

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Implementación de políticas REDD+ en el Perú: Experiencia en la elaboración del plan de implementación para la Declaración Conjunta de Intención Perú-Noruega-Alemania (2017-2019)

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en Sociología presentado por:

Velasco Anderson, Gabriel Mayu

Asesora:
Delgado Pugley, Deborah

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Deborah Delgado Pugley, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Implementación de políticas REDD+ en el Perú: Experiencia en la elaboración del plan de implementación para la Declaración Conjunta de Intención Perú-Noruega-Alemania (2017-2019) del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Gabriel Mayu Velasco Anderson,

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 16%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 25 de julio del 2023

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Delgado Pugley, Deborah</u>	
DNI: 42027804	Firma 
ORCID: 0000-0002-5595-0359	

Dedicatoria

A Elías y Tomás que deberán afrontar el mundo que viene.



Agradecimientos

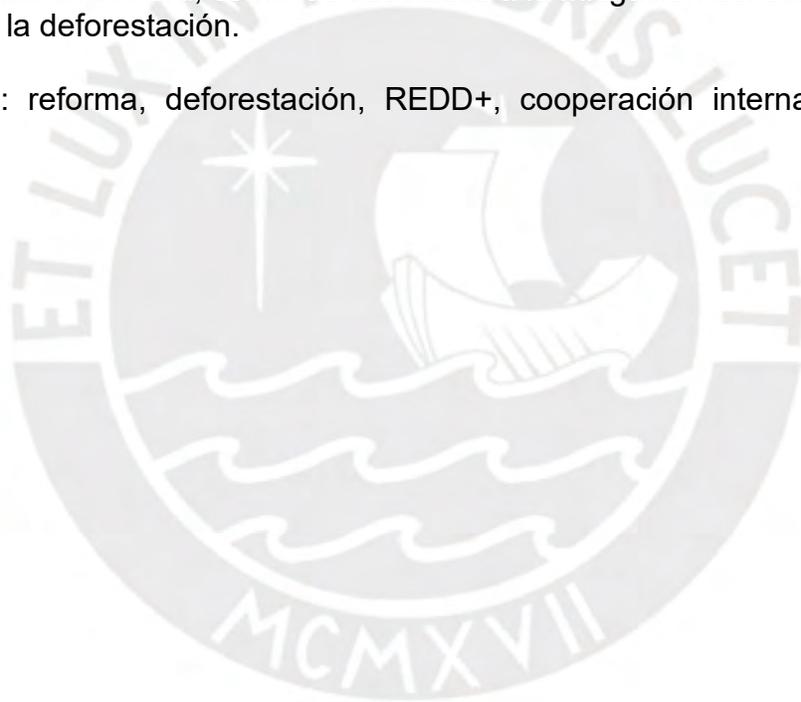
A Jeanine por su aliento y sabiduría, a Dania por su apoyo eterno y al equipo de la DCI, con los que se creó una hermandad muy especial a partir de esta experiencia intensa de tratar de hacer un país mejor.



Resumen

Este informe profesional se basa en el análisis de la experiencia laboral del autor durante el desarrollo del Plan de Implementación de la Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania, en el período 2017 a 2019. El Plan fue presentado por el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, en el Ministerio del Ambiente, a la cooperación internacional noruega como propuesta de política pública para reducir las tasas de deforestación y degradación de la selva amazónica y desarrollar un mecanismo REDD+ en Perú. El análisis de este proceso utilizó técnicas de las ciencias sociales centradas en un enfoque etnográfico de las organizaciones e instituciones; complementado con la teoría de juegos para comprender la negociación de acuerdos internacionales y el comportamiento de los actores encargados de llevar a cabo las reformas de política pública. El estudio también incorpora una revisión de la literatura sobre la crisis climática y los testimonios de actores clave durante el período en cuestión para reflexionar sobre la dificultad de implementar reformas urgentes en el Perú, como las asociadas a la mitigación del cambio climático y la reducción de la deforestación.

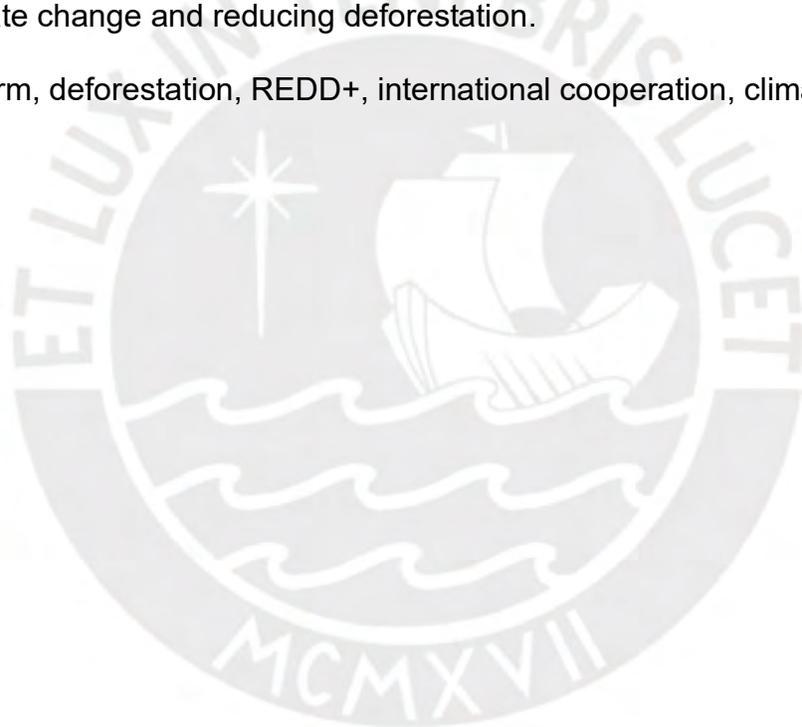
Palabras clave: reforma, deforestación, REDD+, cooperación internacional, cambio climático.



Abstract

This professional report is based on the analysis of the author's work experience during the development of the Implementation Plan for the Joint Declaration of Intent between Peru, Norway and Germany, considering the period 2017 to 2019. The Plan was presented by the National Forest Conservation Program for Climate Change Mitigation, Ministry of the Environment, to the Norwegian international cooperation as a public policy proposal to reduce the rates of deforestation and degradation of the Amazon forest and develop a REDD+ mechanism in Peru. The analysis of this process used social science techniques centered on an ethnographic approach to organizations and institutions; complemented by game theory for understanding the negotiation of international agreements and the behavior of actors charged with carrying out public policy reforms. The study also incorporates a review of the literature on the climate crisis and the testimonies of key actors during the period in question in order to reflect on the difficulty of implementing urgent reforms in Peru, such as those associated with mitigating climate change and reducing deforestation.

Keywords: reform, deforestation, REDD+, international cooperation, climate change.



Índice de contenidos

Introducción	1
1. Metodología y marco teórico: Análisis etnográfico de las instituciones	4
2. Contexto de la gobernanza ambiental global y la implementación de REDD+ en el Perú	7
3. Contexto institucional ambiental en el Perú 2016-2018	16
3.1. La participación de la sociedad civil en la política ambiental	18
3.2. El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático	20
3.3. Las Transferencias Directas Condicionadas	20
3.4. Gestión de la DCI y otros fondos de cooperación internacional	21
3.5. Propuesta de un nuevo mecanismo financiero para la DCI	24
3.6. Contexto institucional dentro del PNCB	25
3.7. Los convenios de apoyo presupuestario y la metodología del modelo causal para reducir deforestación a través del presupuesto público.	26
3.8. Proceso político y técnico para la implementación de Convenios de Apoyo Presupuestario para la DCI	29
4. Sistematización de la experiencia laboral: el contexto político y el encargo de la DCI	31
4.1. Sobre los actores de la DCI y sus intereses	31
4.2. Contexto político, cambio de gobierno y cambio de rumbo	32
4.3. El boom de la cooperación internacional ambiental en el Perú y el contexto político de la DCI	34
5. Teoría Análisis sociológico: niveles de negociación, win-sets y teoría de juegos... ..	36
5.1. Dificultad de alineación de políticas nacionales y reformas profundas.....	36
5.2. ¿Actores en conflicto o alineados?: los niveles políticos y ciudadanos de la política internacional ambiental.....	37
5.3. Mapeo de principales actores en la cooperación internacional ambiental para la DCI	39

5.4. Win-sets, las convergencias entre actores	41
6. Conclusiones: ¿qué pasó y qué pasará?.....	44
6.1. La dificultad de implementar reformas urgentes.....	45
6.2. Situación actual de la DCI 2022	46
Referencias Bibliográficas.....	48
Anexo.....	51



Índice de tablas

Tabla 1 - Entidades relacionadas a la conservación de bosques	17
Tabla 2 - Principales Actores en la aprobación del Plan de implementación de la DCI	40
Tabla 3 - Win-Sets entre los dos niveles de actores negociación ciudadanos	42



Índice de ilustraciones

Ilustración 1 - El ciclo de la Cooperación internacional para plantear estrategias de reformas.....	11
Ilustración 2 - Cartilla informativa de la DCI, PNCBMCC 2015	13
Ilustración 3 - Distribución del Financiamiento Según Entidades Ejecutoras (US\$).....	22
Ilustración 4 - Modelo Putnam de los intercambios y estrategias entre statesman (políticos) y sociedad civil (domestic constituency).....	38
Ilustración 5 - Perdida de Bosque en Perú (2001-2021).....	46



Glosario

AIDER: Asociación para la Investigación y Desarrollo Integral
AIDSEP: Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAP: Convenios de apoyo presupuestario
CBC: Conservación de Bosques Comunitarios
CIFOR-ICRAF: Center for International Forestry Research
CONAP: Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
COP: Conferencia de las partes
CMNUCC (UNFCCC en inglés): Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático
DAR: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DCI: Declaración Conjunta de Intención
DGCCD: Dirección General de Cambio Climático y Desertificación
DGPP: Dirección General de Presupuesto Público
DICAPI: Dirección General de Capitanías y Guardacostas
DGSPACR: Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural
EIA: Environmental Investigation Agency
ENDES: Encuesta demográfica y de salud familiar
EUROPAN: Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional
GEI: Gases de efecto invernadero
PNCB: Programa Nacional de Conservación de bosques para la mitigación del cambio climático
GIS: Sistema de información geográfica
GIZ: Sociedad Alemana para la cooperación internacional
IFC: International Finance Corporation
LFFS: Ley forestal y de fauna silvestre
GORE: Gobierno Regional
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MIDAGRI: Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
MINAGRI: Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM: Ministerio del Ambiente
MINCU: Ministerio de Cultura
MRV: Medición, reporte y verificación
NICFI: Norway's International Climate and Forests Initiative
NORAD: Norwegian Agency for Development Cooperation
ONG: Organización no-gubernamental
OSINFOR: Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
PIACI: Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD+: Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero debidas a la deforestación y degradación de los bosques
SERFOR: Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre

SINAFOR: Sistema Nacional Forestal

DGAAA: Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios

SPDA: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

SUNARP: Superintendencia Nacional de Registros Públicos

TDC: Transferencias directas condicionadas

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo internacional



Introducción

El mundo vive momentos sumamente difíciles... Pero la realidad es que vivimos en un mundo en el que la lógica de la cooperación y el diálogo es el único camino hacia adelante. No hay ningún poder ni ningún grupo que pueda, por sí solo, dominar la situación. No hay ningún gran reto mundial que pueda ser resuelto por una coalición de países dispuestos a actuar. Necesitamos una coalición del mundo. ”¹

António Guterres, Secretario General de Naciones Unidas, Asamblea General,
septiembre, 2022

Actualmente el mundo vive una crisis climática. Se trata, según la mayoría de los científicos, de la mayor crisis en la historia de la humanidad, que amenaza con acabar con la vida de los humanos en el planeta. Luego de más de 200 mil años de existencia nuestra especie ha logrado modificar la temperatura terrestre a tal punto que ha puesto en peligro su propia supervivencia.²

El Perú no es ajeno al cambio climático. Se ven amenazados sus bosques, ríos, nevados y se generan catástrofes en zonas urbanas y rurales. Al igual que en el resto del mundo, estas catástrofes afectan principalmente a grupos poblacionales con menores niveles de resiliencia frente a inundaciones o heladas. Población con altos índices de pobreza y desatención del Estado. Dicha población, como los pueblos indígenas que habitan en la Amazonía peruana, dependen de forma muy estrecha de la

¹ <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2022-09-20/secretary-generals-address-the-general-assembly>

² This Changes Everything: Capitalism vs The Climate, Naomi Klein “These various projections are the equivalent of every alarm in your house going off simultaneously. And the every alarm on your street going off as well, one by one by one. They mean, quite simply, that climate change has become an existential crisis for the human species.”

naturaleza para su sustento diario y suelen llevar la peor suerte frente a los efectos del cambio climático.

En este contexto de crisis climática global, las Naciones Unidas han planteado una serie de estrategias para mitigar el cambio climático. Una estrategia clave es atacar el problema desde las fuentes de emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que incrementan la temperatura de la atmósfera. Como meta se busca lograr que los países que emiten la mayor cantidad de GEI cambien sus fuentes de energía de forma progresiva y efectiva.

Por otro lado, los y las científicos/as también plantean frenar la desaparición de aquellos mecanismos ecosistémicos que aportan en la reducción de GEI de la atmosfera. Tal es el caso de los bosques tropicales, que capturan carbono y lo convierten en oxígeno³. Siendo el Perú, el 9no país a nivel mundial con la mayor extensión boscosa, la conservación del bosque amazónico peruano cobra una significancia e interés a nivel internacional.

Es a partir de la necesidad de implementar una estrategia de conservación de bosques que se concibe dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) el mecanismo REDD+ (Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques)⁴, a fin de apoyar a aquellos países en vías de desarrollo a reducir la deforestación y degradación de sus bosques tropicales. Por ende, mejorar las condiciones para reducir los efectos del cambio climático a nivel global.

El presente trabajo hace un recuento de la ejecución de REDD+ en el Perú a partir de la experiencia de la elaboración del plan de implementación de la Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania; que se presentó para su aprobación a los países cooperantes en el 2018. A través del repaso personal de la experiencia laboral e involucramiento en el proceso de dirección y elaboración del plan,

³ IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2391 pp. doi:10.1017/9781009157896.

⁴ <https://www.un-redd.org/about/about-redd>

buscamos aportar en la revisión de dinámicas sociales en torno a la generación de políticas públicas de beneficio para la humanidad.

Proponemos que a partir del análisis de las instituciones y sus actores, así como la aplicación de métodos sociológicos para la recopilación de información aportaremos a revisar dos preguntas importantes en el proceso de implementación de reformas de las políticas públicas: Cuáles son los principales actores y procesos a considerar en la implementación de reformas de política pública nacional y global, y, porqué es que dichas reformas, que cuentan con el apoyo de la cooperación internacional, no se están dando en la forma y velocidad en la que deberían.



1. Metodología y marco teórico: Análisis etnográfico de las instituciones

El presente trabajo se enmarca en los estudios de la sociología de las instituciones⁵, particularmente en el análisis etnográfico de las organizaciones y actores involucrados en el proceso de desarrollo de una política pública ambiental. En este caso particular, la elaboración del plan de implementación para la Declaración Conjunta de Intención entre Perú-Noruega-Alemania, que se desarrolló dentro del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB) entre 2017 y 2019.

En ese sentido, planteo como marco metodológico la aproximación a la realidad a través de técnicas de las ciencias sociales a fin de explorar cómo es que diversos actores toman decisiones a nivel de política pública y cómo es que terminan generando, o no, una reforma a nivel nacional y global. La reforma es entendida como el logro de grandes objetivos país y sus efectos a largo plazo que pueden verificarse a partir de indicadores concretos, como es el caso, por ejemplo, de la reducción de la pobreza monetaria como parte de una reforma de política económica, la reducción de niveles de desnutrición crónica infantil como parte de una reforma en salud, la mejora en los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) como una reforma educativa, o la reducción de la deforestación de la Amazonía como una reforma en política ambiental. Generar dichas reformas implica transformaciones estructurales, como plantea Eduardo Dargent (2021), parafraseando a Mario Montalbetti, se deben generar reformas que ataquen la madera del barril que pudre a las manzanas⁶.

Para el análisis de la elaboración del Plan de Implementación de la DCI (2017-2019) he recopilado información a partir, principalmente, de la revisión de mi experiencia personal considerando la interacción entre diferentes actores e instituciones durante ese periodo. A manera de una etnografía de eventos colaborativos⁷, como fue el caso de elaborar el plan para la DCI con el equipo del PNCB. En ese sentido, se plantea un

⁵ "Capturing the Personal in Politics: Ethnographies of Global Environmental Governance." Catherine Corson, Lisa M. Campbell, and Kenneth I. MacDonald; *Global Environmental Politics* 14:3, August 2014, doi:10.1162/GLEP_a_00237

⁶ Eduardo Dargent, *El páramo reformista, un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú*, 2021

⁷ Collaborative Event Ethnography: Conservation and Development Trade-offs at the Fourth World Conservation Congress, Author(s): J. Peter Brosius and Lisa M. Campbell, Source: *Conservation & Society*, 2010, Vol. 8, No. 4 (2010), pp. 245-255

análisis desde las técnicas de la observación participante, considerando mi propio rol durante este proceso que ha sido revisado a partir de notas y documentos de trabajo, así como a partir del intercambio con diversos actores que estuvieron involucrados en dicha labor a fin de recabar información y de reducir mis propios sesgos⁸.

Tal como plantea Macdonald (2013), desde la perspectiva de una etnografía de las organizaciones e instituciones se busca explorar más allá del dominio organizacional, sino también entender la temática climática desde una perspectiva situacional y epistemológica. Considerando una mirada particular sobre las instituciones y organizaciones en cuestión, entendiéndolas como mecanismos a través de los cuales la dinámica de ideas, valores y creencias es continuamente negociada. Se busca explorar cómo los sistemas de significados sociales de los actores se reproducen⁹.

Asimismo, se han considerado 10 entrevistas estructuradas con actores relevantes (funcionarios de los tres gobiernos involucrados: Perú, Noruega y Alemania, y actores de la sociedad civil), donde se ha revisado el involucramiento y los intereses de los diferentes actores, así como la cronología y el estado actual del Plan de Implementación de la DCI.

El presente análisis también incluye la revisión de una serie de documentos como parte de la literatura asociada al cambio climático, deforestación e implementación de REDD+ en diferentes países. En ese sentido, se destacan los estudios de CIFOR, particularmente su estudio comparativo global de REDD+¹⁰, así como información científica ambiental y textos relacionados a la implementación de políticas públicas en el Perú y la legislación nacional e internacional (normativa, acuerdos de cooperación, convenios, etc.). Se incluye, también, bibliografía referida a las ciencias sociales y sus métodos de aproximación a la realidad, interacción entre actores, sociología

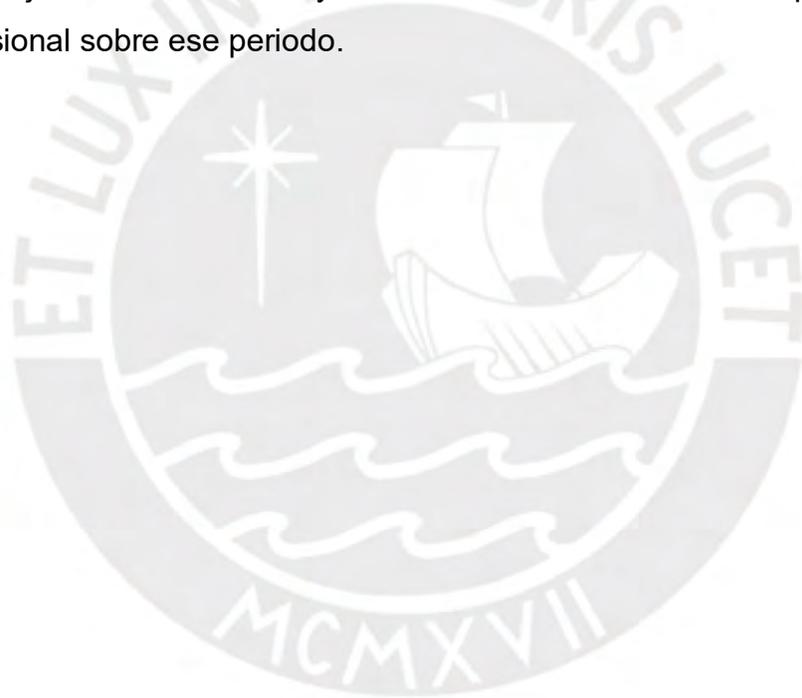
⁸ Alvesson, Mats & Sköldbberg, Kaj. 2000 Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research. Sage Publications

⁹ "Nature for money, the configuration of transnational institutional space for environmental governance". Kenneth Iain MacDonald; in *The Gloss of Harmony: The politics of Policy -Making in Multilateral Organizations*, Edited by Birgit Muller, PlutoPress, 2013.

¹⁰ <https://www.cifor-icraf.org/gcs/>

organizacional, ciencias políticas, relaciones internacionales, geografía y análisis sobre la implementación de políticas públicas a nivel nacional e internacional¹¹.

Desde un enfoque etnográfico de análisis de la burocracia peruana debo mencionar que yo, Gabriel Mayu Velasco Anderson, escribo este texto desde mi experiencia como servidor público a través de diversas instituciones del gobierno peruano, terminando en el PNCB. Me baso principalmente en los sucesos entre 2017 y 2019, cuando fui coordinador en el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático del Ministerio del Ambiente (MINAM), en el puesto de Coordinador de Sistemas Productivos Sostenibles. Durante ese periodo estuve a cargo de liderar un equipo de 10 personas con el fin de desarrollar el plan de implementación para la Declaración Conjunta de Intención y su mecanismo financiero. El presente es un recuento profesional sobre ese periodo.



¹¹ Ver, entre otros, "The Political Economy of Sustainable Development: Policy Instruments and Market Mechanisms." Cadman et al., 2015

2. Contexto de la gobernanza ambiental global y la implementación de REDD+ en el Perú

Para el presente análisis debemos partir por presentar el contexto global y nacional desde lo ambiental, social, político y económico, a fin de identificar los factores que confluyen para lograr un hecho concreto como es la aprobación del plan de implementación de la DCI. En ese sentido, nos enfocaremos en los actores, sus motivaciones y los arreglos institucionales existentes.

A partir de entrevistas realizadas y la revisión bibliográfica identificamos en primer lugar a los gobiernos de Perú, Noruega y Alemania. Estos últimos, Alemania y Noruega, países desarrollados que invierten desde hace casi dos décadas en cooperación internacional ambiental fomentando políticas de mitigación y adaptación al cambio climático en países en desarrollo como Perú. A partir de los testimonios recopilados y recientes declaraciones de líderes políticos mundiales pareciera que el número de proyectos y fondos ambientales, incluyendo aquellos para combatir la deforestación en países como Perú, está en aumento¹²¹³. En general este incremento presupuestal aparentemente continuará en tanto exista un interés por parte de sus gobiernos y sus ciudadanos en la crisis climática.

Debido al interés de la cooperación internacional por generar los cambios necesarios con miras a resolver la crisis climática mundial, se han fomentado diversos espacios institucionales y modalidades de transferencia de fondos a través de proyectos de cooperación internacional. Tal es el caso de las organizaciones no-gubernamentales que administran fondos de cooperación, como SPDA, EIA, DAR, entre otras; las unidades gubernamentales – como la cooperación alemana a través de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); el financiamiento de fondos multilaterales a proyectos gestionados por organizaciones no gubernamentales (ONGs) o empresas consultoras, como la Asociación para la Investigación y el desarrollo integral (AIDER), y entidades estatales como el Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el

¹² “[UN Scales up Climate Action to Protect Forests](#)”, noticias UNFCCC, marzo 2022

¹³ The State of Finance for Nature in the G20, Leading by example to close the investment gap. UN Environment Program, 2022

Estado (PROFONANPE). Todas con el mismo objetivo de implementar las acciones que provoquen los cambios necesarios para mitigar y/o adaptar el cambio climático.

En ese sentido, las acciones desde la cooperación internacional se dan principalmente a través de proyectos de desarrollo, focalizados en regiones o jurisdicciones específicas, muy pocas a nivel nacional. La evidencia sobre la existencia de estos proyectos de carácter climáticos es basta. Se dan en diferentes países en desarrollo, de forma bilateral es decir, de país a país, como es el caso de la cooperación alemana GIZ, cooperación americana USAID, Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo (NORAD); o de forma multilateral, es decir, a través de entidades multilaterales como, el Fondo Verde para el Clima GCF, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y otras agencias de naciones unidas, la Corporación Financiera Internacional IFC, el Banco Interamericano de Desarrollo BID, o el Banco Mundial, por nombrar algunas de las instituciones más notorias.

Además de estos mecanismos e instituciones de implementación de proyectos climáticos, se han desarrollado instancias internacionales donde se discute cómo resolver la crisis climática y dónde se deben enfocar los presupuestos de la cooperación. Desde la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas para el Clima COP, (actualmente en su versión 27), y otras instancias internacionales que involucran a diferentes actores, como la Conferencia anual de naciones unidas para pueblos indígenas, plataformas de empresarios forestales, de hidrocarburos, de energías renovables, etc. Existen diversos espacios donde actores con intereses y enfoques particulares plantean las mejores estrategias o recetas de políticas públicas¹⁴ para generar acciones concretas que enfrenten la amenaza climática.

2.1 Contexto climático que genera la crisis y la necesidad de reformas

A grandes rasgos, la problemática del cambio climático se explica por el incremento de la temperatura del planeta debido a la acumulación de gases de efecto invernadero en la atmosfera. El dióxido de carbono, el más abundante gas de efecto invernadero (GEI), es generado por una serie de acciones humanas, principalmente por

¹⁴ *El páramo reformista, un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú*, Eduardo Dargent, 2021, PUCP

las industrias que queman combustibles fósiles como carbón, petróleo y gas, pero también por actividades agrícolas, de ganadería y deforestación de bosques¹⁵. La emisión de GEI también sucede a partir de la degradación de los ecosistemas, por ejemplo, cuando se quema bosque amazónico para crear campos agrícolas o terrenos de explotación minera.

El bosque, además, cumple la función de capturar el dióxido de carbono en la atmósfera y convertirlo en oxígeno. Es por esto que los bosques tropicales presentan una doble utilidad a fin de reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Por un lado, reducir la deforestación de la Amazonía puede reducir la emisión de gases de efecto invernadero, pero, además, mantener al bosque en pie incrementa la capacidad de capturar el dióxido de carbono y convertirlo en oxígeno. Este doble beneficio incrementa el interés mundial sobre la conservación de los bosques tropicales, haciendo que la promoción de proyectos que cooperación que apunten a reducir la deforestación amazónica sea objetivo de los países desarrollados del primer mundo.

El aporte de la cooperación internacional que apunta a proteger el bosque amazónico se da con diferentes matices en todos los países de la cuenca amazónica: Perú, Surinam, Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia y Colombia. Países como Alemania, Noruega, Estados Unidos o El Reino Unido llegan a acuerdos bilaterales a fin de apoyar financiera o técnicamente acciones que reduzcan la deforestación. La Declaración Conjunta de Intención (DCI)¹⁶ es un modelo noruego de acuerdo bilateral para promover el desarrollo e implementar REDD+ que Noruega actualmente sostiene, con diferentes matices, con Brasil, Colombia, Perú y Guyana, en Sudamérica e Indonesia en Asia.

2.2 Los mecanismos de la cooperación internacional ambiental para la reducción de la deforestación

El ciclo de la cooperación internacional ambiental se inicia con un acuerdo a nivel político donde se plantean objetivos generales para luego, a un nivel técnico, se desarrollen en resultados concretos. Los países cooperantes realizan un análisis a nivel

¹⁵ IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change

¹⁶ Ver sección ANEXO, documento original de la Declaración Conjunta de Intención, 2014, en inglés

técnico de las condicionantes del país que recibe la cooperación. Por ejemplo, identifican las acciones que requieren realizarse para lograr la reducción de la deforestación. A partir de este se elabora una teoría de cambio, indicando aquellos factores de política pública, normativa, promoción de mercados, restricción de actividades ilegales, que deben modificarse a nivel institucional a fin de alterar el indicador en la dirección correcta. Para el caso en cuestión nos referimos a la deforestación como un indicador específico que la cooperación internacional busca modificar - reducir sostenidamente. Es así como, se identifica un modelo teórico, basado en recolección de información, revisión bibliográfica e intercambio con expertos, a fin de identificar aquellas acciones que podrían ser objeto de financiamiento.¹⁷

Este proceso de identificación de acciones sigue el ciclo de proyectos de cooperación¹⁸, donde a partir de un modelo conceptual y análisis de la problemática en particular se busca de identificar acciones específicas que resuelvan o mejoren la situación actual. Este es un mecanismo de generación de acciones estratégicas similar al planteado por el Estado peruano para generar políticas públicas basadas en evidencia, a partir del cual se diseñan políticas nacionales¹⁹ y se elaboran los programas presupuestales en el Ministerio de Economía²⁰. En este caso hablamos de proyectos de cooperación internacional con diferente temporalidad y con presupuestos más limitados, donde además se debe sopesar la oportunidad política (ventana de oportunidad) para implementar acciones.

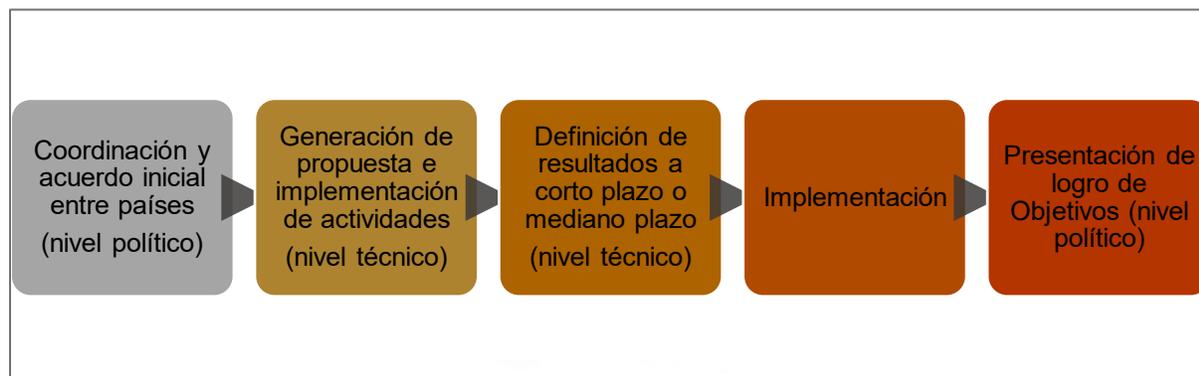
¹⁷ Entrevista a experta

¹⁸ Entrevista a cooperantes y experiencia personal

¹⁹ Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD

²⁰ DIRECTIVA N° 0005-2020-EF/50.0; 1RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0030-2020-EF/50.01

Ilustración 1 - El ciclo de la Cooperación internacional para plantear estrategias de reformas²¹



Fuente: Elaboración propia

Para efectos del presente análisis, tomamos como estudio de caso el ciclo de la cooperación internacional ambiental a la cooperación noruega en el Perú. Noruega, un país nórdico con vastas reservas de petróleo y gas natural²², actualmente tercer exportador de gas natural a nivel mundial²³, tiene una política de cooperación internacional que promueve la reducción de la deforestación en los bosques tropicales.

Como parte del cumplimiento de sus políticas ambientales, Noruega busca impulsar el modelo REDD+ como un mecanismo de pagos por conservación de bosques a países con bosque tropical como Perú. La DCI (firmada el 2014) es un acuerdo para la implementación de REDD+, con el objetivo reducir las emisiones de GEI debido a la deforestación y degradación del bosque tropical peruano. Siguiendo el ciclo de la cooperación, expuesto arriba, el acuerdo se da inicialmente a un nivel político, y luego debe desarrollarse en un plan de implementación desde un nivel técnico a fin de generar la institucionalidad y las acciones necesarias para que se genere el cambio (reducción de la deforestación). Solo a partir de la reducción sostenida de la deforestación, tercera fase, es que Noruega otorgará el pago de incentivos económicos acordados, que en el caso de la DCI ascendían a 250 millones de dólares americanos²⁴.

²¹ Elaboración propia

²² <https://www.npd.no/globalassets/1-mpd/publikasjoner/rapporter/ressursrapporter/2022/en/resource-report-2022.pdf>

²³ <https://www.norsketroleum.no/en/production-and-exports/exports-of-oil-and-gas/>

²⁴ Ver sección ANEXO, donde los montos están establecidos en Coronas noruegas.

Los fondos del estado noruego apuntan en su mayoría a implementar las condiciones para la reducción sostenida de la deforestación en los bosques tropicales peruanos, pero, además buscan fomentar un mercado internacional de pagos por conservación de bosques. Donde los países desarrollados, que emiten más GEI, paguen aquellos países que deben conservar su bosque por el bienestar mundial. Este modelo se viene promoviendo desde hace algunos años en la cooperación internacional y parte de acuerdos internacionales de países dentro de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático²⁵.

2.3 Definiciones en torno a la aplicación de REDD+ en el Perú y la DCI

En todos los casos, el modelo REDD+ de transferencias de fondos como incentivos por reducción de la deforestación requiere que los países generen las condiciones institucionales básicas para garantizar la conservación de bosques de manera sostenible. Es así como, en el marco de la DCI, se acuerdan ciertas condiciones para la implementación de REDD+.

A manera de obtener y recibir financiamiento basado en resultados de la implementación de actividades REDD+, los países en desarrollo deben implementar lo siguiente (en el marco de la CMNUCC²⁶):

1. Una estrategia o plan de acción nacional
2. Un nivel de referencia de emisiones forestales evaluado y/o un nivel de referencia forestal
3. Un sistema nacional de seguimiento forestal
4. Un sistema para proporcionar información sobre cómo se están abordando y respetando las salvaguardas
5. Y las acciones basadas en resultados también deben medirse, informarse y verificarse (MRV) en su totalidad.

De la misma forma, en el caso de la DCI entre Perú-Noruega-Alemania, la cooperación internacional ambiental aplica dicha estructura de ejecución. Se acuerda

²⁵ <https://www.un-redd.org/> El modelo REDD+ se ha venido perfeccionando en los últimos años, especialmente desde la COP19 de 2013 donde se adoptan las condiciones en el marco de Varsovia.

²⁶ <https://redd.unfccc.int/fact-sheets/redd-mrv-and-results-based-payments.html>

entregar cierto monto a cambio de la conformación de las condiciones estructurales para reducir la deforestación o degradación de los bosques en el largo plazo, en una primera Fase 1: Preparación. En una segunda Fase 2: Transformación, se desembolsarán 50 millones de dólares al logro de los resultados (ver cartilla informativa de la DCI). Finalmente, en una tercera Fase 3: Pago por resultados se realizarán los pagos en contribución por reducción verificada. En ese sentido, se asegura que las reglas de juego estén claras a fin de que no existan situaciones de estafa o malentendidos entre naciones que puedan escalar en conflictos mayores.

Ilustración 2 - Cartilla informativa de la DCI, PNCBMCC 2015²⁷

FASES DE LA DCI Y PRINCIPALES AVANCES	
La implementación de la DCI en el Perú se realiza en tres Fases, cada una con metas, plazos y acciones concretas.	
Fase 1: Preparación Desarrollo de instrumentos de gestión que marcan la pauta para las acciones a favor de los bosques.	<ul style="list-style-type: none"> • 30 de set. 2015: Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre aprobados y publicados e instrumentos del CONAFOR y SINAFOR. • 23 de nov. 2015: Reporte oficial de la Medición, Reporte y Verificación (MRV) de la deforestación bruta en la Amazonía peruana. • 21 de jul. 2016: Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC) aprobada y publicada. • 15 de dic. 2016: Nivel de referencia de emisiones forestales por deforestación en la Amazonía presentada y aprobada por la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). • En proceso: Establecimiento del Sistema de Información de Salvaguardas. • En proceso: Diseño del Mecanismo financiero para la DCI.
Fase 2: Transformación Implementación de acciones en campo que tendrán un impacto directo en la reducción de la pérdida de bosques y de las emisiones de GEI.	<ul style="list-style-type: none"> • META 1. Cese a las autorizaciones de cambio de uso de las tierras de aptitud forestal y de protección. • META 2. Impacto de la deforestación y degradación forestal evaluada, incluyendo actividades de extracción de madera, minería, agricultura, hidrocarburos e infraestructura. • META 3. Reducción en un 50 % del área de bosques sin asignación legal de categoría de uso para evitar la conversión de bosques a plantaciones. • META 4. Regularizar la tenencia de 5 millones de hectáreas en tierras de comunidades nativas. • META 5. Al menos 2 millones de hectáreas de bosque bajo incentivos por conservación de bosques en comunidades nativas. • META 6. Proyectos del Plan de Inversión Forestal implementados acorde a los planes existentes.
Fase 3: Contribución por reducción verificada Pago por resultados	<ul style="list-style-type: none"> • El Perú recibirá contribuciones anuales del gobierno del Reino de Noruega por la reducción de emisiones asociadas a la deforestación en la Amazonía peruana, que hayan sido verificadas internacionalmente en forma independiente. • Estos pagos son incentivos por la reducción de estas emisiones por debajo del promedio histórico.

Fuente: MINAM PNCBMCC 2015

Los acuerdos de cooperación REDD+ pueden presentar diversas particularidades que deben ser definidas por los países cooperantes y sus contrapartes a fin de realizar las transferencias de fondos. Por ejemplo, en el caso de la DCI entre Perú-Noruega-Alemania, se establece el rol de Alemania como de asistencia técnica en temas de desarrollo y ambiente, a través de la cooperación internacional que viene implementando

²⁷ <http://www.bosques.gob.pe/declaracion-conjunta-de-intencion>

en Perú desde hace unos años. El rol de Noruega es de donante, país que realizará los pagos de incentivos por conservación. Es así que, las negociaciones para la DCI se dan principalmente con Noruega.

En ese sentido, como parte de los acuerdos establecidos en la DCI, Noruega apoya la primera fase, de Preparación, con 5 millones de dólares, entre otros objetivos, para la conformación del mecanismo de información para medir el nivel de emisiones, así como el reporte y verificación (MRV) de la deforestación neta. Es así que se elaboraron módulos de monitoreo de la cobertura de bosques y capacidades entre los servidores públicos para el desarrollo de tecnología y análisis de sistemas de información geográfica (GIS) dentro de la estructura institucional del Ministerio del Ambiente, en el PNCB.

Asimismo, como documento de política nacional, se aprobó la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático²⁸ en 2016. Además, se establecieron instrumentos clave para implementar la Ley Forestal²⁹, a través de un reglamento que define el proceso de cambio de uso de tierra del dominio público. Se establece, además, una guía metodológica para el proceso de zonificación forestal y se instala el Sistema Nacional Forestal (SINAFOR), que incluye a 17 entidades públicas con funciones dentro de la política forestal, a fin de coordinar acciones necesarias para reducir la deforestación.

Además de los instrumentos normativos, dentro de los entregables acordados en la DCI para la Fase 1: Preparación, se establece la necesidad de generar un mecanismo financiero a fin de que los fondos de cooperación, principalmente aquellos provenientes de pagos o incentivos por conservación REDD+ puedan ser transferidos. Esto implica definir una institución a nivel nacional que reciba y administre los fondos, los distribuya a partir de un plan de implementación que defina el uso de los fondos.

Como servidor público, me tocó desde el PNCB continuar con lo avanzado antes de mi gestión. A mi entrada al PNCB en 2017 debía elaborar un plan de implementación que detalle cuáles eran esas acciones específicas que lograrían reducir la deforestación de manera sostenida, y definir un mecanismo financiero que asegure el presupuesto para que estas acciones se implementen. Asimismo, era necesario coordinar con una serie

²⁸ Decreto supremo 007-2016-MINAM

http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54 ESTRATEGIACAMBIOCLIMATICO2016_ok.pdf

²⁹ Ley N°29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre

de actores involucrados en el proceso, dentro y fuera del Estado, así como encontrar la mejor estrategia para implementar reformas de políticas pública en el país.



3. Contexto institucional ambiental en el Perú 2016-2018

La necesidad de implementación de REDD+ en el Perú, a través de la DCI, implicaba identificar las condiciones necesarias para reducir la deforestación de manera sostenible. En ese sentido se hace necesario que revisemos cuáles son las características de la realidad forestal y su contexto institucional en el Perú.

En términos formales, la política forestal en el Perú forma parte de las funciones del Ministerio de Desarrollo Agrícola y Riego (MIDAGRI). La cual “Dicta políticas nacionales y normas para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos forestales y de la flora y la fauna, en concordancia con las políticas nacionales del ambiente³⁰.” Pero, las políticas nacionales del ambiente recaen principalmente en el Ministerio del Ambiente según su ley de creación³¹:

“Son objetivos específicos del Ministerio del Ambiente:

- a) Asegurar el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía.
- b) Asegurar la prevención de la degradación del ambiente y de los recursos naturales y revertir los procesos negativos que los afectan.”

Esta distribución de funciones entre dos ministerios, el MIDAGRI, encargado de implementar acciones dirigidas al aprovechamiento de los recursos forestales y agrícolas, y el MINAM, encargado de implementar acciones de conservación de los recursos naturales, suele generar un desencuentro entre los intereses institucionales de ambos actores. Además de esta institucionalidad compartida, se suma que en el 2014 se crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) para llevar a cabo acciones asociadas a la política nacional forestal. Funciones que anteriormente recaían dentro de una Dirección General en el Ministerio de Agricultura y Riego, en ese entonces, MINAGRI.³²

³⁰ Ley de creación del MIDAGRI N° 31075, durante el periodo de análisis el actual MIDAGRI era llamado como MINAGRI (Ministerio de Agricultura y Riego)

³¹ Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente

³² A partir del tratado de libre comercio con Estados Unidos se acordó crear una entidad forestal autónoma, modelada a partir del Servicio Forestal de Estados Unidos, con el objetivo de gestionar y controlar el mercado de

Tabla 1 - Entidades relacionadas a la conservación de bosques

<ul style="list-style-type: none">• Presidencia del Consejo de Ministros: OSINFOR• Ministerio del Ambiente: Programa Bosques, SERNANP, Procuraduría Pública• Ministerio de Agricultura (ahora MIDAGRI): DGAAA, DGSPACR, DG Políticas Agrarias, SERFOR• Ministerio de Justicia: SUNARP (Registro de predios, títulos a comunidades, títulos habilitantes)• Ministerio de Defensa: DICAPI (Acción de control)• Ministerio Público: Fiscalía Especializada en Materia Ambiental• Gobiernos Regionales: titulación, aprobación de cambio de uso de suelos, estudios de suelos, otorgamiento de títulos habilitantes forestales, gestión de Áreas de Conservación Regional• Gobiernos Locales: Áreas de conservación ambiental, bosques locales• Sector Privado: Actividades extractivas y productivas (sostenibles, ilegales)• Comunidades nativas• Organizaciones No Gubernamentales

Fuente: Elaboración propia.

El SERFOR se adscribe al MIDAGRI y se crea bajo la Ley Forestal y de Fauna Silvestre³³, aprobada el 2011, como organismo público técnico especializado, autoridad forestal y ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR). En ese sentido, una entidad adscrita al MIDAGRI, de menor rango, se encarga de procesos como la zonificación forestal nacional, a fin de identificar los territorios nacionales con bosque primario. Según el acápite a. de la segunda Fase 2: Transformación de la DCI, se deben cesar todas las autorizaciones de conversiones de tierra forestal a agrícola. Dicha responsabilidad estaría a cargo del SERFOR y de los gobiernos regionales (GOREs). La pregunta que resalta es si cuenta con el presupuesto necesario y la capacidad para llevar a cabo la zonificación forestal en 70 millones de hectáreas de bosque en el país, o si los GOREs pueden cesar los permisos agrícolas que otorgan sobre bosque primario.

Para zonificar los bosques primarios y reducir la expansión agrícola, causa principal de la deforestación³⁴, además se requiere manejo político ya que el proceso de

productos forestales, para más información ver: Lanegra Quispe, Ivan. Cambios y continuidades en la institucionalidad ambiental peruana. A 20 años de la creación del consejo nacional del ambiente. En: Revista De Derecho Administrativo, (15), 21-27. 2015

³³ Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763

³⁴ Diversos estudios muestran que el principal driver de la deforestación es la agricultura, incluida la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático 2016.

zonificación forestal implica el intercambio con actores nacionales y regionales, quienes pueden tener diferentes intereses sobre el uso del territorio. Para llevar a cabo este proceso SERFOR requería apoyo político para negociar y tomar decisiones formales. Además, teniendo menor rango que el MIDAGRI, el SERFOR debía coordinar el SINAFOR y definir acciones junto con las 17 entidades públicas³⁵ involucradas en la política forestal y de fauna silvestre. En mi experiencia, hasta la fecha no ha habido reuniones relevantes del SINAFOR donde se hayan tomado decisiones relevantes de política forestal.

3.1. La participación de la sociedad civil en la política ambiental

Dentro de la generación de arreglos institucionales asociados a la política forestal, debemos también mencionar como actor fundamental a la sociedad civil organizada, que cumple el rol de asesorar al Estado en la generación de dichas normas a través de los espacios de consulta pública y participación ciudadana que existen en el marco de la Ley peruana. A partir del análisis y las entrevistas realizadas encontramos que como actores relevantes en este proceso destacan las Organizaciones No gubernamentales con un enfoque ambientalista, que llamaremos ONGs ambientales, y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas a nivel nacional, como la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), con bases a nivel regional y local, en comunidades nativas de la Amazonía.

Como ejemplo emblemático del intercambio entre los actores de la sociedad civil y el Estado tenemos el proceso de consulta previa para organizaciones representativas de los pueblos indígenas y consulta pública para la redacción de los cuatro reglamentos de la Ley Forestal N° 29763 (2015), que especifican su accionar. Cabe especificar que dicho proceso estuvo a cargo Fabiola Muñoz, entonces la primera jefa del SERFOR y “champion” de políticas de reducción de la deforestación desde el sector público y posteriormente desde las ONGs ambientales.

³⁵ Decreto Supremo 018-015-MINAGRI, Reglamento para la gestión forestal, artículo 13

Al final del proceso de consulta previa se aprueban cuatro reglamentos que especifican la Ley a través de diferentes aspectos de la gestión del bosque y la fauna silvestre y su aprovechamiento³⁶. Como comentan los entrevistados para este análisis, a pesar de dicho impulso inicial de generación de condiciones institucionales, no se ha terminado de generar la suficiente estructura institucional para asegurar la reducción de la deforestación y el cumplimiento de las condiciones de la DCI.

La diferencia de funciones entre las diversas instituciones que tienen a cargo acciones sobre el bosque ha sido tema de discusión entre los especialistas desde hace algunos años. Se cuestiona por ejemplo que el MIDAGRI esté a cargo de la promoción de negocios asociados al bosque, mientras que el MINAM también tenga funciones de conservación que también permiten implementar negocios sostenibles.

Aun así, dicha dicotomía no parece representar un impedimento para la cooperación internacional al momento de llegar a acuerdos o transferir fondos a proyectos de implementación de REDD+ en el Perú. Tal fue el caso de la DCI que se firma el 2014 solamente con el MINAM del Perú y no involucra de manera formal al MIDAGRI. Se puede decir que el MINAM acuerda implementar la DCI cuando las acciones claves en la reducción de la deforestación, como la titulación de comunidades y predios rurales, zonificación forestal, permisos de desbosque, están a cargo del MIDAGRI, su adscrito, el SERFOR, y los Gobiernos Regionales.

Los gobiernos regionales también aparecen como actores relevantes en la reducción de la deforestación, ya que tienen funciones transferidas desde el MIDAGRI y el MINAM, en el marco de la Ley de Bases de la Descentralización N° 27783, para la gestión forestal (aprovechamiento y conservación) dentro de su territorio. Además, se posicionan políticamente en tanto ejercen jurisdicción sobre dichos territorios. Como ejemplo de ello, me tocó participar en la apertura de la oficina descentralizada del PNCRB en Loreto (2019), donde en reuniones previas el gerente de la Gerencia Regional de Desarrollo Forestal y Fauna Silvestre de Loreto insistía en que el PNCRB debía ser parte del gobierno Regional de Loreto dado que en dicha región se encontraba la mayor extensión de bosques nacionales. No parece faltarle razón, la duda que quedaba entre los funcionarios del

³⁶ <https://www.serfor.gob.pe/portal/wp-content/uploads/2016/03/LFFS-Y-SUS-REGLAMENTOS.pdf>

PNCB es si es que están en la capacidad y tienen la disposición de gestionar la conservación del bosque a fin de reducir la deforestación.

3.2. El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático

“El Perú es el segundo país con más bosque en Sudamérica y el noveno en el mundo. La conservación de sus bosques representa una gran alternativa para contribuir a mitigar el cambio climático por la cantidad de carbono que almacenan y por ser una fuente de servicios ambientales.”³⁷

El Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCB) fue creado en base a lo dispuesto por la Décimo Novena Política de Estado del Acuerdo Nacional (2002) y por la Política Nacional del Ambiente (2010). En su creación, tuvo originalmente un horizonte de 10 años de existencia, hasta el 2021³⁸, y se enfoca en usuarios de comunidades nativas tituladas, con el objetivo de contribuir a la conservación del patrimonio forestal. Sus principales acciones se refieren al monitoreo y mapeo de bosques, y la promoción de sistemas productivos sostenibles en Comunidades Nativas, con el objetivo de conservar e incentivar el uso sostenible de los recursos del bosque.

3.3. Las Transferencias Directas Condicionadas

Mi encargo en el PNCB entre el 2017 y 2019, se da como coordinador del Área de Promoción de Sistemas Productivos Sostenibles³⁹. Sistemas productivos referidos principalmente a desarrollarse en las comunidades nativas socias del PNCB, a partir de los convenios para Transferencias Directas Condicionadas (TDC). Dichas transferencias

³⁷ Conservando Bosques Comunitarios en el Perú, Sistematización del Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios 2011-2013. Proyecto CBC, GIZ Perú; documenta el apoyo de la cooperación alemana al PNCB

³⁸ Actualmente se ha extendido la vigencia del PNCB por 20 años más, Decreto Supremo N° 008-2010-MINAM

³⁹ Manual de Procesos y Procedimientos Priorizados del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, PNCB 2016, que actualmente ha sido derogado por la resolución administrativa N° 07-2021-MINAM/VMDERN/PNCB/UA

condicionadas se dan a partir de acuerdos formales entre el PNCB y las comunidades nativas, donde el PNCB se compromete un pago anual (calculado en 10 soles por hectárea de bosque) con la condición de que la comunidad implemente un plan de conservación y mantenga su bosque en pie. Este plan de conservación puede incluir la generación de empresas comunales, reparo de infraestructura comunal, organización del comité de vigilancia del bosque, entre otros.

El incremento de hectáreas de comunidades nativas bajo un mecanismo de incentivo, como la TDC, es un objetivo específico de la fase dos: Transformación, de la DCI (acápito e.). Se plantea a incrementar a dos millones de hectáreas de bosque comunal registrados bajo este esquema de conservación. Cuando entré al PNCB se tenían registradas menos de 100 comunidades nativas con aproximadamente 1 millón de hectáreas. Para el 2018 la gestión del director ejecutivo César Calmet había logrado conseguir el presupuesto público para incrementar el millón de hectáreas faltante para cumplir con el hito de la DCI⁴⁰.

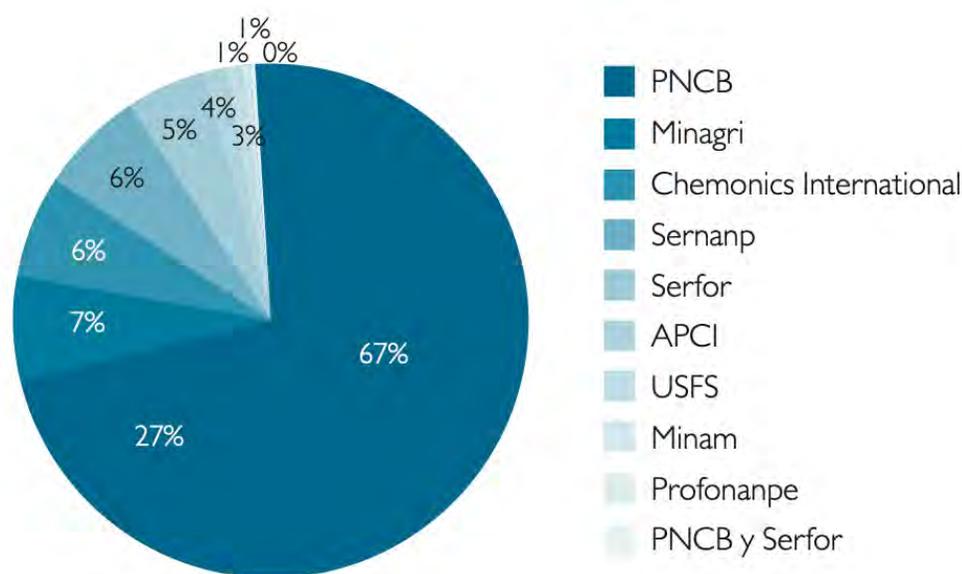
3.4. Gestión de la DCI y otros fondos de cooperación internacional

Además del sistema de incentivos para la conservación del bosque de comunidades nativas a través de las TDC, el PNCB se durante la administración de Gustavo Suarez de Freitas (2011 a 2016) en gestionar fondos de conservación de bosques provenientes de diferentes fuentes cooperantes. Formalmente el PNCB se convirtió en el punto focal REDD+ para el Ministerio del Ambiente, es decir estaba a cargo de gestionar y aprobar los proyectos REDD+ del ministerio⁴¹.

⁴⁰ <http://www.bosques.gob.pe/archivo/Registro-comunidades-al-2021.xlsx>

⁴¹ “La conservación de bosques en el Perú (2011-2016) Conservando los bosques en un contexto de cambio climático como aporte al crecimiento verde”, Ministerio del Ambiente 2016

Ilustración 3 - Distribución del Financiamiento Según Entidades Ejecutoras (US\$)



Fuente: Financiamiento para bosques y cambio climático en Perú ¿un bosque de dinero? avances, retos y perspectivas para la escala subnacional y los pueblos indígenas, Hugo Che Piu, et al, 2016

Tal como menciona un entrevistado, “como esperando que algún proyecto tuviera éxito”, el PNCB administraba el inicio e implementación de proyectos, en algunos casos, como el del Programa de Inversión Forestal (FIP) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), harían que el PNCB se convierta en una Unidad Ejecutora⁴² e implemente los proyectos y administre millones de dólares.

Es así como el PNCB adquiere una relevancia nacional en temas REDD+ y se convierte en interlocutor directo con países cooperantes y agencias de cooperación multilaterales. Como ejemplo de ello, desde el PNCB, en el 2013, se conforma y propone la Estrategia de Bosques y Cambio Climático (documento de política para la implementación de REDD+ en el Perú, ver acápite c. de la Fase 1: Preparación) y se desarrolla el nivel de referencia y sistema de monitoreo para REDD+ (acápite a. de la

⁴² Resolución de Coordinación Ejecutiva N° 06-2022-MINAM/VMDERN/PNCBMCC

fase 1), el sistema de salvaguardas (acápito f. de la fase 1) y el diseño del mecanismo financiero para recibir fondos REDD+ en el marco de la DCI (acápito b. de la fase 1).⁴³

Bajo la nueva gestión del viceministro Fernando León (2017-2019) algunos de los proyectos gestionados por el PNCB pasaron a ser administrados por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD) en el MINAM donde, se decía, serían su destino verdadero de acuerdo con las funciones de dicha dirección en el ROF del MINAM.

Como menciono anteriormente, al iniciar como Coordinador al PNCB, entre mis funciones se asigna la coordinación y elaboración del plan de implementación para la DCI y el desarrollo de un mecanismo financiero para la transferencia de fondos noruegos. Estos eran entregables pendientes desde la Fase 1: Preparación de la DCI, inicialmente planificados para lograrse el 2015. El plan de implementación era necesario para determinar dónde y cómo se debían alocar los fondos y debía estar asociado al desarrollo de un mecanismo financiero para realizarlo.

Luego de la presentación del plan de implementación y el mecanismo financiero a los países cooperantes, Noruega y Alemania, se esperaba su aprobación a fin de recibir el desembolso de 50 millones (acordados para la implementación de la Fase 2: Transformación). En ese sentido se inició el trabajo de conformación del equipo de trabajo dentro del PNCB que elaboraría el plan implementación y que tuvo a su cargo además:

- Conformar espacios de trabajo, que incluyeron a los distintos sectores del gobierno nacional, los gobiernos regionales (GOREs), organizaciones indígenas y organizaciones de la sociedad civil;
- Realizar talleres Descentralizados en regiones amazónicas;
- Analizar los avances hacia el cumplimiento de los entregables y metas de la Fase I y II de la DCI;
- La identificación de brechas temáticas y financieras para el cumplimiento de los entregables;

⁴³ “La conservación de bosques en el Perú (2011-2016) Conservando los bosques en un contexto de cambio climático como aporte al crecimiento verde”, Ministerio del Ambiente 2016

- La revisión de las iniciativas en marcha que contribuyen al cumplimiento de los entregables, tanto del sector público, como de la sociedad civil y programas de cooperación;
- Priorización de las acciones para el Plan de Implementación de la Fase II de la DCI.
- Recolectar insumos para la elaboración de una línea de base;
- Preparar de un primer documento de plan de implementación difundida para consulta pública y recepción de comentarios;
- Llevar a cabo reuniones bilaterales y multisectoriales para la definición de indicadores de cumplimiento.

En ese sentido, entre 2017 y 2018 el PNCB, a través del equipo de elaboración del plan, llevó a cabo más de 50 reuniones con más de 160 actores. Según mis apuntes de trabajo, se generaron espacios multisectoriales técnicos con entidades estatales y organizaciones de la sociedad civil, a fin de discutir y aprobar cada una de las etapas del plan de implementación y la propuesta del mecanismo financiero. Tarea que no fue fácil, debido a la diferencia de opiniones e intereses sobre el uso del bosque.

3.5. Propuesta de un nuevo mecanismo financiero para la DCI

Paralelamente al proceso participativo para desarrollar el plan de implementación para la DCI, el PNCB coordinaba con las entidades públicas relevantes aquellas acciones que debían ser incluidas en dicho plan de implementación. Asimismo, se coordinaba con la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) el desarrollo del mecanismo financiero. Se había determinado proponer a Noruega y Alemania (principalmente a Noruega quien era el donante de fondos) que la transferencia de incentivos se realice directamente al presupuesto público nacional. Es decir, una modalidad transferencia de fondos de gobierno a gobierno.

Este modelo no era nuevo para el MEF, se encontraba regulado bajo una directiva⁴⁴ y tenía como objetivo de facilitar la articulación de los fondos de cooperación con el presupuesto público peruano. Para ello, se debían identificar las acciones que

⁴⁴ Directiva N° 002-2010-EF/76.01

como parte del presupuesto público apuntaban a la reducción de la deforestación e ingresar los fondos en las entidades que en ese momento llevaban a cabo dichas acciones. Este mecanismo, además, buscaba propiciar una mejor sostenibilidad de las intervenciones públicas para reducir la deforestación y facilitar la acción intersectorial e intergubernamental bajo un solo resultado.

Durante una de las primeras visitas de la delegación noruega, que se daría cada tres o cuatro meses durante mi etapa en el PNCB (2017-2019), el equipo del PNCB les presentó la propuesta de que los fondos noruegos sean transferidos directamente al presupuesto público, lo cual causó sorpresa entre los representantes noruegos. Noruega no había trabajado anteriormente con un modelo parecido. Nos mencionaron que estaban acostumbrados a transferir fondos a través de una entidad que financie proyectos de conservación. Como expresan los entrevistados, este mecanismo novedoso y poco convencional para los arreglos de la cooperación internacional probablemente sería uno de los motivos por los cuales no se aprobó el plan de implementación y su mecanismo financiero durante la gestión de Calmet en el PNCB. Además de la propuesta novedosa, se debe considerar la poca estabilidad institucional y los cambios de gestión que se sucedieron durante dicho periodo, que puede haber desmotivado a los representantes noruegos.

3.6. Contexto institucional dentro del PNCB

Al mismo tiempo, como parte de mis funciones tuve que negociar nuevos roles y financiamiento a nuevas actividades con los representantes del proyecto CBC de la cooperación alemana GIZ, que no había participado directamente de la elaboración del plan de implementación de la DCI. La participación de la cooperación alemana a la DCI se daba desde una asesoría técnica, no financiera, y a través de los proyectos de cooperación que tenía en el país desde hacía más de dos décadas. Bajo la nueva gestión del PNCB se planteó que la cooperación internacional debía aportar a los nuevos objetivos de política pública como era el caso de la elaboración del plan de implementación para la DCI. El plan operativo anual acordado anteriormente para el trabajo con la GIZ se descartó, lo cual no fue del agrado de los asesores técnicos alemanes.

Tal como me expresaron asesores técnicos de la cooperación alemana GIZ en su momento, estos quedaron desconcertados por la cantidad de cambios en el personal del PNCB y el nuevo enfoque de trabajo. Los cooperantes de la GIZ debían justificar a Alemania los cambios de objetivo planteados por la nueva gestión. Ya no se quería apoyar a los GOREs en la implementación de un nuevo mecanismo para el subsidio que daba el PNCB, las TDC, tal como se había acordado en el gobierno anterior. Se planteó como objetivo enfocarse en la política para reducir la deforestación y la conformación de un mecanismo financiero para lograr el objetivo de forma efectiva, en ese sentido el proyecto CBC debía “alinearse”.

Luego de tensas negociaciones, para el 2017 el proyecto CBC de la GIZ había cedido a apoyar a los nuevos objetivos de la gestión de Calmet. Particularmente accedieron a apoyar al desarrollo del plan de implementación de la DCI, debido a que en este acuerdo también involucraba al gobierno alemán. Tuve el rol de coordinar con el proyecto CBC de la GIZ un nuevo plan operativo que apuntaba a desarrollar la política pública y el mecanismo financiero para reducir la deforestación. Es en este proceso que se identifican las recetas o mecanismos necesarios para generar la reforma que reduzca la deforestación de manera sostenida. Se decide desarrollar un mecanismo financiero basado en incentivos a las entidades nacionales que debían implementar medidas para reducir la deforestación a través de los Convenios Acuerdo Presupuestario.

3.7. Los convenios de apoyo presupuestario y la metodología del modelo causal para reducir deforestación a través del presupuesto público.

A fin de alcanzar los objetivos ambientales del país, se debe planificar la implementación de intervenciones públicas. Es así que la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático, se presenta como un plan general para la reducción de la deforestación como uno su objetivo principal. Para efectos de este análisis hablamos de la deforestación como indicador crítico, que tiene la ventaja de que, una vez establecido un sistema de medición de la deforestación a nivel nacional, se puede verificar y presentar como resultado a los países donantes a fin de recibir beneficios REDD+.

La Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático establece una base para identificar los objetivos que se requieren lograr para reducir un indicador de la

deforestación o degradación de bosques nacionales. Desde el PNCB, y en intercambio con Noruega, en el 2017 se definió que dicha Estrategia debía ser el primer paso para elaborar un plan que desarrolle y concretizarse en intervenciones de gobierno y presupuesto público, como parte de un mecanismo de reforma de la gestión pública. Es decir, el siguiente paso era identificar aquellas acciones (intervenciones públicas), que generadas, controladas o incentivadas desde el Estado, podrían lograr el objetivo de reducir la deforestación. Dichas acciones se incluirían en el plan de implementación de la DCI.

La reforma de política pública de reducción de la deforestación, a través del plan de implementación de la DCI tuvo el enfoque de cambio de condiciones institucionales. Se planteó generar, intervenciones, productos y normativa necesaria a fin de coordinar las acciones estatales a realizar. No se trataba solamente de generar una propuesta reforma legal, desde el papel, sino de generar condiciones a largo plazo para el cambio, identificando acciones y productos efectivos (identificados desde la revisión de evidencia), que puedan lograr el cambio necesario.

La administración de César Calmet, director ejecutivo del PNCB 2016-2018, plantea utilizar un mecanismo de gestión para el logro de objetivos de política pública y generación de reformas sostenibles. Se trata de los mecanismos de incentivos generados por el MEF, que habían tenido éxito en generar la reforma de salud de reducción de la desnutrición crónica infantil⁴⁵. Se trata de los Convenios de Apoyo Presupuestario (CAP)⁴⁶

“Los Convenios de Apoyo Presupuestario son un acuerdo de carácter técnico suscrito entre las entidades públicas y la Dirección General de Presupuesto Público. En el Convenio la Entidad Pública se compromete al cumplimiento de metas de Indicadores de Resultado o Producto del programa presupuestal, según corresponda, así como en la ejecución

⁴⁵ “Reporte de la Sistematización del Programa de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional – EUROPAN”, Luis Cordero y Roger Salhuana, 2014

⁴⁶ Directiva N° 001-2016-EF/50.01 “Directiva para la formulación, suscripción, ejecución y seguimiento de convenios de apoyo presupuestario a los programas presupuestales, Ministerio de Economía y Finanzas

de los Compromisos Gestión para una mejor provisión de los servicios públicos.”⁴⁷

Los convenios de apoyo presupuestario se han consolidado en los últimos años en un ejemplo de proceso administrativo efectivo para alcanzar resultados de políticas públicas nacionales, a partir de dirigir las acciones de las entidades públicas. En el caso de la desnutrición crónica infantil se alcanzaron metas importantes a nivel regional con lo cual “...de acuerdo con datos de la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES), entre 1995 y 2007, la prevalencia de desnutrición crónica (DCI) se mantuvo casi invariante alrededor del 28%. A partir del año 2008 hasta el 2014, el indicador de DCI cayó más de 14 puntos en el promedio nacional, con una mayor reducción en los niños de los quintiles más pobres.”⁴⁸

Se debe considerar que César Calmet, director ejecutivo del PNCB (2016-2018), fue anteriormente un funcionario que participó en el MEF de la implementación de dicha estrategia de Convenios de Apoyo Presupuestal. Desde un comienzo lo planteó como un mecanismo efectivo de política, no es coincidencia que se haya optado por implementar dicha estrategia para reducir la deforestación. El objetivo era claro y se tenía una receta para implementar reformas de políticas públicas. Es por ello que se planteó la propuesta a nivel de la cooperación noruega.

En resumen, la directiva del MEF Directiva N° 001-2016-EF/50.01, plantea un esquema que desagrega los objetivos de política pública en actividades concretas que llama intervenciones. Se identifica en primer lugar la condición de interés, en este caso, la reducción de la deforestación. A continuación, se modelan las relaciones causa-efecto asociadas a la condición de interés, identificando a partir de la evidencia existente, aquellos factores que impiden o promueven la deforestación en el país. Como resultado de este análisis, se obtiene un modelo conceptual, libre de sesgos institucionales, donde las intervenciones, los presupuestos y los actores que los implementan no se deciden en base a funciones normativas, sino a partir de la evidencia científica.

⁴⁷ https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100751&view=article&catid=211&id=5400&lang=es-ES

⁴⁸ “Claves de la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Perú: el caso del Presupuesto por Resultados”, Instituto de Gobierno y de Gestión Pública, Universidad San Martín de Porres, Documento de Políticas Públicas N° 7, Julio 2022.

Luego de contar con los factores, se identifican las intervenciones que actualmente existen y no existen en el esquema de presupuesto público peruano (programas presupuestales) y están asociados al modelo conceptual desarrollado. A partir de esto se identifican los incentivos que serán parte de la negociación para la firma de convenios anuales con las diferentes entidades públicas involucradas, Gobiernos Regionales, Ministerios y otras entidades públicas. Se establece así un proceso estratégico a nivel nacional coordinado por el Ministerio de Economía y el Ministerio del Ambiente. El análisis de identificación de las intervenciones y productos planteados en ese momento (2018) no difiere mucho de lo que se puede ver actualmente desde el plan de implementación presentado por el MINAM⁴⁹

3.8. Proceso político y técnico para la implementación de Convenios de Apoyo Presupuestario para la DCI

Luego del trabajo técnico de identificación de las intervenciones prioritarias y las entidades públicas que las deben implementar para reducir la deforestación, se plantea como parte del mecanismo CAP un factor político. Se considera necesario encontrar una “ventana de oportunidad” de carácter político para generar la reforma. Como parte del proceso de elaboración del plan de implementación para la DCI, se presenta a las entidades públicas y gobiernos regionales la estrategia de incentivos como propuesta de mecanismo financiero de la DCI.

El equipo del PNCB inició un proceso de intercambio con funcionarios de la Dirección General de Presupuesto Público en el MEF, encargada de firmar los convenios de apoyo presupuestario, a fin de diseñar los procedimientos y acomodos institucionales para que dichos acuerdos se den. Asimismo, se consideró como parte del proceso participativo la presentación de este nuevo mecanismo de financiamiento a los diversos actores del sector público, así como de la sociedad civil: principalmente ONGs ambientales y organizaciones representativas de los pueblos indígenas, a nivel nacional y regional.

49

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3653241/Plan%20de%20Implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Fase%20de%20la%20DCI.pdf.pdf>

Como parte del proceso de generación de los CAP y el mecanismo financiero de la DCI, se propuso que los fondos de Noruega ingresen directamente a formar parte del presupuesto nacional apuntando a aquellas acciones que generarían los arreglos institucionales necesarios para reducir la deforestación. Tal como había sido en el caso del fondo European y la reducción de la desnutrición crónica infantil. En este proceso de elaboración de un plan de implementación para la DCI que iría de la mano con un mecanismo financiero, se acordó previamente que se trabajaría junto con los especialistas del MEF para desarrollar la ruta de firma de los CAP, negociación con los gobiernos regionales a partir de las metas establecidas a partir del análisis de factores que proponía dicho plan.⁵⁰



⁵⁰ El proceso de negociación e incidencias políticas a partir de la firma de CAP con los Gobiernos Regionales está explicado en: "El papel aguanta todo: la implementación del Presupuesto por Resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano a la luz del Plan Articulado Nutricional", tesis para optar el título profesional de licenciado en ciencia política y gobierno, Joaquín Wray Guerrero, 2020

4. Sistematización de la experiencia laboral: el contexto político y el encargo de la DCI

La generación de reformas profundas en las políticas públicas nacionales, entendidas en términos de cambios que generen mejoras en las condiciones para la población y su entorno, se implementan desde la administración pública a través de normativa y procesos institucionales. Se plantean mecanismos técnicos y políticos para el logro de resultados de políticas públicas que harán sostenible los cambios en el largo plazo y asegurarán que, una vez hecha la reforma, el país no vuelva a condiciones anteriores.

En ese sentido, era claro para la gestión del PNCB que, para lograr el objetivo de la DCI, de reducción sostenida de la deforestación, se debía generar una reforma de políticas públicas a nivel nacional. Dicha reforma implicaba mapear las condiciones sociales, políticas y económicas existentes, que propiciaban la deforestación, así como identificar a los actores involucrados y los arreglos institucionales y normativos. Como parte de dicho análisis se vio la necesidad de conversar con diversos actores y discutir las propuestas del plan en un proceso participativo.

4.1. Sobre los actores de la DCI y sus intereses

Como parte de la elaboración del plan de implementación de la DCI se llevó a cabo un proceso de intercambio con los actores más relevantes. Como he mencionado anteriormente se llevó a cabo, un proceso participativo que involucró a más de 160 entidades públicas del gobierno central, gobiernos regionales y locales, y organizaciones de la sociedad civil, principalmente ONGs ambientales y organizaciones indígenas.

Dichos intercambios tenían un carácter técnico, pero también uno político, donde se discutía con actores que tenían diversos intereses sobre la distribución de los fondos que llegarían desde la cooperación noruega. Por ejemplo, las organizaciones indígenas podían preferir que los fondos se dirijan a acciones de generación de oportunidades económicas y de acceso a servicios públicos en las comunidades nativas. De la misma forma, las ONGs ambientales podrían preferir el financiamiento de pequeños proyectos, que ellos podían administrar, en lugar de transferir fondos a través del presupuesto público. En mi experiencia, esa fue la tendencia en los espacios de intercambio con dichos actores.

Pero ¿cómo podía el PNCB manejar los intereses de tantos actores, que tenían una plataforma política establecida?, ¿cómo podría operarse desde el PNCB una reforma de política pública que involucraba a esa diversidad de organizaciones e instituciones?, ¿cuál era el peso político del Ministerio del Ambiente en ese momento que permitiría lograr acuerdos con otros Ministerios y Gobiernos regionales?, ¿Cuál era la importancia que tenían los temas ambientales para el gobierno?

A fin de analizar la viabilidad de generar reformas de tamaño envergadura debemos considerar el contexto político existente durante el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) entre julio de 2016 a marzo de 2018.

4.2. Contexto político, cambio de gobierno y cambio de rumbo

Las elecciones nacionales en 2016 habían dado victorioso por un pequeño margen a un candidato de corte liberal que prometía gestionar al gobierno de manera más eficiente, “como una empresa”⁵¹. Para diferenciarse del gobierno anterior, de Ollanta Humala, el partido ganador de las elecciones PPK planteaba una postura conservadora en lo fiscal y prometía convocar a una burocracia de corte empresarial y tecnocrática con la apuesta de destrabar la inversión pública⁵².

El primer ministro de su gabinete fue inicialmente Fernando Zavala, que venía de ser gerente de la empresa Backus. En un mismo estilo, PPK convocó a otros ministros y ministras, diversos economistas y empresarios como Alfredo Thorne y Bruno Giuffra. Algunos otros como Cayetana Aljovín, ministra de Desarrollo e Inclusión Social; representante de una derecha política asociada con el fujimorismo, abiertamente crítica al gobierno anterior de Ollanta Humala⁵³.

Como es común en los cambios de gobierno, durante el primer año de gobierno de PPK se vivió una época de cambios en el aparato burocrático. Un proceso esperado de nuevas encargaturas como parte del traspaso de un gobierno, natural del sistema democrático peruano. A pesar de eso, la reconstitución de equipos de trabajo y revisión

⁵¹ <https://elcomercio.pe/somos/alberto-vergara-paradoja-caudillo-institucionalista-noticia-505070-noticia/?ref=ecr>

⁵² “Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido” Moisés Arce y José Incio, *Rev. cienc. polít.* (Santiago) vol.38 no.2 Santiago Aug. 2018 <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>

⁵³ K.O. PPK: caída pública y vida secreta de Pedro Pablo Kuczynski, Marco Sifuentes, 2019, Editorial Planeta

de objetivos dentro de cada ministerio se hizo prolongada e incluyó, en el caso del Ministerio del Ambiente, el cambio de diversas cabezas (líderes políticos) que anteriormente habían acompañado durante los cinco años de gestión al ministro del Ambiente, Manuel Pulgar Vidal.

Como parte del primer gabinete de PPK fue nombrada ministra del ambiente la economista y catedrática de la Universidad del Pacífico Elsa Galarza⁵⁴. Como parte de la nueva gestión en el MINAM, se nombran nuevos viceministros y directores generales, así como un nuevo director ejecutivo del PNCB, César Calmet, quien convoca un nuevo equipo e inicia la revisión de documentación y objetivos trazados en la administración anterior.

En ese sentido, la nueva administración del PNCB también revisa lo acordado anteriormente con la cooperación internacional. Estas revisiones por gerentes gubernamentales de rango medio, como directores generales, directores de línea y coordinadores (como en mi caso) provocan el retraso o paralización de algunos procesos en marcha. Uno de estos procesos pendientes fue la elaboración del Plan de implementación para la DCI, que originalmente contaba con una versión borrador desde 2015. Había sido elaborado por la gestión anterior a Calmet, la gestión de Suarez de Freitas, pero en 2016 se decidió revisar antes de presentar a los países cooperantes a fin de cambiar la estrategia de implementación y de su mecanismo financiero.

Con el cambio de gobierno de PPK, los acuerdos entre el Estado peruano y la cooperación internacional ambiental pasan a un estado de revisión por los nuevos funcionarios, como yo, quienes debemos ponernos al tanto de las propuestas hechas por la gestión anterior. En mi experiencia, en algunas ocasiones, este proceso de revisión puede truncar la publicación de normas o la implementación de procesos en harás de buscar una mejor manera de hacer las cosas. Los funcionarios entrantes muchas veces cometemos el error de querer “re-inventar la rueda”, es decir, volver a revisar información y repetir discusiones que llevaron a las propuestas de la gestión anterior. Esto se hace más evidente cuando se cambia buena parte de los equipos técnicos como fue el caso del PNCB en 2016.

⁵⁴ <https://libelula.com.pe/en/elsa-galarza-la-primer-mujer-que-liderara-el-ministerio-del-ambiente-de-peru/>

4.3. El boom de la cooperación internacional ambiental en el Perú y el contexto político de la DCI

Como se ha mencionado, previamente, durante el gobierno de Ollanta Humala (2011 – 2016), el MINAM del ministro Manuel Pulgar Vidal vivió un boom de acuerdos de cooperación internacional. Fue un quinquenio en el que se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, COP20 en Lima, Perú. En esta reunión de países, como parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), se debaten las obligaciones de los países para reducir la emisión de gases de efecto invernadero. Tal fue el caso de la COP21 de París 2015, donde se acordó que el calentamiento global no debía superar los dos grados centígrados y se impulsó la implementación de REDD+ a nivel global, así como la conformación de diversas estrategias y fondos climáticos a apoyar esta causa.

En los cinco años de gestión de Pulgar Vidal, los proyectos climáticos y fondos de las ONGs para temas ambientales se incrementaron de manera significativa en el Perú⁵⁵. Uno de los acuerdos más relevantes de aquel periodo la firma de la Declaración Conjunta de Intención entre Perú, Noruega y Alemania que incluye la donación condicionada de 300 millones de dólares de fondos noruegos. La declaración es firmada por el ministro del ambiente de los tres países y refrendada el 2014, durante la asamblea general de naciones unidas, por el presidente Ollanta Humala.⁵⁶

Originalmente la DCI es un acuerdo no vinculante⁵⁷ entre las tres naciones (Perú-Noruega-Alemania), que plantea una cooperación para “reducir las emisiones de gases de efecto invernadero producto de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+) y promover el desarrollo sostenible en Perú” y considera “establecer una asociación frente al cambio climático enfocada en REDD+ y abierta a la afiliación de otros socios.”⁵⁸

Bajo el mismo tenor de la DCI, con el propósito de promover una política nacional que enfrente a los drivers (fuentes) de la deforestación, y promueva el desarrollo sostenible

⁵⁵ Financiamiento para bosques y cambio climático en Perú ¿un bosque de dinero? avances, retos y perspectivas para la escala subnacional y los pueblos indígenas, Hugo Che Piu, et al, 2016

⁵⁶ <http://www.bosques.gob.pe/archivo/6-dci-acuerdo-peru-noruega-alemania-dci.pdf>

⁵⁷ En términos legales, no es obligatorio como lo sería un tratado internacional y se puede incumplir sin penalidad.

⁵⁸ Ver sección ANEXO, Declaración Conjunta de Intención 2014

del país, principalmente desde la transformación de la industria agricultura, forestal y minera; durante el periodo 2011 a 2016 el país firma acuerdos por más de 600 millones de dólares en cooperación internacional ambiental⁵⁹. Este monto corresponde a alrededor 30 proyectos e iniciativas a implementarse, promovidos principalmente por Noruega (49%), pero también desde Alemania (10%), Estados Unidos (10%), Japón (4%) y agencias multilaterales y fondos internacionales (27%).

El análisis de ChePiu (2016) demuestra que el bosque peruano está altamente valorado por la comunidad internacional. Existe el interés desde los países desarrollados en invertir en la conservación del bosque tropical amazónico, para lograrlo era necesario que desde las estructuras estatales, política nacional y organizaciones de la sociedad civil peruana se tenga la voluntad y la capacidad para gestionar los fondos. El intercambio entre estos actores es lo que analizaremos a continuación.



⁵⁹ Según el estudio de ChePiu et al (2016), alrededor de 430 millones tendrían carácter de donación.

5. Teoría Análisis sociológico: niveles de negociación, win-sets y teoría de juegos

A partir del análisis sociológico podemos identificar cómo el proceso de elaboración del Plan de Implementación de la DCI (2017-2019) incluyó la propuesta de una receta de la gestión pública basada en resultados, como es el caso de los Convenios de Apoyo Presupuestario, con el fin de generar una reforma profunda que apuntaba a reducir la deforestación de manera sostenible; atacando los factores que hacen posible su persistencia. Una reforma de política pública que se impulsa en medio de una crisis política, de inestabilidad y cambio gubernamental, en un Gobierno de PPK (2016-2018) que estaba continuamente enfrentado con el poder legislativo. Este poder del estado liderado por el Fujimorismo finalmente logra sacar a PPK del poder.

5.1. Dificultad de alineación de políticas nacionales y reformas profundas

Tal como lo hemos mostrado anteriormente, desde una mirada la articulación de los actores e instituciones, se puede confirmar las discrepancias en la posición de diferentes representantes, ministerios, gobiernos regionales, ONGs ambientales y organización es indígenas, con diferentes puntos de vista sobre cómo llevar a cabo las tareas necesarias para implementar la reforma y si éstas se deberían implementar.

Como se ha explicado, estas disonancias se presentan también durante el cambio de gobierno, cuando una nueva administración procede a revisar lo hecho por anteriores funcionarios, lo que puede provocar la demora en generar una reforma urgente que apunte a reducir la deforestación. En el caso concreto de la DCI parece generarse una falla en el ciclo de la cooperación internacional, un quiebre que no permite que se implemente dicha reforma. Evidencia de esto es que, en el caso de la DCI, se han realizado pagos por parte de Noruega para las dos primeras fases, pero llama la atención que no se hayan iniciado los pagos de país a país, de la Fase 2 o 3, originalmente proyectados para antes 2017⁶⁰.

En toda implementación de políticas públicas es difícil alinear los intereses del país y los intereses que aparecen en los diferentes grupos o coaliciones. En ese sentido,

⁶⁰ Una persona entrevistada aduce la falta de costumbre de la cooperación noruega en hacer pagos de país a país, lo que genera la resistencia de Noruega en hacer los pagos a través de un mecanismo público dentro del presupuesto público.

los acuerdos de cooperación internacional se pueden analizar como compromisos entre instituciones que se dan a nivel de política de relaciones exteriores, pero que se deben traducir en un intercambio técnico y administrativo, con otros ministerios y funcionarios. Al mismo tiempo dichos acuerdos deben alinearse con los intereses de las organizaciones de la sociedad civil. Tal como hemos visto, en el caso de la DCI nos referimos principalmente a las Organizaciones representativas de los pueblos indígenas y las ONGs ambientales.

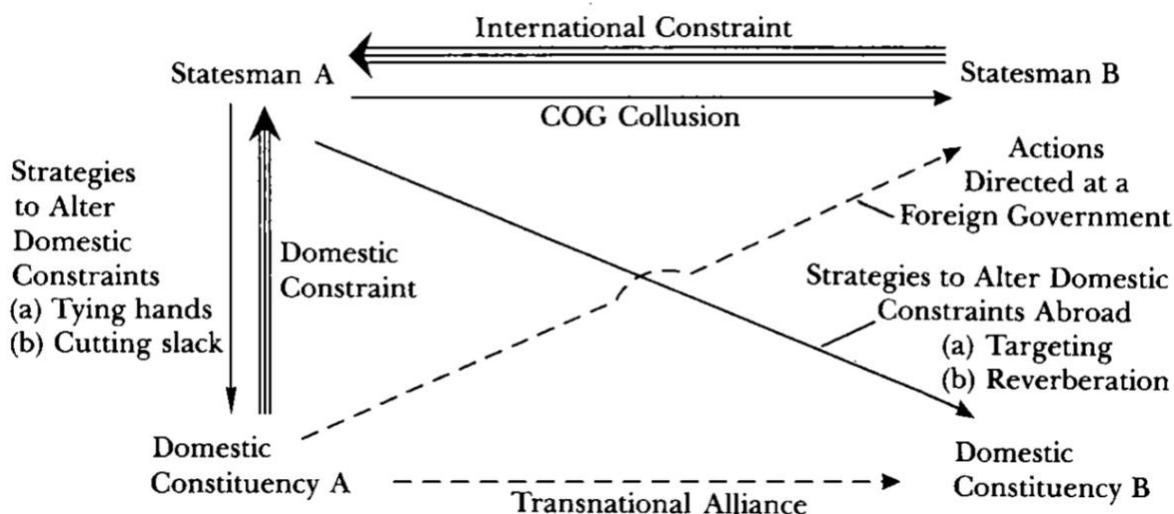
5.2. ¿Actores en conflicto o alineados?: los niveles políticos y ciudadanos de la política internacional ambiental

Para efectos de este análisis, revisaremos dónde pueden estar los impases y concurrencias entre los actores en el proceso de aprobación del plan de implementación de la DCI. A partir del modelo de negociación entre la diplomacia y la política doméstica planteado por Robert Putnam (1988)⁶¹, podemos interpretar las posiciones estratégicas entre las burocracias peruana, noruega, y la sociedad civil de ambos países considerando sus intereses y contexto institucional.

Putnam plantea diferenciar entre dos niveles de actores, uno a nivel de la política y otro a nivel de sociedad civil. Estos actores generan acuerdos y desencuentros durante la negociación entre países, (1) el nivel político (de políticos, negociadores estratégicos y la administración pública) y (2) el nivel doméstico: entre ciudadanos (organizaciones de la sociedad civil). Para el caso de la DCI podemos identificar alineamientos o desencuentros entre estos dos niveles de actores dentro de cada país, a fin de determinar la probabilidad de que se genere una reforma profunda. Para el caso de la DCI resulta relevante observar la correlación de poderes e intereses existentes que podrían impulsar la aprobación de un plan de implementación y quienes estarían en contra de este.

⁶¹ Robert D. Putnam (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42, pp 427-460 doi:10.1017/ S0020818300027697

Ilustración 4 - Modelo Putnam de los intercambios y estrategias entre statesman (políticos) y sociedad civil (domestic constituency)



Fuente: Robert D. Putnam (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. International Organization.

Para Putnam, los políticos, representados por funcionarios públicos, son los negociadores estratégicos que representan al Estado (statesman), esto incluye a los chief negotiators (jefes negociadores):

“el Rol del jefe negociador: En el modelo estilizado de las negociaciones de dos niveles presentado acá, el jefe negociador es el único vínculo formal entre el Nivel 1 y el Nivel 2. Hasta ahora, he asumido que el jefe negociador no tiene independencia en sus creencias políticas (policy views), pero actúa como un honesto representante (bróker), o tal vez un agente que habla por sus constituyentes.”⁶² (traducción propia)

⁶² Putnam (1988), el original en inglés: “The role of the chief negotiator: In the stylized model of two level-negotiation outlined here, the chief negotiator is the only formal link between Level 1 and Level 2. Thus far, I have assumed that the chief negotiator has no independent policy views, but acts merely as an honest broker, or rather as an agent on behalf of his constituents.”

Dentro del nivel de actores políticos (de representación política o de broker) se debe considerar también el ámbito técnico y burocrático de las políticas públicas. Donde funcionarios de nivel intermedio, como en mi rol de Coordinador en el PNCB, elaboran las estrategias y planes de implementación para el logro de objetivos. Por otro lado, desde la ciudadanía (domestic constituency) podemos observar un nivel ciudadano de discusión de la política, donde se encuentran los grupos organizados o coaliciones, que buscan promover o detener una política pública. En el caso peruano, para la DCI, resaltan las organizaciones indígenas, ONGs ambientales, y con menos poder, parece estar el sector empresarial formal. El sector empresarial ilegal podría estar generando redes económicas e intereses, incluso lobby a nivel legislativo y del gobierno regional, pero su participación como agentes contrarios o a favor de las reformas ambientales requiere de mayor investigación⁶³.

5.3. Mapeo de principales actores en la cooperación internacional ambiental para la DCI

A partir de mi experiencia y la recolección de información para el presente trabajo, podemos realizar un mapeo de los actores más importantes en la definición de la reforma propuesta en el plan de implementación de la DCI. Su nivel de influencia en las decisiones se puede verificar, hasta cierto punto, a partir de procesos de participación pública e intercambios en reuniones, así como arreglos institucionales (funciones de los ministerios y gobiernos regionales) y lo expresado en entrevistas con funcionarios y expertos.

En ese sentido, tratamos de identificar la fuerza de los intereses y la motivación de cada actor en la teoría de juegos propuesta por Putnam. Pareciera que, para el caso del plan de implementación de la DCI en el Perú, las posturas en el Nivel 2: ciudadanos (organizaciones de la sociedad civil), está en concordancia con el Nivel 1: político, ya que podemos identificar en ambos casos un discurso público a favor de la reducción de la deforestación. Pero, por otro lado, encontramos que podrían existir diferencias en los métodos para implementar la reforma, como por ejemplo a través de un mecanismo

⁶³ Ejemplo, presencia de mercados ilegales en el sector forestal, 33% de la madera extraída de los bosques tendría origen ilegal (USAID, 2020)

financiero que priorice el gasto público de los fondos de cooperación. Se piensa que aquellos funcionarios que salieron de la gestión Pulgar Vidal, y pasarían a trabajar a las ONGs ambientales, eran contrarios a la propuesta de CAP.

Tabla 2 - Principales Actores en la aprobación del Plan de implementación de la DCI

	Perú	Noruega
Nivel 1: Político	Ejecutivo: PCM, Cancillería, MINAM, MIDAGRI, GOREs;	Ejecutivo: NICFI, NORAD; Legislativo: parlamentarios
Nivel 2: Ciudadanos	ONGs ambientales, empresas legales/ilegales y, organizaciones indígenas	ONGs ambientales

Fuente: Elaboración propia

El modelo que plantea Putnam para analizar los acuerdos y desacuerdos a diferentes niveles de actores, en el marco de la política internacional, nos puede mostrar la dificultad de implementar reformas profundas cuando existen diferentes intereses entre los actores de cada país. Al mismo tiempo, nos muestra cómo influye el contexto político y los arreglos institucionales que llevan a aprobar acuerdos internacionales. Por ejemplo, podemos aplicar el modelo al acuerdo inicial de la DCI del 2014, donde los líderes políticos, ministros del ambiente de Perú, Noruega y Alemania, llegan a un acuerdo en un Nivel 1: Político que lleva a la firma del acuerdo en la firma, pero que luego encuentra dificultades en la implementación cuando los resultados dependen de la coordinación técnica y política con otras entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Cuando el alineamiento entre los intereses ministeriales desde SERFOR, MIDAGRI, MINAM, confluye con aquel de la Sociedad Civil o Ciudadanía, es cuando deberían posicionarse una reforma. En el caso de la desaprobación del plan de implementación de la DCI presentado el 2018, los entrevistados para este trabajo especulan diversas motivaciones, desde la influencia de las ONGs ambientales peruanas en implementar fondos de la cooperación, cosa que no sería posible si se implementara a través de un mecanismo de administración de fondos dentro del MEF. Hasta la imposibilidad de la administración noruega por realizar fondos de país a país, quedando

el mecanismo financiero de CAPs fuera de la gestión que están acostumbrados a realizar.⁶⁴

Asimismo, debemos considerar que las condiciones institucionales y el contexto político no eran idóneas para aprobar un plan de implementación. A nivel político, de la firma original de la DCI se plantearon resultados generales, pero al nivel doméstico el nuevo gobierno con una nueva propuesta de mecanismo financiero, nuevos enfoques de gestión, nuevos gestores y negociadores (chief negotiators), no parece otorgar la seguridad a la administración noruega que se hará apropiado uso de sus fondos.

Como ejemplo de ello, la delegación noruega estaba acostumbrada a negociar directamente con el director ejecutivo del PNCB, o el viceministro, e incluso tenía acceso al ministro Pulgar Vidal si resultaba necesario. Durante la gestión de Elsa Galarza, yo fui el encargado de reunirme con la delegación noruega e intercambiar propuestas. Los noruegos pasaron de tener de jefe de negociación a directores y ministros a un coordinador, de rango menor, del PNCB. Es así como luego de dos años de negociación los representantes de Noruega optan por demorar las transferencias de la Fase 2 y, tal vez inintencionadamente, se detiene la implementación de la reforma necesaria para reducir la deforestación.

Más aun, en el caso peruano se pueden identificar desacuerdos entre los ministerios que deben llevar a cabo los cambios institucionales necesarios para implementar la reforma. EL MINAM, el MIDAGRI (en ese entonces MINAGRI) y los Gobiernos Regionales (GOREs) aparecen como “desalineados” en la toma de decisiones sobre políticas de reducción de la deforestación. Un ejemplo de ello es la imposibilidad por parte del MIDAGRI y los GOREs en anular los permisos de propiedad a predios rurales, otorgados a través de agencias regionales agrarias.⁶⁵

5.4. Win-sets, las convergencias entre actores

Putnam explica que como parte del análisis de la interacción de los diferentes niveles de actores se pueden identificar los “win-sets” (conjunto de ganancias o

⁶⁴ Entrevista con funcionarios del Ministerio del Ambiente a cargo de la DCI donde explican que Noruega prefiere hacer transferencias a proyectos pequeños ya que es más fácil para ellos hacer el seguimiento al uso de recursos.

⁶⁵ Dicho elemento aparece en el modelo lógico de la DCI como una de los factores estratégicos a cambiar para generar la reforma y reducir la deforestación causada por la expansión agrícola.

coincidencias entre actores) a fin de interpretar los acuerdos y desacuerdos que llevan a la aprobación de un plan o firma de un convenio. Se parte de un análisis en el ámbito de la teoría de juegos, donde un win-set entre diversos actores permite determinar un cambio frente a un dilema de acción colectiva⁶⁶, como lo es ratificar un acuerdo a nivel internacional e implementarlo.

Tabla 3 - Win-Sets entre los dos niveles de actores negociación ciudadanos

	Perú	Convergencia entre intereses de los actores	Noruega	Convergencia entre intereses de los actores
Nivel 1 de win-sets: Político	Intereses: ganancia de fondos de cooperación; prestigio de lucha contra el cambio climático; intereses de financiamiento, proyectos de desarrollo económico local como promesa de campaña	Desacuerdo (en tanto no se resuelve arreglos institucionales entre MINAM, MIDAGRI, SERFOR y GOREs)	Prestigio político, frente a ciudadanos, movimiento ambientalista satisfecho	Acuerdo
Nivel 2 de win-sets: Ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil	Opinión pública pro-Mejora ambiental, entendida en términos generales; reducción de mercados ilegales - tradeoff: muy poca ganancia que no se compensa con enriquecerse rápidamente de la deforestación (mercados ilegales en la Amazonía) burocracia ineficiente (nivel de ilegalidad) lo que crea un Contrapment (Putnam, 1988)	Desacuerdo (en tanto no se quiere utilizar mecanismo de presupuesto público)	Prestigio ideal como respuesta a explotación de petróleo	Acuerdo

Fuente: Elaboración propia

En ese sentido, Putnam diferencia en 3 factores clave para lograr un “win-set” en una dirección u otra:

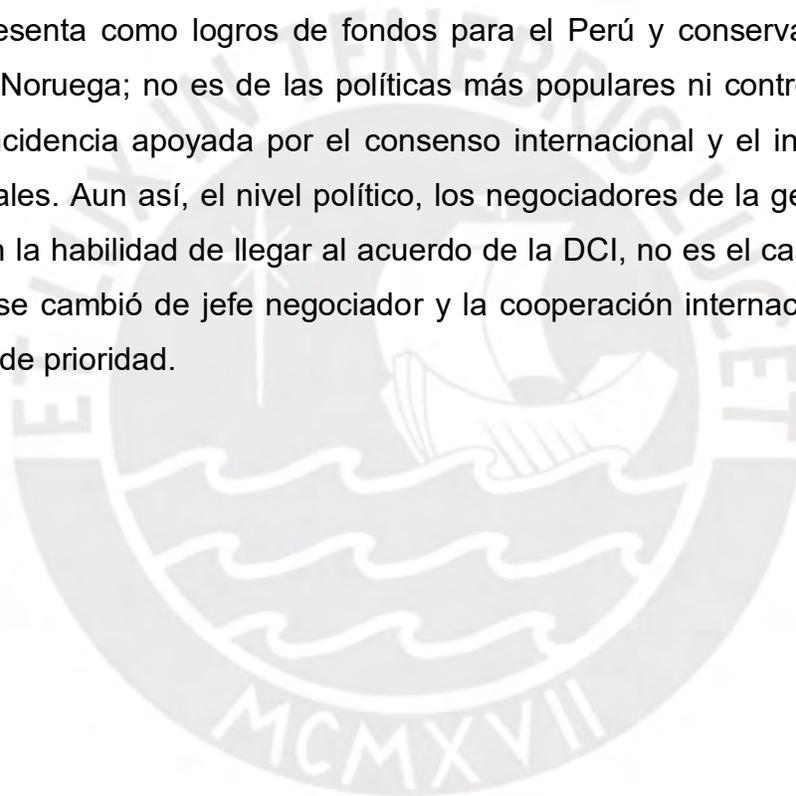
Nivel 2: preferencias y coaliciones - en el caso peruano las coaliciones se darían entre la coincidencias y desencuentros entre actores, sobre qué políticas implementar para reducir la deforestación (reforma); se pueden analizar los intereses de las organizaciones indígenas y ONGs ambientales hacia la reducción de la deforestación; así como de los

⁶⁶ Vincent P. Crawford, "A Theory of Disagreement in Bargaining," *Econometrica* 50 (May 1982), pp. 607- 37.

actores de la economía ilegal (madereros, mineros ilegales, traficantes de tierras, narcotraficantes, entre otros).

Nivel 2: instituciones - en Perú las instituciones parecen débiles frente a la reducción de la deforestación; no se implementa políticas a nivel subnacional, y las políticas a nivel nacional no tienen el impacto deseado. Pero al mismo tiempo se puede argumentar por un alineamiento entre países y un desencuentro a nivel ministerial peruano, donde el ministerio del ambiente llega a acordar una DCI (2014) pero no un plan de implementación ni un mecanismo financiero.

Nivel 1: estrategias de negociadores - ¿cómo es que presentan en el discurso político la DCI?, se presenta como logros de fondos para el Perú y conservación del medio ambiente para Noruega; no es de las políticas más populares ni controversiales, pero existe una coincidencia apoyada por el consenso internacional y el interés por lograr metas ambientales. Aun así, el nivel político, los negociadores de la gestión de Pulgar Vidal mostraron la habilidad de llegar al acuerdo de la DCI, no es el caso de la gestión Calmet donde se cambió de jefe negociador y la cooperación internacional pasó a un segundo plano de prioridad.



6. Conclusiones: ¿qué pasó y qué pasará?

En resumen, a partir del modelo de Putnam podemos plantear que en Noruega y Alemania existió un win-set para la firma e implementación de la DCI, en el sentido que los niveles políticos y de la ciudadanía estaban alineados. Como resultado de este win-set es que se provoca la firma del acuerdo. No sucede lo mismo con la aprobación del Plan de Implementación para la DCI, donde el plan no se aprueba debido a un posible desencuentro, o falta de win-sets, entre los actores noruegos y peruanos. Particularmente sobre la forma en la que se debe desarrollar el mecanismo financiero.

Se alinearon PCM y MINAM (presidente y ministro del ambiente) con la cooperación noruega para la firma del acuerdo original. Pero al momento de definir las intervenciones, que involucraban a diferentes actores parece crearse una diferencia entre el nivel político y aquel de los ciudadanos. Diferencias en la gestión de Pulgar Vidal y Elsa Galarza, así como discrepancias entre las entidades públicas, MINAM y MIDAGRI, podría explicar la falta de win-sets.

A partir de las entrevistas a representantes noruegos y alemanes, vemos que dentro del Estado noruego existe un consenso en los dos niveles, político y ciudadano sobre la promoción mundial de REDD+, como mecanismo de incentivos, a fin de generar reformas internas que disminuyan el avance de la deforestación en los bosques tropicales. Lo mismo desde Alemania, donde existe suficiente lobby ambientalista, por parte de las ONGs ambientales y partidos políticos, como para impulsar una inversión en cooperación internacional ambiental, apoyada por el parlamento y por el gobierno central.

Otra cosa sucede a nivel peruano al momento de definir acciones más concretas, como las planteadas dentro de la Propuesta del Plan de Implementación de la DCI (2017), donde existe una contradicción entre lo que el gobierno peruano, principalmente a través del MINAM y sus funcionarios, impulsa y lo que otros sectores en el gobierno pueden tener como objetivo. El caso de que las acciones más importantes que demanda la reforma de reducción de la deforestación parten del MIDAGRI o del SERFOR, evidencia la disonancia entre los actores que componen el sector forestal peruano.

Tenemos pocos datos sobre el nivel de influencia de las economías ilegales y su fuerza para impedir las reformas como la DCI, pero podemos deducir que existe una influencia, particularmente a nivel de la gestión regional. Evidencia de ello es la

imposibilidad de eliminar los permisos de propiedad de agencias agrarias regionales, especialmente desde la normativa de los gobiernos regionales o establecer otras reformas a nivel regional. Asimismo, se debe considerar que los gobernadores de los principales gobiernos regionales de la Amazonía, Loreto, Ucayali y Madre de Dios, no representaban a la reforma, sino más bien han sido acusados de participar de las economías ilegales que funcionan en dichas regiones, tala de madera, tráfico de tierras y minería ilegal, drivers manifiestos de la deforestación.

6.1. La dificultad de implementar reformas urgentes

La estrategia para reducir la deforestación y reducir emisiones de gases de efecto invernadero, e implementar REDD+ en el Perú, se planteó en el Plan de Implementación de la DCI 2018, desde acciones concretas basadas en evidencia. Se consideró un mecanismo financiero a través del presupuesto público, que probadamente podría generar los cambios necesarios a partir de incentivos a las entidades públicas involucradas en la reducción de la deforestación. Lamentablemente para el país y el mundo, se frena la reforma, el aparato burocrático peruano parece terminar afectado por la crisis política, sus contradicciones internas e incompetencia sistémica para generar acciones con efectos de largo plazo.

La oportunidad política o “ventana de oportunidad” parece no haber estado del lado de la reforma. Para finales del 2018, se incrementó la crisis política que terminó forzando la renuncia de PPK y de su gabinete, incluyendo la ministra Galarza. Esto generó el retorno de funcionarios de la gestión de Pulgar Vidal, como la Viceministra Lucía Ruiz⁶⁷, quien a poco tiempo de asumir pidió la renuncia a César Calmet del PNCB, haciendo que los intercambios con el MEF para establecer el mecanismo financiero, así como la propuesta del Plan de Implementación para la DCI, nuevamente se revisen y se proponga otra estrategia de intercambio con Noruega.

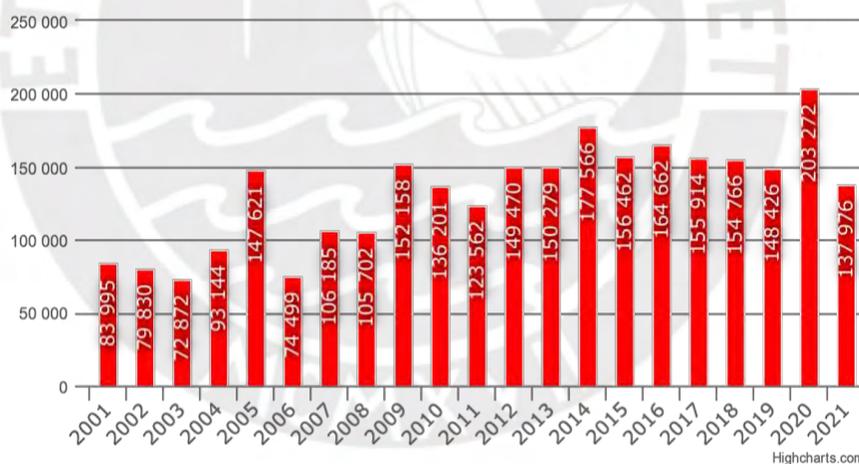
⁶⁷ Lucía Ruiz había sido jefa de gabinete de asesores en el MINAM durante la gestión de Pulgar Vidal.

6.2. Situación actual de la DCI 2022

A partir de las entrevistas realizadas a funcionarios a cargo de la DCI desde el Ministerio del Ambiente, sabemos que actualmente la propuesta del Plan de Implementación de la DCI no difiere mucho de lo trabajado durante la época de la administración Calmet. Es más, se sigue proponiendo que las intervenciones de entidades estatales y gobiernos subnacionales se hagan a partir de un esquema de incentivos. Aunque como administrador del mecanismo financiero se ha propuesto a Profonanpe, ya no el MEF ni a través de los CAP.

Actualmente la deforestación se encuentra en declive. La curva parece estar en bajada para sorpresa y admiración de los diferentes actores involucrados en el presente análisis. Además, el 2021 se incorporó como socio de la DCI al Reino Unido. Además, Estados Unidos, otro cooperante importante en temas ambientales, se han sumado en calidad de observador.

Ilustración 5 - Pérdida de Bosque en Perú (2001-2021)



Fuente: Programa Nacional de Conservación de Bosques⁶⁸

Siguiendo el modelo de niveles de Putnam para analizar acuerdos de cooperación internacional, aparentemente existe un equilibrio parcial entre los niveles políticos de los países cooperantes que inclina la balanza hacia más cooperación. Pensamos que los

⁶⁸ Fuente Programa Nacional de Conservación de Bosques, 2022. Los datos para el 2020 son considerados anómalos debido a los efectos de la pandemia de Covid-19

líderes internacionales están dispuestos a seguir cooperando y firmando acuerdos sin importar que exista una disonancia interna a nivel del Perú. O tal vez, se está imponiendo la urgencia de la reforma climática sobre las dificultades de implementarla a nivel interno.

Para muchos de los entrevistados, incluido yo mismo, las condiciones expuestas en el plan de la DCI para lograr una gran reforma, como es la de reducir la deforestación de manera sostenible, no se están estableciendo. Se pueden mencionar como excepción los avances en otorgamiento de derechos sobre la tierra, como son la titulación de comunidades nativas, conformación de Áreas Naturales protegidas y creación de reservas para pueblos indígenas en aislamiento (PIACI).

En conclusión, para el caso de la DCI y la reducción de la deforestación, nos preguntamos qué tan fuerte puede ser el acuerdo a nivel político para generar una reforma urgente si es que existen disonancias dentro de un país que no permiten crear los arreglos institucionales necesarios. Consideramos que la urgencia por mitigar el cambio climático a nivel mundial podría hacer que los acuerdos políticos representen una variable importante al momento de impulsar políticas públicas. La reducción de gases de efecto invernadero demanda una reacción en el corto plazo y los políticos en países cooperantes y aquellos que reciben la cooperación parecen ser conscientes de ello. Pero no parecen saber cómo lograrlo.

¿Cómo se puede generar una reforma de política pública desde el mero impulso de los actores políticos nacionales e internacionales si no existen los arreglos institucionales para implementarla? A partir de la información analizada y planteada en la propuesta del Plan de Implementación de la DCI (2018) podemos deducir que las condiciones necesarias para generar la reforma parecen no haberse logrado. Esperamos equivocarnos y que la reforma sostenida se esté dando poco a poco, de manera subrepticia, a partir de otros factores que aparentemente no estamos considerando en este momento, bajo un modelo que se pueda analizar en un futuro no tan lejano.

Referencias Bibliográficas

Alvesson, Mats & Skoldberg, Kaj. (2000). Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research SagePublications

Arce, M. & Incio, J. (2018) Perú 2017: un caso extremo de gobierno dividido.. Rev. cienc. polít. (Santiago) vol.38 no.2 Santiago. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>

Brosius, J., & Campbell, L., (2010). Collaborative Event Ethnography: Conservation and Development Trade-offs at the Fourth World Conservation Congress. Source: Conservation & Society , Vol. 8, No. 4, pp. 245-255

Cadman et al., (2015). The Political Economy of Sustainable Development: Policy Instruments and Market Mechanisms.”

Che Piu, H., et al. (2016) Financiamiento para bosques y cambio climático en Perú ¿un bosque de dinero? avances, retos y perspectivas para la escala subnacional y los pueblos indígenas

Claves de la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Perú: el caso del Presupuesto por Resultados. Instituto de Gobierno y de Gestión Pública. (2022) Universidad San Martín de Porres, Documento de Políticas Públicas N° 7, Julio.

Cordero, L. & Salhuana, R. (2014). Reporte de la Sistematización del Programa de Apoyo Presupuestario al Programa Articulado Nutricional – EUROSPAN

Corson, C., et. al. (2014). Capturing the Personal in Politics: Ethnographies of Global Environmental Governance. Global Environmental Politics 14:3, , doi:10.1162/GLEP_a_00237

Crawford, V. (1982). A Theory of Disagreement in Bargaining. Econometrica 50 pp. 607- 37

Dargent, E. (2021) El páramo reformista, un ensayo pesimista sobre la posibilidad de reformar al Perú. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente

Decreto supremo 007-2016-MINAM Aprueba la Estrategia Nacional de Bosque y Cambio Climático
http://www.bosques.gob.pe/archivo/ff3f54_ESTRATEGIACAMBIOCLIMATICO2016_ok.pdf

Decreto Supremo 018-015-MINAGRI, Reglamento para la gestión forestal, artículo 13

Decreto Supremo N° 008-2010-MINAM

Directiva N° 001-2016-EF/50.01 "Directiva para la formulación, suscripción, ejecución y seguimiento de convenios de apoyo presupuestario a los programas presupuestales, Ministerio de Economía y Finanzas

Directiva N° 002-2010-EF/76.01 Resolución Directoral N° 010-2010-EF/76.01, Directiva para la Formulación, Suscripción, Ejecución y Seguimiento de Convenios de Apoyo Presupuestario a los Programas Presupuestarios Estratégicos

Guerrero, J. (2020). El papel aguanta todo: la implementación del Presupuesto por Resultados como principal herramienta de gestión presupuestal del Estado peruano a la luz del Plan Articulado Nutricional. Tesis para optar el título profesional de licenciado en ciencia política y gobierno.

IPCC, 2021: Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (2021). [Masson-Delmotte, V., P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan, S. Berger, N. Caud, Y. Chen, L. Goldfarb, M.I. Gomis, M. Huang, K. Leitzell, E. Lonnoy, J.B.R. Matthews, T.K. Maycock, T. Waterfield, O. Yelekçi, R. Yu, and B. Zhou (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2391 pp. doi:10.1017/9781009157896.

Joint Declaration of Intent between the Government of the Republic of Peru, the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Federal Republic of Germany on "Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation (REDD+) and promote sustainable development in Peru"
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3653241/Plan%20de%20Implementaci%C3%B3n%20de%20la%20Fase%20de%20la%20DCI.pdf.pdf>

Lanegra, I. (2015) Cambios y continuidades en la institucionalidad ambiental peruana. A 20 años de la creación del consejo nacional del ambiente. En: Revista De Derecho Administrativo, (15), 21-27.

Ley de organización y funciones del ministerio de desarrollo agrario y riego del MIDAGRI N° 31075

Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29763

MacDonald, K. (2013). Nature for money, the configuration of transnational institutional space for environmental governance., in The Gloss of Harmony: The politics of Policy - Making in Multilateral Organizations, Edited by Birgit Muller, PlutoPress.

Ministerio del Ambiente (2016). La conservación de bosques en el Perú (2011-2016). Conservando los bosques en un contexto de cambio climático como aporte al crecimiento verde.

Naomi, K. (2015). *This Changes Everything: Capitalism vs The Climate*, Simon & Schuster; Reprint edition

Proyecto CBC-GIZ (2016). *Perú Conservando Bosques Comunitarios en el Perú, Sistematización del Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios 2011-2013*

Putnam, R. (1988). *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. *International Organization*, 42, pp 427-460 doi:10.1017/ S0020818300027697

Resolución de Coordinación Ejecutiva N° 06-2022-MINAM/VMDERN/PNCBMCC

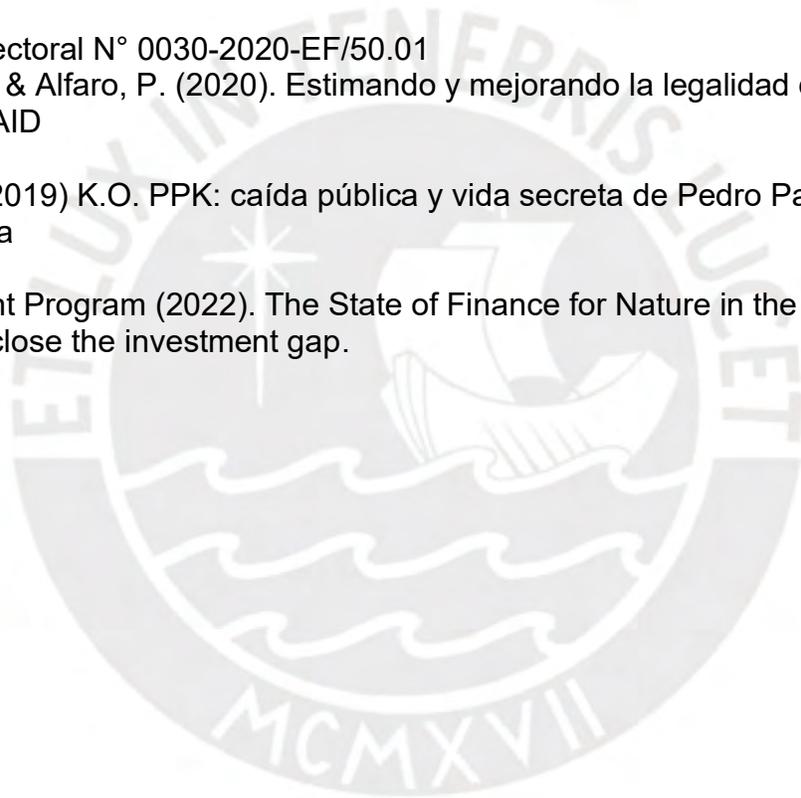
Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 057-2018/CEPLAN/PCD

Resolución Directoral N° 0030-2020-EF/50.01

Santamaría, O. & Alfaro, P. (2020). *Estimando y mejorando la legalidad de la madera en el Perú*. USAID

Sifuentes, M. (2019) *K.O. PPK: caída pública y vida secreta de Pedro Pablo Kuczynski*, Editorial Planeta

UN Environment Program (2022). *The State of Finance for Nature in the G20, Leading by example to close the investment gap*.



Anexo

Anexo 1: Declaración Conjunta de Intención entre Perú-Noruega-Alemania (2014)

Joint Declaration of Intent
between the Government of the Republic of Peru,
the Government of the Kingdom of Norway
and the Government of the Federal Republic of Germany
on
"Cooperation on reducing greenhouse gas emissions from deforestation and forest
degradation (REDD+¹) and promote sustainable development in Peru"

I. BACKGROUND

The Government of the Republic of Peru (Peru) and the Government of the Kingdom of Norway (Norway), and the Federal Republic of Germany (Germany) (hereinafter referred to as the "partners"):

- recognize that poverty reduction and economic development are overall goals for human welfare;
- bear in mind that climate change is one of the greatest challenges facing the world today;
- recall that respective partners are Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), the Kyoto Protocol, the Convention on Biological Diversity, the International Labour Organization Convention No. 169, Indigenous and Tribal Peoples Convention and the UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination of Women; and voted in favour of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
- consider that the Preamble to the UNFCCC acknowledges that the global nature of climate change calls for the widest possible cooperation between all countries, and note that the climate change policy of the partners aims to limit the average rise in global temperature to below 2°C compared to the pre-industrial mean temperature;
- recognize the relevance of Peru's efforts on forest conservation for mitigation of climate change (through the *Programa de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático* and the *Servicio Nacional Forestal, SERFOR*) and efforts to prepare for REDD+ in Peru to date, including the on-going process of developing and implementing a National Strategy on Forest and Climate Change (*Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático*), which will include all REDD+ elements, in accordance with relevant UNFCCC decisions;
- have come to the understanding to establish a climate change partnership, focusing on REDD+ (hereinafter known as 'the Partnership'), open to the affiliation of other partners.

¹ Activities relating to reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries.

II. PURPOSE AND FOCUS OF THE PARTNERSHIP

The purpose of the Partnership is:

- a) to contribute to significant reductions in greenhouse gas emissions from deforestation and forest degradation in Peru;
- b) to contribute to the achievement of the target of zero net emissions from land use change and forestry in Peru by 2021 and the national target of reducing deforestation by 50% by 2017 and additional reductions thereafter; and
- c) in the context of a) and b) to contribute to the sustainable development of Peru's agricultural, forestry, and mining sectors.

III. GENERAL APPROACH AND PRINCIPLES

The general approach of this partnership is based on the understanding that:

- (a) Peru defines commitments with outcomes relevant to REDD+;
- (b) Donors/partners support the preparation phase and strengthening of forest governance;
- (c) Partners define funding commitments based on those outcomes;
- (d) Funding flows according to delivery of outcomes (contributions-for-delivery).

In their cooperation, the partners intend to:

- a) Ensure that this Partnership be based on, and that nothing in this Partnership should be in conflict with, relevant decisions of the UNFCCC.
- b) Give all relevant stakeholders, including local communities, indigenous peoples, civil society, and women, the opportunity of full and effective participation in REDD+ planning and implementation.
- c) Respect the rights and proposals (as REDD Indígena Amazónico) of indigenous, forest dependent and local communities to give or withhold their Free, Prior and Informed Consent (FPIC) to operations on lands to which they hold legal, communal or customary rights, and ensure that those tenure rights are respected.
- d) Seek a proportional and progressive scaling up of financing, actions and results over time, based on the principle of payments for performance.
- e) Deploy a jurisdictional approach when and as appropriate.
- f) Be fully transparent regarding financing, actions and results.
- g) Ensure coordination and active collaboration with all other REDD+ relevant initiatives, including the Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), the United Nations collaborative initiative on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) in developing countries (UN-REDD), the Forest Investment Program (FIP), and other bi- and multilateral REDD+ relevant initiatives taking place in Peru.
- h) Encourage the participation of other partners in the partnership.

- i) Ensure the economic, social and environmental sustainability and integrity of all REDD+ efforts.

IV. PHASES OF THE PARTNERSHIP

The Partnership is intended to be structured in three phases – which will have no formal status, and the activities of which may in some cases be overlapping: “Preparation”; “Transformation” and “Contributions for verified emission reductions”. The aim is to enter into phase III by 2017.

V. PHASE 1: PREPARATION

In this phase, the basic structure for the implementation of the partnership should be established and include the following deliverables:

- a) Implementation of measurement, reporting and verification (MRV) for gross deforestation (2014)
 - Publication of gross annual deforestation figures in the Amazon from 2000 to 2013 and the mechanism for annual actualization of data.
 - Publish a Technical Memorandum describing IPCC compliant methodology of at least Tier 2 levels for key carbon pools for determining gross deforestation and associated emission estimates in the Amazon. The Technical Memorandum will include relevant institutional responsibilities for MRV.
 - Promote a public technical seminar with stakeholders to present, debate and, as appropriate, improve the methodology and data.
 - Present a timeline for implementation of the MRV of gross deforestation across the entire Peruvian national territory, incorporating the indigenous MRV approach.
- b) Design and implement a Funding Mechanism (2015):
 - Establish a Financial Instrument that should:
 - Be based on contributions-for-deliverables, adapting over time as deliverables evolve from enabling policies to national level verified emission reductions.
 - Be managed according to established international standards – including fiduciary, governance and social and environmental safeguards.
 - Ensure transparency in all aspects of disbursements and operations.
 - Include a coordination committee with a balanced representation of central government, regional governments, civil society (including the private sector) and indigenous peoples in the governance structure of the funding instrument.
 - Undergo independent annual audits of technical and financial aspects of the fund and it’s supported projects and initiatives.
 - Be agreed by Partners before it is established.
 - Publish the decision on creation of the funding instrument and assignment of team and responsibilities at the responsible financial institution.

- c) Political endorsement of a national strategy for reducing deforestation (*Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático*), based on work undertaken with funding and technical support from Germany via the GIZ and KfW and the Forest Carbon Partnership Facility, taking into account all drivers of deforestation (2014).
- d) Establish the key instruments to implement the new forest law (2015) supported by German technical cooperation and other donors.
 - Regulation for the new requirements and conditions for land-use change in areas classified as agricultural land (*capacidad de uso mayor agrícola* - mayor land use capacity for agriculture).
 - Regulation of the assignment of rights of forest land (forest lands zoning and forest rights granting processes) to avoid primary forest conversion.
 - Definitions of roles in the implementation of the forest law among national sectors (ministries and agencies, and government levels – regional governments). This includes the National System for Forest and Wildlife Administration – SINAFOR (*Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre*) and the National Council for Forest and Wildlife – CONAFOR (*Consejo Nacional Forestal y de Fauna Silvestre*) operation.
- e) Define Forest Reference Emission Level/Forest Reference Level (2015)
 - Submit to UNFCCC the Peru Forest Reference Emission Level/Forest Reference Level proposal based on a participatory process and robust and conservative approach, consistent with relevant UNFCCC decisions.
- f) Establish a system to monitor, report on and guarantee REDD+ safeguards (2015)
 - Publish the first summary report defining the initial state of REDD+ in Peru in relation to the safeguards and measures in place to guarantee that all safeguards will be respected, consistent with UNFCCC decision 12/CP.19.
 - Establish a Safeguards Information System containing updated and consistent information, being transparent, accessible to stakeholders, providing information on all Cancun safeguards, and where relevant building on existing systems - and assign responsible government entities for the reporting and implementation of safeguards, consistent with the relevant UNFCCC decisions.

VI. PHASE 2: TRANSFORMATION

Phase II should be initiated in January 2015, with a shared aspiration to complete it by the end of 2017 and should include the following deliverables:

- a) Cease authorizations of conversion of forest land (under categories of land use – Forests and/or Protective land) to agricultural use (2015)
 - Review regulations and strengthen institutional capacities and mechanisms for transparency, leading to implementation of appropriate measures to prevent the

issuing of authorization for new conversion of permanent forest state into agriculture, and ensure due diligence in the case of legal activities which requires forests cover to be removed.

- Demonstrate the capacity to continually monitor the commitment in the Forest Monitoring and MRV System.
 - Establish a public private coalition with multinational companies committed to ambitious zero deforestation policies², focusing on the design and implementation of Nationally Appropriate Mitigation Action (NAMA) practices for sustainable production of cocoa, coffee, biofuels, agrofuels/agroindustry, and cattle ranching, improving the use of lands already deforested and avoiding new conversion of forest to agriculture. The companies that do not share these goals through publicly announced and independently verified internal policies, cannot be part of this vision.
- b) Produce an assessment of the impact of deforestation and forest degradation on Peruvian Amazon, including logging, mining, agriculture and infrastructure (2015).
- Estimate the impact of this deforestation and forest degradation drivers in terms of area and in terms of greenhouse gas emissions, and propose a long term monitoring methodology for these emissions.
 - Produce recommendations of public policies – through a transparent and inclusive multi stakeholder process, involving all relevant ministries as well as civil society and indigenous and local communities – for the reduction of deforestation and forest degradation caused by mining, agriculture, illegal or non-managed logging, and infrastructure.
- c) Reduce by 50% the area of remaining undesignated forest covered land (2017), in a manner that avoid the conversion of forest lands to plantations:
- Areas assigned to indigenous lands.
 - Areas assigned for protected areas (national or regional).
 - Areas assigned for forest timber and non-timber (permanent production forests, local forests) and agroforestry systems in special use areas.
 - Areas assigned for protection forests (*bosques protectores*) and conservation concessions.
 - Areas assigned for reserved forest.
- d) Increase by at least 5 million hectares the regularization of indigenous lands, specifically native communities (sum of demarcation plus issuing of land right/title) (2017)

² For the purposes of this partnership 'ambitious zero deforestation commitment' should be understood to be of a similar level of ambition to those committed to by palm oil trader Wilmar. See <http://www.wilmar-international.com/wp-content/uploads/2012/11/No-Deforestation-No-Peat-No-Exploitation-Policy.pdf> This issue should if considered appropriate by the partners be revisited in light of the forthcoming UN Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems.

- Issuing the land title or land rights assignment (including new or amendments to increase area). Includes property rights over agricultural lands and forest rights over forest and protection lands.
 - Conduct the delimitation/titling of natives communities in accordance and close cooperation with indigenous peoples' organizations, at all levels.
- e) Include at least 2 million hectares in the payment for conservation performance of indigenous communities (conditional direct transfers under the Forest Conservation Program, and other schemes) – (2016)
- Registry of all communities included in the programme.
 - Inclusion of the monitoring of the areas assigned for conservation in the forest monitoring and MRV system.
- f) Implementation of the FIP Investment Plan projects according to existing project plans by 2016 at the latest, with a view to accelerate implementation if practicable.

PHASE 3: CONTRIBUTIONS FOR VERIFIED EMISSION REDUCTIONS

The shared aspiration of the partners is to initiate the third phase from 2017, based upon 2016 emission reductions.

The payments-for-verified emission reductions mechanism should be implemented as follows:

- a) Peru receives annual contributions for independently and internationally verified national emissions. For the purposes of this partnership, historical average reference levels will be used. However, Peru will also, for the purposes of the UNFCCC, submit to that body a reference level in accordance with relevant UNFCCC decisions, ensuring comparability with the methods and data used for reference level developed for the purposes of this partnership. Then, if the reference level was set above historical in UNFCCC, there would be no penalty (i.e., negative earnings to be deducted from future earnings) imposed if annual deforestation in certain years were between the two levels.
- b) Reporting on how safeguards are being addressed and respected, consistent with the relevant UNFCCC decisions, will be a prerequisite for payments, as well as adherence to the requisites of the relevant UNFCCC decisions.
- c) Based on Peru's emission reductions partners channel financial contributions through the agreed financial instrument.

GERMAN AND NORWEGIAN FINANCIAL CONTRIBUTIONS

Norway has the intention to contribute funds to Peru's REDD+ efforts in the order of magnitude of 300 million USD (given an exchange rate of 6 Norwegian kroner per USD). Of these funds, Phase I and II could generate contributions up to 50 million USD. For phase III (contributions for

verified emission reductions), Norway commits to ensure that Peru would be paid at least USD 250 mill in the period up to and including 2020, if Peru delivers the corresponding level of emission reductions.

All Norwegian contributions are subject to parliamentary approval, and should be triggered by and subject to appropriate verification of agreed deliverables.

Contributions made by Norway under this LoI should be solely used for the implementation of the deliverables of the phases I and II until such deliverables are fully accomplished.

The detailed terms and conditions for such support should be set forth in the contribution agreement to be entered into between Norway and the fund manager. The financial instrument through which contributions will be channelled should be developed during phase I of this agreement.

Germany, already having considerable climate, forest and rural development collaboration with Peru, would consider the magnitude of its future REDD+ funding in light of Peru's progress and verified results and would consider additional cooperation in terms of sustainable forest development and forest governance.

TECHNICAL SUPPORT FROM THE INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB)

To support the effective implementation of Peru's REDD+ efforts, the IDB has committed to explore the provision of technical assistance to the Government of Peru to develop the proper fiduciary and financial mechanism for the implementation of the Peru Results Based Initiative for REDD+, including contributions to the design of the financial instrument through which the contribution of Norway and other partners will be channelled. The IDB has also expressed the intention to continue supporting the Government of Peru to align and ensure consistency between the interventions related to reduction of emissions from deforestation and forest degradation, such as the Forest Investment Program (FIP), Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) and the Peru Results Based Initiative on REDD+. The IDB has also expressed the intention to support the Government of Peru to set up a permanent coordination platform among the cooperation agencies working on REDD+ in Peru and the international community.

JOINT CONSULTATION GROUP

A Joint Consultation Group should be established to contribute to the effective implementation of this Partnership. The group should consist of points of contacts for the governments of Peru, Germany and Norway, as well as potential other partners after their joining of the Partnership.

INDEPENDENT REVIEW

An independent review group, agreed by the partners as appropriate at regular intervals, should conduct a review of the progress of the partnership and its deliverables.

COMING INTO EFFECT, TERMINATION AND OTHER CONSIDERATIONS

- a) This Joint Declaration of Intent comes into effect upon signature by the partners, and is intended to continue to be in effect until the end of 2020, renewed thereafter upon recommendation by the Joint Consultation Group for a successive five year period unless contrary notification is presented by either of the partners.
- b) This Joint Declaration of Intent is not intended to constitute a treaty or to create any legally binding rights or obligations to the participants.
- c) The cooperation according to this Joint Declaration of Intent may be terminated at any time by either of the partners, by written notification.

This Joint Declaration of Intent was signed in New York City on the 23rd of September 2014.

FOR THE GOVERNMENT OF
THE KINGDOM OF NORWAY



Tine Sundtoft

Minister of Climate and
Environment

FOR THE GOVERNMENT OF
THE REPUBLIC OF PERU



Manuel Gerardo Pedro
Pulgar-Vidal
Minister of the Environment

FOR THE GOVERNMENT OF
THE FEDERAL REPUBLIC OF
GERMANY



Dr. Barbara Hendricks

Federal Minister for the
Environment