser considerado inválido, porque todas las regulaciones ambientales caen dentro de la doctrina del “orden público” (véase el artículo 7, Ley General del Ambiente).

37 Véanse, por ejemplo, el artículo 13 de la Ley de Represión de la Competencia Desleal (Decreto Legislativo N.º 1044) y el artículo 3 del Código de Protección y Defensa del Consumidor (Ley N.º 29571).

38 Artículo 27.1, d), proyecto de lineamientos del RENAMI.

39 Véase el artículo 3.2 del Decreto Supremo que “Declara de interés nacional la emergencia climática”.

través del SERNANP⁴⁰. En octubre de 2022, se habían presentado dos proyectos de ley en el Congreso peruano para eliminar el mandato del Profonanpe de administrar los fondos REDD+, en parte argumentando que ello obstaculiza las inversiones privadas en los mercados de carbono⁴¹. Finalmente, en febrero de 2023 el gobierno decidió aclarar esta controversia modificando el mandato de Profonanpe para que su encargo se restrinja solo a los fondos gubernamentales provenientes “de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) [con Alemania y Noruega] y de la [cooperación para REDD+ con el Reino Unido].”⁴² Simultáneamente, el Ministerio del Ambiente ha propuesto lineamientos para utilizar los fondos de REDD+ que el Estado reciba como donaciones, a través de tres modalidades: mediante Profonanpe y sus mecanismos propios de operación, mediante la administración directa de los donantes, o mediante el presupuesto público regular.⁴³

Conclusiones

El desarrollo en curso del marco jurídico del Perú para el comercio de unidades de reducción de emisiones es un indicativo de las cuestiones jurídicas más amplias a las que se enfrentan y se enfrentarán otros países REDD+ a medida que avancen hacia los pagos por resultados. El Gobierno peruano ha desarrollado varias piezas de su rompecabezas jurídico para REDD+ para regular la participación en los mercados de carbono. Dado que muchas de esas normas aún no se han finalizado y que otras piezas del rompecabezas jurídico aún no están en su lugar, siguen existiendo incertidumbres. A medida que el proceso avanza, es importante que el gobierno siga trabajando con todos los actores REDD+ para elaborar normas que faciliten el financiamiento de la lucha contra el cambio climático, garanticen la integridad ambiental y cumplan con salvaguardas sociales sólidas. Se necesitarán investigaciones futuras enfocadas en evaluar la eficacia de estas nuevas normas para impulsar dichos objetivos, sobre todo en lo que respecta a los cambios positivos en el terreno para las personas y su ambiente.

Otros países que deseen atraer financiamiento para REDD+ deberían tomar en cuenta la experiencia del Perú en el desarrollo de un marco normativo que busca alinear los objetivos nacionales de mitigación y el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, con los beneficios que ofrecen los mercados de carbono. El proceso normativo peruano demuestra que la creación de normas de fondo, como las relacionadas con la anidación o los aspectos técnicos de un registro oficial, son tan importantes como las normas procedimentales que determinan la manera en que los actores cumplirán con los nuevos requisitos en virtud de esas normas jurídicas de fondo. Un aspecto importante de este nuevo proceso normativo es el hecho de que el Perú haya sometido los proyectos de normas a consultas públicas amplias, un esfuerzo que en ocasiones toma meses, o hasta años. Este enfoque tiene pros y contras, ya que puede parecer demasiado rápido para quienes se sienten cómodos con el laxo entorno normativo actual, o demasiado lento para quienes están deseosos de participar en el comercio de carbono con seguridad jurídica. Los países deben tener en cuenta estas ventajas y desventajas a la hora de diseñar sus propios procesos normativos, manteniendo la transparencia sobre las nuevas normas, así como las oportunidades de retroalimentación para garantizar que sus nuevas normas jurídicas sean ampliamente debatidas antes del inicio de su implementación.

Agradecimientos

Esta investigación forma parte del Estudio Global Comparativo sobre REDD+ de CIFOR (www.cifor.org/gcs). Entre los socios financiadores que la han apoyado se encuentran la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad), la Iniciativa Internacional sobre el Clima (IKI) del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza y Seguridad Nuclear de Alemania (BMU), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Programa de Investigación sobre Bosques, Árboles y Agroforestería (CRP-FTA) del CGIAR, con el apoyo financiero de los donantes del Fondo del CGIAR. Los autores agradecen a Deborah Delgado, José Luis Capella y Pham Thu Thuy por sus acertados comentarios a las versiones preliminares de este Infobrief.

40 Véase el párrafo 1, apartado IV, del Reglamento del SERNANP que regula las iniciativas de REDD+ en áreas nacionales protegidas (Directiva N.º 001-2014-SERNANP, aprobada por Resolución Presidencial N.º 26-2014-SERNANP), la cual reconoce explícitamente que los “certificados de carbono generados [por proyectos REDD+ en áreas protegidas bajo contratos de administración] pertenecen al SERNANP, que puede transferir la facultad de comercializarlos [a las organizaciones que tienen los contratos de administración] previa autorización [del SERNANP].”

41 Véanse los Proyectos de Ley N.º 3116/2022-CR y N.º 3136-2022-CR, de septiembre de 2022.

42 Véase el Decreto Supremo N.º 001-2023-MINAM.

43 Véase la Resolución Ministerial N.º 293-2022-MINAM.

Referencias

GTM-NDC. 2018. Informe final del Grupo de Trabajo Multisectorial para la implementación de las NDC. Recuperado de http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2018/12/Informe-final-GTM-NDC_v17dic18.pdf

Perú, G. d. 2015a. *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. (Decreto Supremo N.º 007-2016-MINAM). MINAM. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/374120/ENCC-FINAL-250915-web.pdf>

Perú, G. d. 2015b. *La contribución nacional del Perú – iNDC: agenda para un desarrollo climáticamente responsable*. Recuperado de <https://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2015/12/LA-CONTRIBUCI%c3%93N-NACIONAL-DEL-PER%c3%9a1.pdf>

Perú, G. d. 2016a. *Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático*. (Decreto Supremo N.º 007-2016-MINAM). Lima: MINAM.

Perú, G. d. 2016b. *Plan Financiero del SINANPE 2016-2025*. (Aprobado por Resolución Ministerial N.º 200-2016-MINAM). SERNANP. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2565532/RM%20200-2016-MINAM.pdf>

Perú, G. d. 2019. *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*. (Decreto Supremo N.º 237-2019-EF). MEF. Recuperado de https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/PNCP_2019.pdf

Perú, G. d. 2020. *Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú: Reporte de actualización periodo 2021-2030*. Recuperado de <https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Reporte%20de%20Actualizacio%CC%81n%20de%20las%20NDC%20del%20Peru%CC%81.pdf>

MINAGRI. 2013. *Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Edición de bolsillo*. (Decreto Supremo N.º 009-2013-MINAGRI). Lima: MINAGRI. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1277125/pnffs%20edicion%20bolsillo.pdf?v=1599060668>

MINAM. 2022. *Para qué nos servirá el RENAMI*. Perú: MINAM.



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.

