



**COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA
ENCARGADA DEL SEGUIMIENTO, COORDINACIÓN
Y FORMULACIÓN DE PROPUESTAS EN MATERIA DE
MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO
2021 — 2026**

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN
Periodo anual de sesiones 2021-2022

**Aprobado por unanimidad en la
II Sesión Extraordinaria del 19 de julio de 2022**

MIEMBROS TITULARES DE LA COMISIÓN

Congr. Heidy Lisbeth Juárez Calle
Presidente

Congr. George Edward Málaga Trillo
Vicepresidente

Congr. Arturo Alegría García
Secretario

Congr. Miguel Ángel Ciccía Vásquez
Congr. Jorge Luis Flores Ancachi
Congr. María Elizabeth Taipe Coronado
Congr. Yessica Roselli Amuruz Dulanto



Elaboración:

Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Seguimiento, Coordinación y Formulación de Propuestas en Materia de Mitigación de los Efectos del Cambio Climático

Preparación del documento de base del Informe:

Fernando Paredes Núñez, especialista parlamentario
Henry Horna Pereira, asesor
Edith Lorenzo Alejos, asesora
Guillermo Gonzales Salazar, técnico parlamentario
Eduin Becerra Tume, auxiliar parlamentario

CONTENIDO

	Pág.
Relación de congresistas miembros titulares de la comisión	2
Presentación	5
Introducción	7
PRIMERA PARTE: INFORME DE GESTIÓN	8
1. ANTECEDENTES	9
2. MANDATO	12
3. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	14
4. ACTIVIDADES	16
a) Sesiones	16
b) Reuniones técnicas	17
c) Pedidos de información especiales	18
d) Contaminación en Ventanilla, Callao	19
e) Visita de campo al anexo Chuacullo, Bellavista, San Martín	21
f) Audiencia descentraliza en Paita, Piura	23
g) Exposición fotográfica	24
h) Participación en eventos internacionales	24
SEGUNDA PARTE: EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL ESTADO PERUANO	25
1. LA NATURALEZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO COMO RETO INSTITUCIONAL	25
a) Definiciones claves en materia de cambio climático	25
b) La situación global actual del cambio climático, los problemas y desafíos existentes	28
c) La institucionalidad internacional en relación con el cambio climático	31
d) Los principales efectos del cambio climático en la realidad peruana	33
e) Los compromisos del Estado en materia de mitigación del cambio climático	35
2. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO	39
2.1. El Cambio Ambiental en la organización del Ministerio del Ambiente	40

2.2. Cambio Ambiental en la organización del Estado: el diseño de la Ley Marco	49
3. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN MATERIA DE MITIGACIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO	60
3.1. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS	61
a) La Política Nacional del Ambiente al 2030	61
b) La Estrategia Nacional de Cambio Climático	66
c) Estrategias Regionales de Cambio Climático	69
d) Planes Locales de Cambio Climático	70
3.2. INVENTARIOS, COMPROMISOS Y CATÁLOGO DE MEDIDAS	70
a) Inventarios de gases de efecto invernadero (GEI)	71
b) Los compromisos internacionales del Estado	75
c) Catálogo de medidas de mitigación parte del compromiso	77
d) Actualización y seguimiento de los compromisos en mitigación	80
3.3. EMERGENCIA CLIMÁTICA	82
3.4. EL PANORAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS	84
3.5. ASIGNACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTALES	85
TERCERA PARTE: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	88
1. Fortalecer la rectoría en materia de Cambio Climático.	89
2. Fortalecer la función de coordinación de las comisiones	90
3. Una política nacional en materia de cambio climático	91
4. Asignación presupuestaria	91
5. Informe al Congreso	92

PRESENTACIÓN

Vivimos uno de los momentos claves de la historia de la humanidad. Nunca, como hoy, tenemos en nuestras manos la responsabilidad de enfrentar la mayor amenaza a nuestra civilización. Una amenaza cuyas consecuencias, si no tomamos acciones decididas en el corto plazo, van a afectar a la humanidad en su conjunto, a nuestro planeta y a todas las formas de vida que lo habitan. Esta amenaza es el cambio climático.

De acuerdo con el consenso científico actual, el cambio climático derivado del calentamiento global es un hecho atribuible a la acción humana y una consecuencia del progreso y del consumismo post industrial. La emergencia climática ha puesto en grave peligro la biodiversidad y afecta a todos los países y a todas las personas sin hacer distinción. No existen privilegiados frente a una amenaza que ha normalizado nuestras diferencias coyunturales.

Desde la esfera de la toma de decisiones políticas, la responsabilidad es mayor porque los efectos del cambio climático trascienden a las ideologías, a las diferencias políticas, económicas y culturales e impactan en todas las esferas de la vida. El sistema económico mundial y sus correlatos regionales ya evidencian alteraciones como producto del cambio climático. Esto exige una respuesta multilateral y coordinada por parte de los Estados.

En los esfuerzos internacionales, desde las últimas décadas del siglo pasado, el consenso multilateral ha generado importantes instrumentos que obligan a los Estados parte a asumir compromisos y tomar acción, desde la esfera gubernamental, para coordinar esfuerzos de mitigación sobre la base de objetivos cada vez más estrictos y nuestro país se ha sumado a este gran concierto mundial con objetivos claros y precisos.

La labor de nuestra comisión especial, en ese marco, se ajusta a realizar un pormenorizado seguimiento a las acciones emprendidas por el Ejecutivo, en todos sus niveles, para el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de cambio climático y representa el esfuerzo del Poder Legislativo, en el ejercicio de sus facultades, por asumir una decidida actitud proactiva frente a los retos que conlleva el cambio climático.

En virtud de ese mandato, nuestra comisión especial, y contando con el esfuerzo de sus integrantes, ha realizado una serie de actividades durante el periodo anual de sesiones que culmina, priorizando la obtención de información oficial de parte de las diversas instituciones del Ejecutivo competentes en el tema, con el objetivo

de tener una aproximación real a la problemática y su abordaje desde el Estado. El presente informe sintetiza esta labor.

Quiero agradecer y destacar la participación activa de los expresidentes de las comisiones especiales que nos precedieron en esta tarea durante los dos periodos parlamentarios anteriores, los excongresistas Alberto de Belaunde y Wuilian Monterola, quienes tuvieron la enorme deferencia de apoyar, con su experiencia, nuestros esfuerzos iniciales por establecer nuestra presente línea de trabajo.

Asimismo, expreso el reconocimiento de los integrantes de nuestra comisión especial a los miembros de nuestro Comité Consultivo, el mismo que está conformado por destacados profesionales y personalidades expertas en la materia, cuyo valioso aporte y mirada, desde la perspectiva política, técnica, legal y académica, han significado un importante insumo para la consecución de los objetivos de nuestro mandato.

Está claro que tenemos la responsabilidad de proponer leyes y reformas que nos permitan afrontar los impactos del cambio climático y proponer acciones efectivas para afrontarlo porque es un hecho que las consecuencias de lo que hagamos ahora van a impactar de manera decisiva en nuestra forma de vida y en el de las futuras generaciones.

Lima, julio de 2022

Congr. Heidy Juárez
Presidente de la Comisión

INTRODUCCIÓN

El presente informe, que corresponde a la gestión del periodo anual de sesiones 2021-2022, fue aprobado por unanimidad de los congresistas presentes en la segunda sesión extraordinaria de la Comisión, realizada el 19 de julio de 2022.

Como se trata de un primer informe de la Comisión Especial, resume las labores realizadas en el marco del mandato del Pleno y constituye un análisis de las acciones que actualmente realiza el Poder Ejecutivo y la forma como se han adecuado las estructuras organizativas y legales necesarias para el cumplimiento de las metas de mitigación del cambio climático asumidas por el Estado a través de sus contribuciones nacionalmente Determinadas (NDC) actualizadas al 2020.

El informe consta de tres secciones claramente definidas. Una primera parte que conforma el informe de gestión de la comisión especial durante el presente periodo anual de sesiones. Se detallan los antecedentes, el mandato de la comisión especial y se reseñan las actividades emprendidas.

En la segunda parte del informe, a manera expositiva, se analiza el problema del cambio climático desde la perspectiva global hasta sus implicancias en nuestro país y los compromisos asumidos en materia de mitigación de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero. Se analiza la organización del Estado peruano desde la asignación de competencias, las políticas y estrategias y los actuales instrumentos para la gestión en materia mitigación del cambio climático.

Como contribución de la comisión especial, en la tercera parte del informe se detallan los hallazgos realizados a raíz del análisis de la problemática y se establecen cinco recomendaciones generales a ser consideradas en el corto plazo.

Se han recogido, asimismo, las contribuciones realizadas por los miembros del Consejo Consultivo de la comisión especial y de los despachos de los congresistas miembros.

PRIMERA PARTE

INFORME DE GESTIÓN

La Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de Mitigación de los efectos del Cambio Climático (en adelante Comisión Especial de Cambio Climático o CECC), se creó sobre la base de la Moción de Orden del Día 060, presentada el 12 de agosto de 2021 por iniciativa de la congresista Heidy Juárez Calle.

Aunque la moción proponía la reactivación de la Comisión Especial Multipartidaria creada para el periodo parlamentario 2016 – 2021, la cual vio interrumpido su mandato por la disolución del Congreso de la República (30 de setiembre de 2019), y de la Comisión Especial Multipartidaria que tomó la posta para el periodo anual de sesiones 2020 – 2021; el Pleno decidió simplemente por la conformación, pues se trata de un nuevo periodo parlamentario.

La iniciativa fue debatida y aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno del Congreso del 2 de setiembre de 2021. Conforme al Reglamento del Congreso de la República, una comisión especial de este tipo se acuerda para "(...) *la realización de cualquier estudio especial o trabajo conjunto con comisiones del Gobierno, según acuerde el Pleno (...)*". (RCR 35 c).

El 23 de setiembre de 2021, en sesión celebrada por medios virtuales, fue instalada la CECC, con la presencia de los congresistas María Taype (Perú Libre), Jorge Flores (Acción Popular), Ruth Luque (Juntos por el Perú), Edward Málaga (Somos Perú-Partido Morado), Heidy Juárez (APP) y Arturo Alegría (Fuerza Popular).

Luego de lo cual se procedió a elegir a la directiva de la comisión, recayendo la presidencia en la congresista Heidy Juárez Calle, acompañada por los congresistas Edward Málaga Trillo y Arturo Alegría García en la vicepresidencia y secretaría, respectivamente.

El 29 de noviembre de 2021, la Oficialía Mayor del Congreso de la República¹ comunicó que, en la sesión semipresencial del Pleno del Congreso realizada el 25 de noviembre, se acordó modificar la composición de la comisión, por lo cual salió de la comisión la congresista Ruth Luque Ibarra, del grupo parlamentario Juntos

¹ Oficio 794-2021-2022-ADP-D/CR

Por el Perú², y la incorporación del congresista Miguel Ciccía Vásquez, integrante del grupo parlamentario Renovación Popular.

De manera similar, a través de documento oficial dirigido por Oficialía Mayor³, se incorporó la congresista Yessica Amuruz como representante del grupo parlamentario Avanza País.

Con estas modificaciones, la CECC quedó conformada de la siguiente manera:

Tabla 1: Composición de la Comisión Especial

Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de Mitigación de los efectos del Cambio Climático (periodo parlamentario 2021 – 2026)		
Congresista	Cargo	Grupo Parlamentario
Heidy Lisbeth Juárez Calle	Presidenta	Alianza Para el Progreso
George Edward Málaga Trillo	Vicepresidente	No agrupado
Arturo Alegría García	Secretario	Fuerza Popular
Jorge Luis Flores Ancachi	Titular	Acción Popular
María Elizabeth Taipe Coronado	Titular	Perú Libre
Miguel Ciccía Vásquez	Titular	Renovación Popular
Yessica Roselli Amuruz Dulanto	Titular	Avanza País

1. ANTECEDENTES

Los antecedentes próximos se pueden establecer con la conformación de dos comisiones especiales multipartidarias, creadas a partir de sendas Mociones de Orden del Día, durante los periodos parlamentarios 2016 – 2021⁴ y la del periodo anual de sesiones 2020 – 2021, respectivamente.

A la fecha, se tienen tres comisiones especiales multipartidarias relativas al seguimiento del fenómeno del Cambio Climático con mandatos similares, lo que

² Hoy Cambio Democrático

³ Oficio 1422-2021-2022-ADP-D/CR

⁴ Su mandato fue interrumpido a raíz del Decreto Supremo 165-2019-PCM que dispuso la disolución del Congreso de la República del 30 de septiembre de 2019; por lo que no tuvo oportunidad de elaborar un informe final.

revela la trascendencia del fenómeno y la importancia, para el Poder Legislativo, de asumir acciones tendientes a abordar, desde sus competencias, las complejidades asociadas al Cambio Climático desde la perspectiva de la acción gubernamental.

Como se aprecia en la tabla 2, el mandato de ambas comisiones especiales multipartidarias que constituyen los antecedentes directos de la presente comisión especial estuvo dirigido a la ejecución de acciones vinculadas en concreto al seguimiento y formulación de propuestas relacionadas a los procesos de *adaptación* y *mitigación* del cambio climático

Bajo estos supuestos, la labor de las dos primeras comisiones debería enfocarse en los procesos gubernamentales que aseguren el cumplimiento de las metas de *adaptación* y *mitigación* del cambio climático.

Tabla 2: Comparativo de Comisiones Especiales

COMISIÓN	Moción de Orden del Día	Presidente	Periodo	Objeto
Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento y formulación de propuestas para la Mitigación y Adaptación del Cambio Climático	4111 07/12/2017	Wuilian Monterola Abregú	2016 – 2020	Mitigación y Adaptación
Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento y formular propuestas para la Mitigación y Adaptación del Cambio Climático	10957 11/06/2020	Alberto de Belaunde de Cárdenas	2020 – 2021	Mitigación y Adaptación
Comisión especial multipartidaria encargada del seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de Mitigación de los efectos del Cambio Climático	060 02/09/2021	Heidy Lisbeth Juárez Calle	2021 – 2026	Mitigación

Conviene entonces distinguir ambos términos, según las definiciones de la Agencia Europea de Medio Ambiente (EEA)⁵, concordadas con el Grupo

⁵ Tomado de <https://www.eea.europa.eu/es/help/preguntas-frecuentes/que-diferencia-hay-entre-adaptacion>

Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), son establecidas de la siguiente manera:

*“**Adaptación** significa prever los efectos perjudiciales del cambio climático y adoptar las medidas apropiadas para prevenir o minimizar los daños que puedan causar, o aprovechar las oportunidades que pueden surgir. Entre los ejemplos de medidas de adaptación cabe mencionar cambios en infraestructuras de gran escala, como la construcción de defensas de protección frente al aumento del nivel del mar, así como cambios en las conductas, como que las personas reduzcan la cantidad de residuos alimentarios que generan. En resumen, la adaptación puede entenderse como el proceso de ajuste a los efectos actuales y futuros del cambio climático.”*

*“**Mitigación** significa hacer que los efectos del cambio climático sean menos graves evitando o reduciendo la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera. La mitigación se consigue reduciendo las fuentes de estos gases, por ejemplo, incrementando la utilización de energías renovables o estableciendo un sistema de movilidad más limpio, o bien, mejorando el almacenamiento de estos gases, por ejemplo, incrementando la masa forestal. En pocas palabras, la mitigación es una intervención humana que reduce las fuentes de emisiones de GEI o mejora los sumideros.”*

En ese sentido, al evacuar su informe final, la Comisión especial multipartidaria del periodo 2020 – 2021, propuso, como recomendación, al Poder Legislativo ⁶ considerar nueve acciones. Estas, en términos generales, se enfocan en brindar continuidad a los trabajos de la Comisión para el siguiente periodo parlamentario, realizar un proceso de seguimiento y fiscalización para los acuerdos y exhortaciones contenidos en la moción de Orden del Día 14052⁷ sobre declaración de emergencia ambiental y climática, la promoción de una Ley de Ordenamiento Territorial, considerar la variable climática en la evaluación de los impactos de las propuestas legislativas, y otras referentes a los compromisos internacionales asumidos por el Estado.

⁶ Informe Final de la Comisión Especial de Cambio Climático (2020 – 2021), tomado de: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2020/CE_Cambio_Climatico_-2020-2021/files/documento_t%C3%A9cnico/informe_final_de_la_cecc_+_anexos.pdf

⁷ Se puede acceder a la Moción de Orden del Día 140852 en el repositorio institucional del Congreso de la República a través del siguiente enlace: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Mociones_de_Orden_del_Dia/Conf_ormacion_Comision_Especial/MC14052-20210406.pdf

2. MANDATO

En el presente periodo legislativo, con la aprobación de la Moción de Orden del Día 060, se encarga a la Comisión el seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de Mitigación de los efectos del Cambio Climático, durante el periodo parlamentario 2021-2026, a efectos de contribuir con los esfuerzos en materia legislativa, de seguimiento y de control político a las acciones desarrolladas por el Poder Ejecutivo y otras instancias del Estado.

El mandato ha sido centrado en el enfoque de la Mitigación y ha establecido también, aparte del seguimiento y propuesta, labores de coordinación con las instancias gubernamentales que tienen responsabilidad frente al fenómeno del cambio climático.

El enfoque de mitigación, conforme se ha reseñado líneas arriba, refiere a “una intervención antropogénica para reducir la emisión de gases con efecto invernadero, o bien aumentar sus sumideros”. Bajo este supuesto se tiene entonces que el mandato de la CECC se orienta a realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos del Estado asumidos en el marco de los diferentes instrumentos internacionales relacionados con el Cambio Climático, los mismos que, de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución Política del Estado, forman parte del derecho nacional.

Entre estos acuerdos, tenemos:

- a) **La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)**, ratificada por 197 países en el mundo, — incluyendo los 33 países de América Latina y el Caribe, entre ellos el Perú— quienes tienen calidad de Partes de la Convención. Su entrada en vigor data de marzo de 1994 y tiene por objetivo lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. La Convención establece un marco general para los esfuerzos intergubernamentales para hacer frente a los desafíos provocados por el cambio climático.
- b) **El Protocolo de Kyoto y la Enmienda de Doha**. Ratificado por el Perú en 1991, el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático es un acuerdo internacional que tiene por objetivo reducir las emisiones de seis gases causantes del calentamiento global en un porcentaje aproximado de un 5%, en comparación a las emisiones al año 1990. La Enmienda de Doha ratificó un segundo periodo de vigencia del Protocolo de Kioto desde el 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2020

- c) **Acuerdo de París sobre Cambio Climático.** Fue adoptado el 12 de diciembre de 2015 por 196 Partes en la COP21 en París y entró en vigor el 4 de noviembre de 2016. Tiene por objetivo implementar una respuesta global a la amenaza del cambio climático y limitar el calentamiento mundial a muy por debajo de 2, y preferiblemente a 1,5 grados centígrados, en comparación con los niveles preindustriales.

La aplicación de los compromisos asumidos por el Acuerdo de París supone una transformación económica y social, sobre la base de una mejor ciencia disponible. El Acuerdo de París funciona en un ciclo de cinco años de medidas climáticas cada vez más ambiciosas llevadas a cabo por los países. En 2020, los países presentaron sus planes de acción climática conocidos como Contribuciones nacionalmente Determinadas (NDC).

El Estado peruano se ha comprometido, a una reducción del 40% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero previstas al año 2030.

- d) **Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono del Convenio de Viena y Enmienda de Kigali.** El Protocolo de Montreal, acuerdo internacional suscrito por 198 países y entró en vigor el 1 de enero de 2019, persigue eliminar la producción y el consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (SAO) y a través de la Enmienda de Kigali (una de las 5 enmiendas del Protocolo), se reducirá además la producción y el consumo de los hidrofluorocarbonos (HFC) como Gases de Efecto Invernadero (GEI). La enmienda logra situar al Protocolo de Montreal en línea con los compromisos de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y del Acuerdo de París

En el marco de estos compromisos asumidos por el Estado peruano, la CECC, por mandato expreso, debe establecer los mecanismos adecuados para realizar un seguimiento de su cumplimiento y de la adecuación de estos compromisos y metas de mitigación de los efectos del cambio climático en las políticas públicas e instrumentos de gestión gubernamental en los diferentes sectores y niveles de gobierno.

Finalmente, la CECC tiene también el mandato de generar propuestas, a nivel legislativo, tendientes a perfeccionar un marco normativo adecuado con las metas de mitigación del Cambio Climático, reformar, en la medida de lo necesario, la estructura gubernamental encargada del proceso y a proponer las acciones que permitan una adecuada interrelación entre los poderes del Estado acorde con los compromisos asumidos.

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

3. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

El Plan de Trabajo⁸ de la CECC fue aprobado en la primera sesión ordinaria, realizada a través de la plataforma virtual el 19 de noviembre de 2021. El documento señala los siguientes objetivos:

Objetivos Generales

- Revisión de las acciones adoptadas por el Estado peruano, en virtud de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 013-2019-MINAM.
- Realizar el seguimiento a las políticas, programas, proyectos y actividades en materia de mitigación de los efectos del Cambio Climático.
- Formulación de propuestas legislativas en materia de prevención y de mitigación de los efectos del Cambio Climático.
- Fiscalizar las acciones en la ejecución del presupuesto considerado en todos los sectores y niveles de gobierno, en materia de mitigación de los efectos del Cambio Climático.

Objetivos Específicos

- Articular con entidades nacionales e internacionales especializadas en materia de Cambio Climático con la finalidad de conocer las acciones e innovaciones conceptuales, tecnológicas y políticas que se vienen desarrollando e implementando en otros países.
- Trabajar coordinadamente con el Ministerio del Ambiente, ente rector de la gestión del ambiente y en su condición de presidente del Consejo Nacional de Cambio Climático, a fin de conocer los avances sectoriales e implementación de programas y proyectos en materia de Cambio Climático.
- Promover el diálogo y la articulación de las necesidades e iniciativas orientadas al desarrollo integral de propuestas legislativas en materia de Cambio Climático con el sector académico y especialistas nacionales.
- Fomentar el desarrollo de actividades relacionadas con el medio ambiente y el Cambio Climático en todos los niveles de gobierno y la

⁸ Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2021/CE-seguimiento-cambio-climatico/sobrelacomision/plan-trabajo/>

participación de las universidades nacionales y privadas, institutos de investigación, entre otras instituciones.

- Promover actividades educativas y culturales vinculadas a la preservación del medio ambiente y los efectos del Cambio Climático.

En términos de metodología la CECC organiza sus labores mediante sesiones ordinarias y extraordinarias, además de sesiones y audiencias descentralizadas, mesas de trabajo, fórums y otros eventos, los mismos que se desarrollarán de manera virtual y/o presencial, en cumplimiento de las disposiciones de salubridad ante la pandemia del COVID-19, brindando espacios de inclusión para empoderar a los diversos actores gubernamentales y de la sociedad civil.

Pero también consideró desarrollar su labor por etapas, de la siguiente manera:

- Levantamiento de información respecto a los alcances y resultados de las acciones y medidas adoptadas, por los tres niveles de gobierno, en virtud de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 013-2019 MINAM.
- Monitoreo de los programas, proyectos y otros en los tres niveles de gobierno. Por ello, se proponen las siguientes actividades:

a. **Acopio continuo de información:**

Solicitar información al Ministerio del Ambiente, en su condición de titular de la Comisión Nacional Sobre el Cambio Climático, respecto a los avances de la implementación de programas, planes, proyectos y todo lo concerniente a las políticas públicas en materia de Cambio Climático.

Solicitar información a todos los ministerios que forman parte de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático, respecto a los avances en sus respectivos sectores.

Solicitar información al Ministerio de Economía y Finanzas, con énfasis en la formulación de proyectos de inversión pública, en el marco del INVIERTE.PE, en materia de prevención de los efectos del Cambio Climático

b. **Elaboración de informes periódicos**, acorde con los objetivos específicos de la Comisión Especial.

c. **La Comisión Especial mantendrá una coordinación y comunicación fluida** con ministros y funcionarios de las diversas

entidades públicas, así como con representantes de organizaciones vinculadas al tema de Cambio Climático.

d. Elaboración y presentación de iniciativas parlamentarias en materia de Cambio Climático

Para acompañar el trabajo de la CECC, en la segunda sesión ordinaria CECC, se propuso la conformación de un Comité Consultivo ad honorem, integrada por personas de amplia experiencia y reconocimiento público en la temática relevante. Este comité apoyaría de forma solidaria a la Comisión Especial en su trabajo parlamentario, brindando asesoría y consultoría en temas vinculados con su especialidad y hacer posible un adecuado soporte técnico, científico y normativo a las decisiones que se adopten por la comisión

Luego de la aprobación de la propuesta, el Comité Consultivo quedó integrante por las siguientes personalidades: los excongresistas Wuilian Monterola Abreu y Alberto de Belaunde; los ex ministros del MINAM Manuel Pulgar Vidal y Ana Fabiola Muñoz; y los expertos Arturo Alfaro Medina, Cesar Gamboa Balbín, Vanessa Cueto La Rosa, Mariana Piedad Cerna Rondinel, Armando Valdés Velásquez y Stella Hartinger Peña

4. ACTIVIDADES

a) Sesiones

En el periodo legislativo 2021 – 2022, la CECC desarrollaron además de la sesión de instalación y elecciones, 08 sesiones ordinarias y 01 sesión extraordinaria, según se anota a continuación:

Tabla 3: Cronología de sesiones

Sesiones de la Comisión Especial Multipartidaria de Cambio Climático 2021-2022			
I	Tipo	Fecha	Agenda
1	Instalación	23/09/2021	Instalación y Elección de la Directiva
2	1ra Ordinaria	19/11/2021	Debate y aprobación del Plan de Trabajo.

3	2da Ordinaria	10/12/2021	Aprobación de la conformación del Comité Consultivo de la CECC.
4	1ra Extraordinaria	22/01/2022	Sesión conjunta con la Comisión de Presupuesto y Cuenta General
5	3ra Ordinaria	04/03/2022	Instalación del Comité Consultivo. Informe del señor Modesto Montoya Zavaleta, ministro del Ambiente.
6	4ta Ordinaria	18/03/2022	Informe del señor Cesar Landa Arroyo, ministro de Relaciones Exteriores.
7	5ta Ordinaria	01/04/2022	Informe del señor Giofianni Diglio Peirano Torriani, Presidente del Consejo Directivo del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
8	6ta Ordinaria	13/05/2022	Informe del señor Hilario López Córdova, director (e) del Servicio Nacional Forestal y de Fauna
8	7ma Ordinaria	10/06/2022	Presentación del documento base del Informe
9	2da Extraordinaria	19/07/2022	Aprobación del Informe 2021-2022, de la Moción de orden del día y presentación del MINAM

b) Reuniones técnicas

Se han tenido dos reuniones técnicas de trabajo tanto con CEPLAN (20 de abril de 2022), como con la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación del Ministerio del Ambiente (4 de mayo de 2022), a fin de examinar temas vinculados a la asignación de competencias y revisión de instrumentos de planeamiento y gestión en materia de cambio climático.

La mesa de trabajo con CEPLAN tuvo como objetivo explorar la articulación de las NDC con las políticas y planes existentes; así como examinar la pertinencia de una política nacional específica en materia de mitigación y adaptación ante el cambio climático diferente de la política nacional de ambiente. Participaron de la misma Giofianni Diglio Peirano Torriani, Presidente del Consejo Directivo, Daisy Heidinger Zevallos - Directora de Coordinación y Planeamiento Estratégico y Jordy Vilchez - Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos. Amaro Rivadeneira - Director de Seguimiento y Evaluación.

En cuanto a la mesa de trabajo con la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación del Ministerio del Ambiente, en esta se abordaron los diagnósticos e inventarios vigentes y disponibles con relación a los impactos del cambio climático en el Perú, así como los instrumentos de

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

gestión pertinentes. Participó Milagros Sandoval Diaz, directora de Cambio Climático y Desertificación.

c) Pedidos de información especiales

A efectos de realizar un adecuado seguimiento a las acciones gubernamentales en materia de mitigación de los efectos del cambio Climático, se solicitó información a las siguientes instituciones:

Tabla 4: Relación de pedidos de información realizados por la comisión.

PEDIDOS OFICIALES DE INFORMACIÓN				
	Oficio	Destinatario	Pedido	Fecha
1	029-2021-2022	MIDRAGRI	Solicita información sobre la situación administrativa del SERFOR	18/01/2022
2	048-2021-2022	MINAM	Pedido de información	07/03/2022
3	049-2021-2022	MRE	Pedido de información	07/03/2022
4	050-2021-2022	PCM	Pedido de información	07/03/2022
5	1-2021-2022	CEPLAN	Pedido de información	07/03/2022
6	053-2021-2022	MEF	Pedido de información	17/03/2022
7	054-2021-2022	Director General Parlamentario	Pedido de información	17/03/2022
8	162-2021-2022	MEF	Reitera pedido de información en materia de cambio climático	24/05/2022

Luego de enviar los pedidos formales de información a las instituciones con competencia relevante en materia de cambio climático, la CECC recibió diferentes respuestas adjuntando la documentación sustentatoria requerida.

Se recibieron cinco oficios en respuesta a los pedidos de información realizados, adjuntando sendos informes por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Ambiente, el CEPLAN, la Dirección

general parlamentaria del Congreso de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Tabla 5: Respuesta documentaria a los pedidos de información realizados por la comisión.

RESPUESTA A LOS PEDIDOS FORMALES DE INFORMACIÓN				
	Oficio	Emisor	Asunto	Fecha
1	Oficio N° D000034-2022-CEPLAN-DE	CEPLAN	CEPLAN atiende solicitud de información	24/03/2022
2	Oficio N°677-809279-3-2021-2022-DGP-CR	Director general parlamentario	Nota de información de cambio climático	31/03/2022
3	Oficio N° 00146-2022-MINAM/DM	MINAM	Información solicitada MINAM	25/04/2022
4	Oficio N° D001230-2022-PCM-SG	PCM	Remite información solicitada	26/05/2022
5	Oficio N° 805-2022-EF/10.01	MEF	Solicitud de Información	01/07/2022

d) Contaminación en Ventanilla, Callao

Con ocasión del derrame de petróleo ocurrido el 15 de enero de 2022 en el terminal de la Refinería "La Pampilla", hecho que generó una importante afectación en el mar de las playas de Ventanilla, en el departamento de Lima, por acuerdo de las presidentas de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología y de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Seguimiento, Coordinación y Formulación de Propuestas en Materia de Mitigación de los Efectos del Cambio Climático, se desarrolló una Sesión Conjunta Extraordinaria, el 22

de enero de 2022, a efectos de cumplir con el objetivo de *“recibir el informe de las acciones dispuestas sobre el derrame de petróleo ocurrido el pasado 15 de enero de 2022 en el terminal Multiboyas N° 2 de la Refinería “La Pampilla”, hecho que ha afectado a las playas Costa Azul y Bahía Blanca del distrito de Ventanilla, con grave afectación de la flora, fauna, pesca, turismo y otras actividades económicas y que se viene extendiendo peligrosamente a todo el litoral peruano”*⁹:

A la sesión, que se desarrolló de manera virtual, se invitó al señor Rubén José Ramírez Mateo, Ministro del Ambiente; señor Eduardo Eugenio González Toro, Ministro de Energía y Minas; señora Miriam Alegría Zevallos, Presidenta (e) del Consejo Directivo y Gerente General del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA; señor Pedro Carmelo Spadaro Philipps, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Ventanilla; representante de la Empresa Multinacional Repsol YPF S.A., quién no asistió a la reunión.

Luego de escuchar las exposiciones de los invitados, los congresistas presentes acordaron:

- Solicitar facultades de comisión investigadora de conformidad con el artículo 97 de la Constitución Política del Perú y el artículo 88 del Reglamento del Congreso, para investigar por un plazo de 90 días hábiles las acciones de los funcionarios públicos y privados que ocasionaron el derrame de petróleo de la Empresa Multinacional Repsol YPF S.A. en Ventanilla y sus consecuencias en el medio ambiente y la ecología.
- Solicitar a la Mesa Directiva del Congreso exhorte al funcionario de la Empresa Multinacional Repsol YPF S.A., asistir a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, para que explique las causas y responsabilidades del derrame de petróleo en Ventanilla.

⁹ Acta de la Segunda Sesión Extraordinaria y Primera Sesión Conjunta celebrada el día sábado 22 de enero de 2022. Disponible en [https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/CE-seguimiento-cambio-climatico/files/actas/acta_segunda_sesi%C3%B3n_extraordinaria_y_primera_sesi%C3%B3n_conjunta_\(s%C3%A1bado_22.01.2022\)_2_\(1\)\[r\]\[r\]\[r\]\[r\]\[r\].pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/CE-seguimiento-cambio-climatico/files/actas/acta_segunda_sesi%C3%B3n_extraordinaria_y_primera_sesi%C3%B3n_conjunta_(s%C3%A1bado_22.01.2022)_2_(1)[r][r][r][r][r].pdf)

e) **Visita de campo al anexo Chuacullo, Bellavista, San Martín.**

El 29 de abril, la presidenta de la comisión, Heidy Juárez, y el vicepresidente, Edward Málaga, acompañados por la congresista representante de la Región San Martín, Cheryl Trigozo y parte del equipo técnico de la Comisión, se constituyeron al anexo de Chuacullo, ubicado en el distrito de Alto Biavo, provincia de Bellavista, en la región San Martín, con el objetivo de realizar una visita de campo para constatar el impacto de la deforestación en nuestra Amazonía en la referida área de Concesión para la Conservación.

Sobre el particular, la Concesión para Conservación Chuacullo, fue otorgada a favor de la Asociación de Productores Apícolas del Valle del Biavo – APAVB, como una “Concesión directa de un área con fines de conservación”¹⁰, mediante Resolución Directoral Ejecutiva N° 054-2015/GRSM/ARA/DEACRN. Comprende un área de 1,925.23 hectáreas ubicada en los distritos del Alto Biavo y Bajo Biavo, provincia de Bellavista, departamento de San Martín y tiene un plazo de 40 años renovables.

En la visita participaron, en calidad de invitados, representantes del Gobierno Regional de San Martín, los gobiernos locales de la provincia. la Fiscalía Ambiental, el Ejército del Perú, responsables de las áreas de conservación y de los Frentes de Defensa ambiental de la zona.

En el desarrollo de la visita se recibieron las denuncias de los pobladores de las zonas aledañas al área concesionada, representantes de las organizaciones y defensores ambientales quienes denunciaron la tala indiscriminada de los bosques de las áreas de concesión para darle uso en sembríos de maíz.

En ese sentido, se pudo constatar evidencias de la tala denunciada, a la vez que los defensores ambientales de la zona manifestaron que, a la fecha, más de 45 hectáreas de bosques protegidos habrían sido deforestadas con el objetivo de habilitar los terrenos para la siembra de maíz. Adicionalmente, el representante del Ministerio Público, tomó conocimiento de las amenazas que han recibido los defensores ambientales a raíz de sus denuncias.

Al finalizar la visita, se asumieron los siguientes compromisos:

¹⁰ Sobre la base del Informe Técnico N° 087-2014-SERNANP-PNCAZ/RLG

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

- El representante de la Autoridad Regional de Ambiente - ARA se comprometió a fortalecer el control y vigilancia de las zonas protegidas, para lo cual han tramitado, ante SERFOR; una demanda presupuestal adicional.
- Los congresistas presentes se comprometieron a impulsar un Proyecto de Ley para incorporar, dentro de los alcances de la Ley N° 29230, "Ley de Obras por Impuestos", la intervención en proyectos de conservación en la forma de un "impuesto por conservación".
- Se comprometieron también a promover un Proyecto de Ley para facultar a las Fuerzas Armadas a participar activamente en la prevención y protección de las áreas de conservación de recursos naturales del país.
- Solicitar al MIDAGRI, MINAM, SERFOR, información respecto a las acciones que están implementando, en el marco de sus competencias, con relación a la deforestación y la siembra de maíz en las áreas de protección,
- Solicitar a AGROIDEAS un informe sobre su participación en la promoción de proyectos productivos que se desarrollan dentro de las zonas protegidas de las áreas de conservación.
- Organización de un foro denominado "Foro Amazónico", enfocado a la protección de los bosques, áreas protegidas y la protección a los defensores ambientales.
- Solicitar información, a las entidades competentes, sobre el otorgamiento de certificados de posesión de terrenos dentro de las áreas de protección y conservación.

Al respecto, y en cumplimiento de los compromisos asumidos, la CECC, a la fecha, ha realizado las siguientes acciones:

- Se han cursado oficios al MINAM, MIDAGRI, y SERFOR, solicitando información respecto a las acciones que han implementado, en el marco de sus competencias, con relación a la deforestación de los bosques en el anexo de Chuacullo.
- Se ha cursado oficio al Poder Judicial, trasladando el pedido del Fiscal FEMA de Juanjui, en el que solicita la instalación de un Juzgado especializado en materia medioambiental en la provincia de San Martín.

f) Audiencia descentralizada en Paita, Piura.

En el marco del cumplimiento del Plan de Trabajo de la Comisión, se programó una Audiencia Descentralizada en la provincia de Paita, en el departamento de Piura, con el objetivo de recibir el informe del Ministerio del Ambiente sobre las actividades que ha desarrollado, en el norte del país, en materia de adaptación y mitigación frente a los efectos del cambio climático.

Se invitó también al gobernador regional de Piura para que explique los alcances de la estrategia regional de cambio climático y al alcalde de la Municipalidad Provincial de Paita con el objetivo de que informe sobre los programas y políticas municipales implementados en función con los procesos de adaptación y mitigación del cambio climático.

El evento se desarrolló el 20 de mayo de 2022 en el auditorio del Centro de Entrenamiento Pesquero del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPEZ, en la ciudad de Paita.

Las exposiciones estuvieron a cargo de:

- Milagros Sandoval, directora general de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio de Ambiente, y versó sobre la información disponible con relación a las vulnerabilidades y los efectos del cambio climático en el departamento de Piura.
- Informe del ingeniero César Talledo Mendoza, Coordinador del Programa NORBOSQUE, del GORE Piura, con relación a la estrategia regional de cambio climático, en especial en materia de mitigación y sus efectos.
- Informe del señor Rolando Rufasto Kanachiro, gerente ambiental, de la Municipalidad Provincial de Paita, sobre los programas y políticas adoptados en materia de mitigación y adaptación frente al cambio climático.
- Participación Dr. Mariano Calero Merino, director del departamento de suelos de la Universidad Nacional de Piura, El Cambio Climático y su evidencia en el noroeste del Perú.

g) Exposición fotográfica

Con el objetivo de sensibilizar a la representación nacional sobre los efectos del cambio climático en el país, y con ocasión de la conmemoración del Día de la Tierra, la CECC organizó una muestra fotográfica, la misma que estuvo en agenda desde el día 25 al 29 de abril del año en curso.

La exposición fotográfica incorporó muestras del trabajo de dos reconocidos profesionales visuales del país, Pavel y Uriel expertos en materia ambiental y de cambio climático quienes nos facilitaron imágenes que patetizan los efectos de la emergencia climática en distintos ecosistemas de la geografía nacional. Asimismo, se consideraron muestras del archivo fotográfico del Ministerio del Ambiente relevantes con la temática abordada.

La ceremonia central se realizó el 28 de abril, en la sala Francisco Javier de Luna Pizarro del palacio legislativo, a la que asistieron un grupo de congresistas y representantes de instituciones nacionales y de la sociedad civil vinculadas a la temática ambiental.

h) Participación en eventos internacionales

En el marco del mandato del Pleno, la presidenta y el vicepresidente de la Comisión Especial participaron, en calidad de integrantes de la delegación oficial peruana, en la COP26¹¹ realizada entre los días 1 y 12 noviembre de 2021 en la ciudad de Glasgow, Escocia; y en la II Conferencia de los Océanos de las Naciones Unidas (II UNOPS)¹², del 27 de junio al 1 de julio de 2022, realizado en la ciudad de Lisboa, Portugal.

En ambos casos, al retorno de la comisión, la presidencia encargó la realización de sendos *webinars* con el objetivo de socializar los alcances de la participación peruana en ambos eventos internacionales. En estas actividades participaron, en calidad de ponentes, los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Ambiente. Ambos eventos tuvieron calidad de públicos y se invitó, entre otros, a los miembros del Comité Consultivo de la Comisión Especial y representantes de las organizaciones de la sociedad civil y ONG vinculadas al Cambio Climático.

¹¹ Acuerdo de Mesa Directiva N° 032-2021-2022/MESA-CR

¹² Acuerdo de Mesa Directiva N° 098-2021-2022/MESA-CR

SEGUNDA PARTE

EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL ESTADO PERUANO

1. LA NATURALEZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO COMO RETO INSTITUCIONAL

El cambio climático, como fenómeno global, requiere de un abordaje multidimensional a efectos de poder plantear las acciones requeridas para garantizar una adecuada y efectiva intervención por parte del Estado. Se trata pues, de un problema complejo que requiere, para su cabal comprensión, del compromiso de varias disciplinas y tiene un fuerte componente científico asociado que sirve como base fundamental sobre la cual se construyen las políticas y estrategias.

En esa línea, es necesario conocer algunas definiciones básicas del lenguaje asociado al fenómeno con el objetivo de clarificar los conceptos asociados.

a) Definiciones claves en materia de cambio climático¹³:

Cambio climático

Variación identificable del estado del clima que persiste durante largos períodos de tiempo, generalmente decenios o períodos más largos. Puede deberse a procesos naturales o a cambios persistentes de la composición de la atmósfera o del uso del suelo por acción de los seres humanos. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define el cambio climático como "cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera global y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables".

Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)

Es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático. Fue creado en 1988 por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) para ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus repercusiones.

¹³ IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático). Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/08/WGI_AR5_glossary_ES.pdf

NDC

Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, por sus siglas en inglés) son compromisos que encarnan los esfuerzos de cada país para reducir sus emisiones y adaptarse a los efectos del cambio climático. Constituyen el núcleo del Acuerdo de París, que requiere que cada parte prepare, comunique y mantenga las sucesivas NDC que se propongan.

COP

La Conferencia de las Partes (COP) es la cumbre anual que realiza la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Son sesiones que reúnen a las 197 partes que hoy integran la CMNUCC, donde se toman decisiones por consenso en relación con una agenda que se debe acordar y aprobar por las mismas. Su edición 26 se realizó en Glasgow, Escocia, entre el 1 y el 12 de noviembre de 2021.

Efecto invernadero

Se refiere al fenómeno de la captura de calor por parte de gases -por ello conocidos como gases de efecto invernadero (GEI)- que se encuentran presentes en la atmósfera. En sí mismo, el efecto invernadero es natural y, de hecho, permite la vida en la Tierra. Es el significativo incremento en las concentraciones de GEI (principalmente dióxido de carbono) en la atmósfera lo que ha llevado a un aumento de la temperatura promedio global.

Gases de efecto invernadero (GEI)

Componentes gaseosos de la atmósfera, de origen natural o antropogénico, que absorben y emiten radiación, lo que ocasiona el efecto invernadero. El vapor de agua (H₂O), el dióxido de carbono (CO₂), el óxido nitroso (N₂O), el metano (CH₄) y el ozono (O₃) son los gases de efecto invernadero primarios, pero la atmósfera también contiene cierto número de GEI enteramente emitidos por los seres humanos, como el hexafluoruro de azufre (SF₆), los hidrofluorocarbonos (HFC) y los perfluorocarbonos (PFC).

Emisión de combustibles fósiles

Emisión de gases de efecto invernadero (en particular, dióxido de carbono) y otros gases y aerosoles, producida por la quema de combustibles procedentes de depósitos de carbono fósil, como el petróleo, el gas o el carbón.

Dióxido de carbono (CO₂)

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

Gas de origen natural, subproducto de combustibles fósiles como el petróleo, el gas o el carbón, de la quema de biomasa y de los cambios de uso del suelo y otros procesos industriales. Es el principal gas de efecto invernadero generado por la acción humana que afecta al equilibrio radiativo de la Tierra y es utilizado como referencia para medir otros gases de efecto invernadero, por lo que su potencial de calentamiento global es igual a 1.

Potencial de Calentamiento Global (PCG)

Es un índice que mide la energía que 1 tonelada de cada gas puede absorber en un determinado período de tiempo con respecto a una tonelada de CO₂. Gracias a esta unidad de conversión, es posible sumar las emisiones de distintos GEI y expresarlas en términos de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq).

Dióxido de carbono equivalente (CO₂eq)

Medida universal utilizada para calcular la huella de carbono y que indica (en términos de CO₂) el equivalente de cada uno de los gases de efecto invernadero con respecto a su potencial de calentamiento global. Se usa para evaluar los impactos de la emisión de diferentes gases que producen el efecto invernadero y suele expresarse en toneladas (tCO₂eq)

Huella de carbono

Es la medida del impacto de todos los gases de efecto invernadero producidos directa o indirectamente por nuestras actividades en el ambiente. Suele medirse en toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO₂eq). Es una herramienta de gestión muy útil para conocer las acciones que están contribuyendo a aumentar nuestras emisiones, cómo podemos mejorarlas y realizar un uso más eficiente de los recursos.

Descarbonización

Proceso por el cual los países, individuos u otras entidades apuntan a lograr una existencia cero de carbono fósil; esto es, eliminar el consumo de combustibles fósiles.

Resiliencia

Capacidad de prever y absorber los efectos de un suceso peligroso, adaptarse a ellos y recuperarse de manera oportuna y eficaz.

Carrera hacia el cero

Respaldada por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), es la coalición global más grande de compromisos creíbles de cero emisiones netas, que reúne el liderazgo y el apoyo de actores de todos los sectores para una recuperación de cero emisiones, saludable y resiliente para las personas y el planeta. La campaña une y moviliza a estos actores interesados para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París, además de enviar un mensaje rotundo a los gobiernos nacionales acerca del compromiso de los actores no estatales con la transición hacia una economía descarbonizada.

Cero emisiones

Es el punto en que una entidad no genera ninguna emisión de CO2 equivalente y se la considera totalmente libre de emisiones, sin mediar ningún mecanismo de compensación (por ejemplo, créditos de carbono). Debería ser el objetivo final de la descarbonización. La mayoría de los sectores solo podrá alcanzar esta meta con el tiempo y con grandes dosis de inversión, innovación e investigación tecnológica.

Cero emisiones netas / carbono neutralidad

Términos utilizados para marcar el punto en el que una entidad ha logrado un equilibrio entre sus esfuerzos de reducción de emisiones y la compensación de las emisiones restantes o residuales (por ejemplo, mediante reforestación o captura de carbono) o la adquisición de una cantidad equivalente de créditos. Muchos sistemas de compensación no sólo son cuestionables en cuanto a su efectividad para lograr la reducción de las emisiones absolutas, sino que además plantean una serie de cuestiones éticas.

Deforestación

Conversión de una extensión boscosa en no boscosa. En relación con el término bosque y otros de índole similar, como forestación, reforestación y deforestación, puede consultarse el Informe Especial del IPCC sobre uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura

b) La situación global actual del Cambio Climático, los problemas y desafíos existentes.

El cambio climático representa la principal amenaza a nuestra forma de vida y constituye un efecto colateral de la acción antrópica en los últimos siglos. Reúne el consenso científico mundial y, como amenaza real, ha

movilizado a países, organizaciones e instituciones en un esfuerzo global sin precedentes en tiempos de paz.

No existen países al margen de las consecuencias y nadie escapa de la vulnerabilidad asociada. El cambio climático, como reto, ha producido un cambio en el paradigma de cómo entendemos las consecuencias asociadas al progreso humano y ha generado una respuesta internacional sobre la base de entendimientos y acuerdos entre partes.

Según la ONU, los esfuerzos por buscar soluciones al cambio climático son también una oportunidad que puede aportar beneficios económicos, mejorar las vidas de los habitantes del planeta y proteger el medioambiente. Ahora contamos con una serie de marcos y acuerdos globales diseñados para guiar el progreso bajo el enfoque de sostenibilidad que han sido adoptados por la gran mayoría de países, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París.

Sin embargo, el camino que queda por recorrer es aún complicado y los países del mundo asumen los objetivos propuestos con un distinto grado de compromiso priorizando sus realidades nacionales en el corto plazo.

Según se desprende del último informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)¹⁴, la situación global, frente a la amenaza del cambio climático, no es muy alentadora.

El resumen para responsables de políticas del informe del Grupo de Trabajo III del IPCC, Cambio climático 2022: mitigación del cambio climático, fue aprobado el 4 de abril de 2022, por los 195 Estados Miembros del IPCC y ofrece una pormenorizada y fría evaluación global de los avances y compromisos en materia de mitigación del cambio climático, a la vez que examina las fuentes de las emisiones globales.

El informe es la tercera entrega del Sexto Informe de Evaluación (IE6) del IPCC y analiza, entre otros factores, los avances logrados en el proceso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), incluidos los resultados del Protocolo de Kioto y la adopción del Acuerdo de París; la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible

¹⁴ Resumen para responsables de políticas del Grupo de Trabajo III del IPCC, Cambio climático 2022: mitigación del cambio climático. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

(ODS); y los resultados de la cooperación internacional, las finanzas y la innovación.

Detalla la evolución de los esfuerzos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y los resultados a nivel de mitigación. Evalúa, también, el impacto de los compromisos climáticos nacionales en relación con los objetivos de emisiones a largo plazo.

La principal conclusión es que se tiene que abordar en el corto plazo acciones para reducir de manera drástica la producción de combustibles fósiles y afirma, también, que las medidas de mitigación no compensan el retraso en la reducción de emisiones de GEI en otros sectores vinculados, sin embargo, contamos con opciones, en todos los sectores, para reducir, al menos, a la mitad las emisiones de aquí a 2030

El balance general, al 2022, es el siguiente, y citamos¹⁵:

- Si bien el ritmo de aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero —principales responsables del cambio climático— ha disminuido, las medias anuales a escala global, durante el período 2010-2019, han alcanzado los niveles más altos de la historia.
- Desde 2010, se han observado disminuciones sostenidas de hasta el 85 % en los costos de la energía solar y eólica y de las baterías. A través de un conjunto de políticas y leyes cada vez más amplio, se ha mejorado la eficiencia energética, se han reducido las tasas de deforestación y se ha acelerado la utilización de las energías renovables.
- Las emisiones de CO₂-FFI disminuyeron temporalmente en la primera mitad de 2020 debido a las respuestas a la pandemia de COVID-19, pero se recuperaron a finales de ese mismo año
- Si no logramos fuertes reducciones de las emisiones de forma inmediata en todos los sectores, limitar el calentamiento global a 1,5 °C estará fuera de nuestro alcance. Sin embargo, hay cada vez más evidencias de la acción por el clima
- En los escenarios evaluados, para limitar el calentamiento a aproximadamente 1,5 °C, es necesario que las emisiones de gases de efecto invernadero a escala global alcancen su punto máximo antes de 2025, a más tardar, y se reduzcan en un 43 %, a más tardar,

¹⁵ ídem

en 2030; por otra parte, también habría que reducir el metano en alrededor de un tercio. Aunque esto suceda, es casi inevitable que superemos temporalmente este umbral de temperatura, pero podríamos volver a situarnos por debajo de él a finales de siglo.

- La temperatura global se estabilizará cuando las emisiones de dióxido de carbono alcancen el nivel cero neto. Para llegar a 1,5 °C, debemos alcanzar las emisiones netas de dióxido de carbono iguales a cero a nivel mundial a principios de la década de 2050; para 2 °C, a principios de la década de 2070.
- Las contribuciones regionales a las emisiones globales de GEI siguen siendo muy diferentes. Las variaciones en las emisiones per cápita regionales y nacionales reflejan en parte diferentes etapas de desarrollo, pero también varían ampliamente en niveles de ingresos similares. El 10% de los hogares con las emisiones per cápita más altas contribuyen con una parte desproporcionadamente grande de las emisiones de GEI de los hogares a nivel mundial

En este informe de evaluación se señala que, para limitar el calentamiento a 2 °C, será necesario que las emisiones de gases de efecto invernadero a escala global alcancen su nivel máximo en 2025, a más tardar, y que se reduzcan en un cuarto antes de 2030.

c) La institucionalidad internacional en relación con el cambio climático.

En el escenario mundial, la lucha contra el cambio climático representa un esfuerzo de cooperación global del cual forman parte 197 países bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas. El 9 de mayo de 1992, en Nueva York, 165 naciones firmaron un tratado internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) como una convención universal de principios que reconoce la existencia de un cambio climático debido a la actividad humana y atribuye a los países industrializados la responsabilidad principal para luchar contra este fenómeno.

Desde entonces los Estados parte de la Convención celebran reuniones anuales, denominadas "Conferencias de las Partes" o COP, con el propósito de establecer los objetivos y los métodos para reducir el cambio climático a través de la mitigación de los GEI y para adaptarse a sus efectos ya visibles.

La COP, o Conferencia de las Partes, se constituye en el órgano supremo de la CMNUCC y representa la cumbre climática mundial más importante, se realiza desde 1995 cada año en un país diferente. La COP está integrada por 196 países más la Unión Europea, denominadas "las Partes". A partir del 7 y el 18 de noviembre de 2022, se realizará la COP27 en Sharm El-Sheikh, Egipto.

Tabla 6: Conferencias de las Partes de la CMNUCC

CRONOLOGÍA DE LAS CONFERENCIAS DE LAS PARTES SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO				
Conferencia	Año	Lugar	RESULTADOS	
I	COP1	1995	Berlín	Mandato de Berlín
II	COP2	1996	Ginebra	Objetivos sobre la limitación de GEI
III	COP3	1997	Kioto	Protocolo de Kioto
IV	COP4	1998	Buenos Aires	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
V	COP5	1999	Bonn	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
VI	COP6	2000	La Haya	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
VII	COP7	2001	Marrakech	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
VIII	COP8	2002	Nueva Delhi	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
XI	COP9	2003	Milán	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
X	COP10	2004	Buenos Aires	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
XI	COP11	2005	Montreal	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
XII	COP12	2006	Nairobi	Ultimar detalles y aspectos del Protocolo de Kioto
XIII	COP13	2007	Bali	Plan de Acción de Bali
XIV	COP14	2008	Póznán	Programa de transferencia de tecnologías ecológicas racionales para países en desarrollo
XV	COP15	2009	Copenhague	Se esperaba un nuevo protocolo para la disminución de emisiones de GEI. No llegó a buen término
XVI	COP16	2010	Cancún	Creación del Fondo Verde para el Clima
XVII	COP17	2011	Durban	Protocolo de Kioto II
XVIII	COP18	2012	Doha	Puerta Climática de Doha
XIX	COP19	2013	Varsovia	Hoja de ruta hacia un pacto global y vinculante en 2015
XX	COP20	2014	Lima	Estados Unidos y China anuncian un compromiso conjunto para la reducción de emisiones de GEI por primera vez en la historia
XXI	COP21	2015	París	Acuerdo de París
XXII	COP22	2016	Marrakech	Hoja de ruta que conducirá a las normas que guiarán el Acuerdo de París
XXIII	COP23	2017	Bonn	Alianza global por la que más de 20 países se comprometieron a eliminar el carbón de la generación eléctrica antes del 2030
XXIV	COP24	2018	Katowice	Estudio del documento del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)

XXV	COP25	2019	Madrid	Establecimiento de las NDC para aumentar la "ambición climática" en 2020 y cumplir el Acuerdo de París para evitar que el aumento la temperatura supere 1,5 grados este siglo
XXVI	COP26	2021	Glasgow	Movilizar la financiación climática internacional
XXVII	COP27	2022	Sharm El-Sheik	Por realizarse

d) Los principales efectos del cambio climático en la realidad peruana

Nuestro país, por su geografía, es particularmente vulnerable a los efectos del cambio climático. Después de Honduras y Bangladesh, el Perú es el tercer país más vulnerable del mundo al cambio climático¹⁶.

El Perú presenta siete de las nueve características de vulnerabilidad al cambio climático reconocidas por la CMNUCC. El cambio climático amenaza la supervivencia de 777 especies de flora y 301 especies de fauna silvestre.

Existe numerosa evidencia empírica que asocia la disminución de la superficie de los glaciares andinos, durante los últimos 40 años, con el aumento de las temperaturas producidas por el cambio climático. La pérdida del hielo perenne representa siete mil millones de metros cúbicos de agua, equivalentes al consumo de la población de Lima durante 10 años

Aparejado a lo anterior, se prevé un aumento de la temperatura en el orden de los 2 °C en promedio con un rango que oscila, según la latitud y la ubicación, entre 1 °C y 5.8 °C, el aumento del nivel del mar con un rango medio de 50 cm a la vez que aumentaran los extremos climáticos propiciando inundaciones y sequías mucho más pronunciadas.

La escasez de agua va a ser un fenómeno asociado a la disminución de los glaciares y esta situación tiene el potencial de generar un grave estrés hídrico, especialmente en las franjas costeras donde se encuentran ubicadas las ciudades más importantes del país, entre el 90% de la población que vive en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas. Se prevé que en 40 años tendremos el 60 % del agua disponible en la actualidad.

¹⁶ Tyndall Center de Inglaterra, for Climate Change Research.

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

Desde la perspectiva económica, destaca el Documento de Trabajo DT. 2021-009 "Efectos económicos del cambio climático en el Perú"¹⁷ (Chirinos, 2021) del Banco Central de Reserva del Perú. En el estudio se realiza un importante estudio de las variables econométricas de los efectos del cambio climático en nuestro país.

El estudio determinó que, con la data disponible, es posible estimar el costo del cambio climático en términos del PBI peruano respecto a un escenario base y para un período determinado. Para el estudio,

"se evaluaron los efectos económicos del cambio climático en el Perú utilizando información regional sobre producción y el clima; tomando para ello las series de cuentas nacionales disponibles desde 1970 hasta 2019 y las series de temperaturas máximas y mínimas, y precipitaciones que publica el Senamhi, la cual cuenta con información desde la década de los 60 para la mayoría de las regiones".

Establece como ejemplo un horizonte de 30 años hacia el 2050 y concluye en que, si se asume un crecimiento promedio del 2,5 por ciento anual en términos per cápita, el ingreso para el año 2050 debería ser 2,10 veces mayor al del año 2020. En ese escenario, si hay un crecimiento menor, como consecuencia del cambio climático, se alcanzaría un nivel de ingreso también menor. En este caso, la pérdida de ingreso respecto al escenario base, expresada como porcentaje de este último, representaría el costo del cambio climático. Se tiene entonces que, *"pese a la variabilidad en los resultados de los diversos modelos, el efecto del calentamiento sobre el crecimiento económico es negativo"*.

El trabajo concluye en que, aun considerando la incertidumbre que propia de los modelos de predicción que toman como base a los efectos del clima,

"(...) de mantenerse la tendencia de los desvíos actuales en las temperaturas, en comparación a la registrada en los últimos 30 años (o un aumento adicional de 0.5°C en la temperatura máxima o 0.3°C en la mínima), el ingreso por habitante se reduciría, en su estimación central, en alrededor de 9 por ciento hacia el año 2050 (al interior de

¹⁷ Efectos económicos del cambio climático en el Perú. DT N°.009-2021-009. BCRP, Lima 2021. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2021/documento-de-trabajo-009-2021.pdf>

un rango de entre 3 y 21 por ciento) y en 22 por ciento al 2100 (para un rango de entre 8 y 46 por ciento)".

e) Los compromisos del Estado en materia de mitigación del cambio climático

Durante la COP19 de Varsovia, se solicitó a los países participantes que determinaran, de forma independiente y voluntaria, los alcances de su contribución con el esfuerzo mundial por reducir las emisiones de GEI. Estas contribuciones se denominaron iNDC (Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional, iNDC por sus siglas en inglés).

En la fase previa a la COP20 de París, en 2015, 180 países que representaban más del 90% de las emisiones mundiales de GEI presentaron sus contribuciones en un documento mediante el cual cada país proponía sus esfuerzos nacionales a desarrollarse a partir de 2020 para cumplir con los dos objetivos del Acuerdo:

- Mantener el incremento de la temperatura global muy por debajo de los 2 °C respecto a la era preindustrial, con esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C
- Fortalecer la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y aumentar la resiliencia.

Las iNDC propuestas fueron analizadas en el Informe de síntesis sobre el efecto agregado de las iNDC y se concluyó con que la suma total de las contribuciones de todos los países comprometidos no cumplía con la meta de mantener al planeta por debajo de los 2 °C de incremento del calentamiento global. Se reconoció entonces que se requería implementar un esfuerzo de reducción de las emisiones mucho mayor que el que suponen las contribuciones previstas determinadas a nivel nacional.

A raíz de estas conclusiones, al momento de ratificar el Acuerdo de París, las iNDC de cada país perdían su condición de "previstas" y pasaban a considerarse Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés). Desde ese momento, las NDC constituyen una herramienta clave para medir el desempeño de las acciones emprendidas por cada país y encarnan sus esfuerzos para reducir las emisiones nacionales y adaptarse a los efectos del cambio climático.

Las NDC, por su propia naturaleza, son:

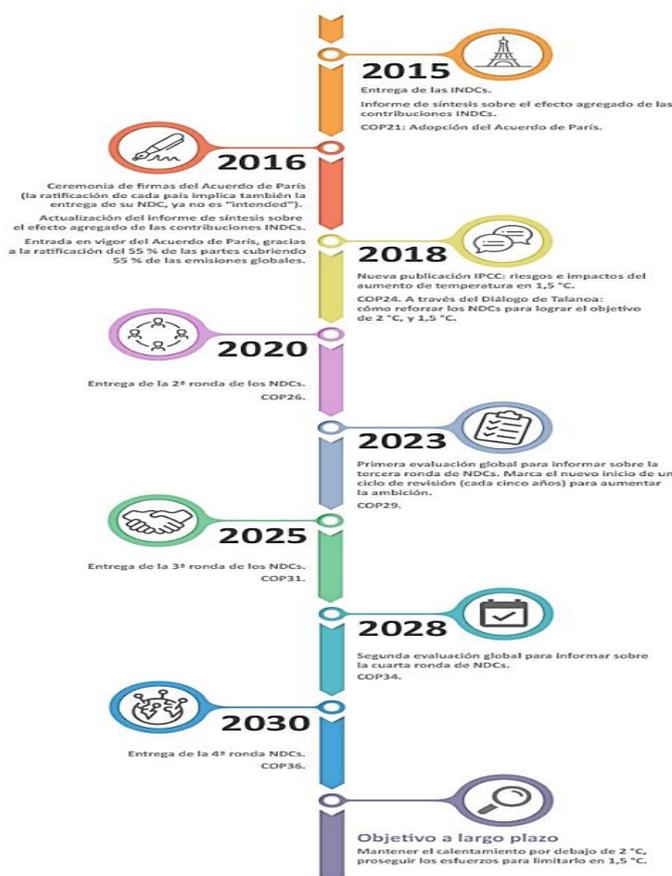
Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

- i. Universales, en el sentido que todos los países tienen que preparar, comunicar y mantener sus contribuciones.
- ii. Nacionales, porque cada país es autónomo en determinar cuál va a ser su contribución y cómo la va a implementar nacionalmente.
- iii. Integrales, debido a que los países deben entregar un mínimo de información para poder determinar la suma de esfuerzos.
- iv. Tienen un mínimo exigido ya que, después de ser presentadas, los países no deben disminuir la ambición de sus metas; y v). Públicas ya que el contenido de los NDC debe estar abierto al público.

En la siguiente imagen se detalla la cronología propuesta para las NDC:

Imagen 1: Cronología de las NDC



Fuente: Acciona¹⁸

¹⁸ Tomada del sitio: https://www.sostenibilidad.com/cambio-climatico/que-son-NDC-importantes-frenar-cambio-climatico/?_adin=02021864894

A pesar del optimismo inicial, diversos grupos de expertos, incluyendo la ONU, en informes independientes o institucionales, han alertado que el impacto de las políticas nacionales desprendidas de sus NDC es insuficiente para alcanzar las metas propuestas. En esa línea, el reconocido portal analítico *Climate Action Tracker*¹⁹, alerta de un 50 % de probabilidad de que se supere la temperatura calculada hasta 3,16 °C o más en 2100 si se sigue con la actual la ruta de emisiones. Por otro lado, según el compromiso de las primeras NDC, todavía existe más del 90 % de probabilidad de superar los 2 °C propuestos como límite, independientemente del esfuerzo y los planes de los países.

Frente a ello existe el mecanismo, consensado a partir de París, de revisar las NDC propuestas por los países firmantes cada cinco años. Luego de la revisión, y, si las contribuciones nacionales no consiguen alcanzar el objetivo de limitar el calentamiento global en 2 °C, con esfuerzos en 1,5 °C, cada país debe volver a entregar un nuevo documento con planes y objetivos más ambiciosos en la lucha contra el cambio climático.

El Perú y las NDC

En el caso peruano, nuestro país fue el primero de Hispanoamérica en ratificar el Acuerdo de París y las INDC presentadas en el año 2015 pasaron a ser NDC y a constituir el compromiso del Estado peruano en el esfuerzo global para la reducción de GEI y de adaptación al cambio climático.

Las NDC propuestas por Perú surgen a raíz del trabajo Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC), creado mediante Resolución Suprema N° 005-2016-MINAM el 20 de julio de 2016.

El GTM-NDC tuvo una vigencia de 21 meses y lo integraron los ministerios involucrados en la problemática ambiental y del cambio climático, además del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). Estuvo presidido por el Ministerio del Ambiente, quien también tuvo a su cargo la Secretaría Técnica. En su Informe Final, aprobado en diciembre de 2018, el GTM-NDC presenta 91 medidas de adaptación al cambio climático y 62 medidas de mitigación GEI. Estas medidas forman parte de las NDC del Estado Peruano.

¹⁹ <https://climateactiontracker.org/>

De acuerdo con el Reporte de actualización de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú²⁰, sobre el compromiso del Perú en materia de mitigación de gases de efecto invernadero,

“El Estado Peruano se compromete a que sus emisiones netas de gases de efecto invernadero no excedan las 208,8 MtCO₂eq en el año 2030 (meta no condicionada)²¹. Adicionalmente, el Estado Peruano considera que las emisiones de gases de efecto invernadero podrían alcanzar un nivel máximo de 179,0 MtCO₂eq en función a la disponibilidad de financiamiento externo internacional y a la existencia de condiciones favorables (meta condicionada)”.

Este compromiso, actualizado al 2020, representa una meta mucho más ambiciosa que la propuesta en la primera versión de las NDC presentadas por el Estado peruano en 2015.

El Reporte referenciado, al abordar las características de las NDC Actualizadas para efectos de mitigación de los GEI, explica que nuestras contribuciones nacionales plantean “una meta no condicionada de limitar nuestras emisiones de GEI a un nivel máximo 208,8 MtCO₂eq”. Y propone limitar nuestras emisiones hasta un nivel de 179,0 MtCO₂eq como una meta condicionada a la disponibilidad de financiamiento internacional. El periodo comprendido para la aplicación de las NDC actualizadas comprende el lapso entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2030.

En ese sentido, comparativamente, se tiene como metas de mitigación de GEI, para el 2030 lo siguiente:

Tabla 7: Metas propuestas por las NDC del Estado peruano

Metas de mitigación al 2030		
NDC	Metas	Emisiones en MtCO ₂ eq
NDC 2015	Meta no condicionada	238,6

²⁰ Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú. Reporte de Actualización Periodo 2021 – 2030. Disponible en:

<https://www4.unfccc.int/sites/NDCTaging/PublishedDocuments/Peru%20First/Reporte%20de%20Actualizacio%CC%81n%20de%20las%20NDC%20del%20Peru%CC%81.pdf>

²¹ La meta no condicionada se refiere al compromiso de no superar un número máximo de emisiones de GEI en el año 2030 logrado con esfuerzos de mitigación impulsados por el gobierno peruano en base a inversiones y gastos con recursos internos, externos, públicos y privados. Las emisiones de GEI son medidas en millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂eq).

	Meta Condicionada	208,8
NDC actualizadas 2020	Meta no condicionada	208,8
	Meta Condicionada	179,0

Elaboración: CECC

2. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

El Ministro de Relaciones Exteriores señaló ante la Comisión que: *“El régimen climático internacional tiene, como pilares fundamentales, a tres instrumentos que forman parte del derecho interno, según el artículo 55 de la Constitución Política: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ratificada por el Perú en junio de 1993; el Protocolo de Kioto, ratificado por el Perú en septiembre de 2002; y el Acuerdo de París, ratificado por el Perú en julio de 2016”*²². En ese marco la Cancillería informó que todos los países y entre ellos el Perú, tienen la obligación de presentar (y actualizar periódicamente) las llamadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés).

Tal como se ha explicado, el Perú presentó por primera vez sus NDC en 2015, comprometiéndose a reducir, para el año 2030, las emisiones de gas de efecto invernadero en un 20%, y un 10% adicional, en la medida que se pueda acceder al financiamiento internacional. En diciembre de 2020, el Perú actualizó sus NDC, comprometiéndose a reducir las emisiones en un 30% para el año 2030 y un 10% adicional condicionado al financiamiento internacional.

En octubre de 2021, la Secretaría de la Convención Marco realizó un análisis de las NDC entregadas por todos los países, e indicó que, para mantener el calentamiento muy por debajo de los 2 grados -y limitarlo a 1,5-, se requería incrementar los compromisos de reducción de los países. En otras palabras, los compromisos que los países habían ofrecido cumplir hasta el momento no eran suficientes para evitar el incremento de la temperatura a niveles que no supongan un riesgo para la supervivencia de la humanidad²³.

En respuesta a tales compromisos existentes y considerando las propias vulnerabilidades del Perú frente a los efectos del cambio climático, el Estado ha formulado un diseño de competencias, funciones que pasaremos a

²² Informe del señor César Landa Arroyo, Ministro de Relaciones Exteriores, en la cuarta sesión ordinaria de la Comisión celebrada el 18 de marzo de 2022.

²³ Ibidem

considerar en esta parte de informe, para posteriormente examinar los instrumentos con lo que se ha dotado.

En ese sentido se plantean dos referentes normativos que permiten examinar la asignación de competencias en la materia, el Decreto Legislativo 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente (LOF MINAM) y la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley Marco).

Ambas normas tienen como base la norma constitucional que establece que toda persona tiene derecho a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida" (Constitución 2 núm. 22) y es en función de garantizar ese derecho que el Estado se da una organización que permita su ejercicio respecto del ambiente y en específico para enfrentar los desafíos del cambio climático.

En esta parte se examina la asignación de competencias en materia de cambio climático; para lo cual se ha procedido en la Comisión con la correspondiente revisión normativa, y se ha contado con los informes de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente²⁴ y de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros²⁵.

2.1 El Cambio Ambiental en la organización del Ministerio del Ambiente

En 2008 se crea el Ministerio del Ambiente, sobre la base de varias entidades públicas previamente existentes, y se le dota de una norma de organización y funciones (LOF-MINAM). Para definir su ámbito de competencia se enuncia los componentes del sector ambiental, señalando entre los ámbitos temáticos de su responsabilidad el cambio climático:²⁶

*"El sector ambiental comprende el Sistema Nacional de Gestión Ambiental como sistema funcional, el que integra al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, al Sistema Nacional de Información Ambiental y al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado; así como la gestión de los recursos naturales, en el ámbito de su competencia, de la biodiversidad, **del cambio climático**, del manejo*

²⁴ Informe alcanzado por el MINAM. Of. 00146-2022-MINAM/DM, que adjunta el Informe 00057-2022-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD.

²⁵ Informe alcanzado por la Presidencia del Consejo de Ministros. Of. D001230-2022-PCM-SG que adjunta el Memorando D000357-2022-PCM-SGP.

²⁶ En este capítulo se resalta en negrita o se subraya los textos estrechamente vinculados a la asignación de competencia, han sido añadidos a la versión original, para un mejor seguimiento del argumento.

de los suelos y de los demás ámbitos temáticos que se establecen por ley" (D. Leg. 1013 art. 5 núm. 5.1).

Este aspecto se encuentra mejor precisado en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio (ROF-MINAM), como competencia y funciones generales:

*El Ministerio del Ambiente ejerce a nivel nacional en el ámbito de sus competencias, las siguientes materias: Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales, Diversidad Biológica y las Áreas Naturales Protegidas, Calidad Ambiental, **Cambio Climático**, Gestión y Manejo de Residuos Sólidos, Manejo de Suelos, Gobernanza Ambiental y las demás materias que se establecen por ley, en coordinación con los sectores competentes, según corresponda ²⁷ (ROF-MINAM art. 3).*

En la distribución de responsabilidades y funciones de la alta dirección, el cambio climático corresponde al Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, señalando su responsabilidad de la siguiente manera:

*Elaborar y coordinar **la estrategia nacional frente al cambio climático** y las medidas de adaptación y mitigación, así como supervisar su implementación. (D. Leg 1013 art. 11 lit. c).*

En ese mismo sentido lo anota el ROF como se puede apreciar en los artículos 9 y 10 del mencionado instrumento. Dentro del viceministerio existe la una dependencia vinculada a la temática de cambio climático, la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, cuya responsabilidad en la materia es necesario precisar:

*La Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, es el **órgano de línea responsable de orientar y conducir la gestión integral del cambio climático**; de coordinar, asesorar, monitorear y promover la ejecución de instrumentos proporcionados por los sectores competentes, en cuanto al incremento de la capacidad adaptativa y resiliencia del país a los efectos del cambio climático, así como a la mitigación de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y las reservas de carbono, incluyendo la promoción de la inclusión de la variable de cambio climático en la planificación del desarrollo; de conducir, evaluar y monitorear la implementación de la Reducción de*

²⁷ La referencia en adelante es la RM. 167-2021-MINAM, como Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (ROF). En ese sentido incorpora nuevos elementos al ser promulgado 10 años luego de la LOF.

Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques REDD+, entre otros. Coordinando en lo que corresponda, con los actores estatales y no estatales; siendo estos últimos, el sector privado, la sociedad civil y los pueblos indígenas u originarios..." (ROF-MINAM art 68).

Las funciones de esta dirección general (ROF-MINAM art. 69) pueden ser reseñadas de la siguiente manera:

- a) *Diseñar, conducir y gestionar el **Sistema para el Monitoreo de las Medidas de Adaptación y Mitigación**; así como conducir el diseño y la implementación del monitoreo de los mecanismos relacionados a la lucha contra la desertificación, en coordinación con las entidades competentes, y articulado al Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA);*
- b) *Conducir y monitorear la **elaboración de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, las Contribuciones Nacionalmente Determinadas** y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía, entre otros instrumentos en materia de gestión integral del cambio climático y lucha contra la desertificación y la sequía, según corresponda, a nivel nacional, en coordinación con las unidades de organización del Ministerio y las entidades competentes, según corresponda; así como promover su implementación;*
- c) *Proponer y aprobar, cuando corresponda, lineamientos, documentos metodológicos, guías, procedimientos, entre otros **instrumentos orientadores de carácter nacional para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero**, la adaptación frente a los efectos del cambio climático, la lucha contra la desertificación y la sequía, y promover su implementación, en coordinación con las entidades competentes;*
- d) *Promover la participación y articular la acción concertada de actores estatales y no estatales para la gestión integral del cambio climático, en el marco de sus competencias;*
- e) *Conducir la elaboración y consolidar **anualmente los reportes sobre el cumplimiento de las metas de adaptación, mitigación de gases de efecto invernadero** y desertificación de los compromisos internacionales asumidos, así como la información obtenida del*

Sistema para el Monitoreo de las Medidas de Adaptación y Mitigación;

- f) Conducir la implementación de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada de Bosques REDD+, en coordinación con las entidades competentes;**
- g) Conducir la implementación del INFOCARBONO, el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI), la Huella de Carbono (HC) y otros, relacionados a la gestión de emisiones GEI en el marco de su competencia, asegurando la interoperabilidad y difusión a través del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA);**
- h) Supervisar la administración del Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI) y autorizar la transferencia de las unidades de reducciones de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI);**
- i) Proponer la posición nacional y conducir las negociaciones en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en los componentes de adaptación al cambio climático y mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI); y en la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación y Sequía (CNULCDS), en coordinación con las entidades competentes, según corresponda;**
- j) Coordinar con los Puntos Focales de Cambio Climático la formulación, implementación, monitoreo, evaluación, reporte y actualización de sus políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que incorporan medidas de adaptación y mitigación;**
- k) Promover y difundir las medidas de adaptación y mitigación, los reportes intermedios de los avances en la actualización de estas medidas, así como las prioridades para la investigación científica, el desarrollo y adopción de tecnologías requeridas para la adaptación y mitigación al cambio climático, en coordinación con las unidades de organización del Ministerio y las autoridades competentes;**
- l) Identificar, proponer y promover, en el marco de sus competencias, documentos metodológicos que orienten la cuantificación y estimación de los costos directos e indirectos de las medidas de adaptación y mitigación, sobre financiamiento climático, así como para todas las fases de REDD+, en coordinación con la Dirección**

General de Economía y Financiamiento Ambiental y entidades competentes

- m) **Conducir la asistencia técnica y capacitación** de los actores estatales y no estatales para la formulación y actualización de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos y acciones vinculados a la gestión integral del cambio climático, en el marco de sus competencias;*
- n) Emitir informes técnicos sobre propuestas de instrumentos técnicos y normativos en el marco de sus competencias;*

A su vez la Dirección General tiene dos dependencias como unidades orgánicas de línea, denominadas como direcciones:

La primera de ellas la Dirección de Adaptación al Cambio Climático y Desertificación, (ROF-MINAM art. 71)²⁸

"encargada de formular y promover la implementación, según corresponda, de instrumentos, herramientas, documentos orientadores, entre otros, de carácter nacional para la adaptación al cambio climático, la lucha contra la desertificación y sequía y la neutralidad de la degradación de la tierra"

La segunda de ellas, y que importa más para efectos del presente informe, es la Dirección de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, unidad orgánica de línea:

"encargada de formular y promover la implementación, según corresponda, de lineamientos, documentos metodológicos, guías o procedimientos, entre otros instrumentos orientadores de carácter nacional para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero" (ROF-MINAM art. 73).

Y cuyas funciones (ROF-MINAM. art 74) señaladas son las siguientes:

- a) **Elaborar y coordinar la implementación de los lineamientos, documentos metodológicos, guías, procedimientos, entre otros instrumentos orientadores de carácter nacional y de gestión integral para el cambio climático vinculado a la mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en coordinación con las entidades competentes;***

²⁸ Las funciones correspondientes se pueden apreciar en el artículo 72 del ROF-MINAM
Palacio Legislativo, oficina 256

- b) *Promover espacios y mecanismos de coordinación que favorezcan la mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en coordinación con los actores estatales y no estatales, en el marco de sus competencias, según corresponda;*
- c) *Elaborar y coordinar la implementación de la **Estrategia Nacional de Cambio Climático**, así como promover la implementación de las **Contribuciones Nacionalmente Determinadas** y su reporte periódico según lo establezca la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)**, en el marco del componente de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y en coordinación con las entidades competentes;*
- d) *Elaborar los reportes sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, en materia de mitigación de gases de efecto invernadero, en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), incluyendo el reporte del nivel de avance en la implementación de la **Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques REDD+**;*
- e) *Implementar y administrar el componente de mitigación del Sistema para el Monitoreo de las Medidas de Adaptación y Mitigación, las herramientas del MRV, tales como la línea de base de emisiones y remociones de GEI, el INFOCARBONO, la Huella de Carbono Perú y el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI), incluyendo la evaluación y propuesta para la transferencia de las unidades de reducciones de emisiones de GEI, asegurando su articulación con el SINIA, y en coordinación con las unidades de la organización del Ministerio y las entidades competentes;*
- f) *Desarrollar la posición nacional y participar en el marco de la CMNUCC en el componente de mitigación de gases de efecto invernadero, en coordinación con las entidades competentes, según corresponda;*
- g) *Diseñar, coordinar, evaluar, y monitorear la implementación de la **Reducción de Emisiones** por Deforestación y Degradación Evitada de Bosques REDD+, de la gestión de las salvaguardas para REDD+; entre otras herramientas e instrumentos para su implementación, en coordinación con las entidades competentes;*

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

- h) *Fomentar el desarrollo de **información, investigación y tecnología para la mitigación** al cambio climático en coordinación con las entidades competentes*
- i) *Elaborar los informes de **opinión técnica sobre propuestas de medidas de mitigación**, instrumentos técnicos y normativos en el marco de sus competencias;*
- j) ***Capacitar y brindar asistencia técnica** para la formulación, actualización, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que incluyan la mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y otros vinculados a la gestión integral del cambio climático, en el marco de sus competencias; ...*

En resumen, las funciones del Ministerio del Ambiente, ejercidas a través de sus órganos de línea, en materia de cambio climático son las que a continuación se anota, sin embargo, en cada caso la formulación añade en "coordinación con las entidades competentes", o "en el marco de sus competencias", según corresponda:

- El Sistema para el Monitoreo de las Medidas de Adaptación y Mitigación, y reportes anuales;
- La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático
- Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas como instrumentos de gestión integral del cambio climático;
- Instrumentos orientadores de carácter nacional para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la adaptación frente a los efectos del cambio climático, y promover su implementación, en coordinación con las entidades competentes;
- La promoción de acciones concertadas de actores estatales y no estatales para la gestión integral del cambio climático
- Reportes anuales sobre el cumplimiento de las metas de adaptación, mitigación de gases de efecto invernadero de los compromisos internacionales asumidos;
- Conducir la implementación de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada de Bosques REDD+.
- Conducir la implementación del INFOCARBONO, el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI), la Huella de Carbono

(HC) y otros, relacionados a la gestión de emisiones GEI en el marco de su competencia, asegurando la interoperabilidad y difusión a través del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA);

- Supervisar la administración del Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI) y autorizar la transferencia de las unidades de reducciones de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI);
- Proponer la posición nacional y conducir las negociaciones en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en los componentes de adaptación al cambio climático y mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI); y en la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación y Sequía (CNULCDS), en coordinación con las entidades competentes, según corresponda;
- Coordinar con los Puntos Focales de Cambio Climático la formulación, implementación, monitoreo, evaluación, reporte y actualización de sus políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que incorporan medidas de adaptación y mitigación;
- Promover y difundir las medidas de adaptación y mitigación, los reportes intermedios de los avances en la actualización de estas medidas, así como las prioridades para la investigación científica, el desarrollo y adopción de tecnologías requeridas para la adaptación y mitigación al cambio climático;
- Identificar, proponer y promover, documentos metodológicos que orienten la cuantificación y estimación de los costos directos e indirectos de las medidas de adaptación y mitigación, sobre financiamiento climático, así como para todas las fases de REDD+, en coordinación con la Dirección General de Economía y Financiamiento Ambiental y entidades competentes
- Conducir la asistencia técnica y capacitación de los actores estatales y no estatales para la formulación y actualización de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos y acciones vinculados a la gestión integral del cambio climático;
- Emitir informes técnicos sobre propuestas de instrumentos técnicos y normativos.

Y, en específico, las funciones en materia de **mitigación**, ejercidas por el Ministerio a través del órgano de línea correspondiente son las que a

continuación se anota, sin embargo, en cada caso la formulación añade en "coordinación con las entidades competentes", o "en el marco de sus competencias", según corresponda:

- Instrumentos orientadores de carácter nacional y de gestión integral para el cambio climático vinculado a la mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI).
- Promover espacios y mecanismos de coordinación que favorezcan la mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI).
- Implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, así como promover la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas y su reporte periódico según lo establezca la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en el marco del componente de mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI).;
- Reportes sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos, en materia de mitigación de gases de efecto invernadero, incluyendo el reporte del nivel de avance en la implementación de la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación de los bosques REDD+;
- Implementar y administrar el componente de mitigación del Sistema para el Monitoreo de las Medidas de Adaptación y Mitigación, las herramientas del MRV, tales como la línea de base de emisiones y remociones de GEI, el INFOCARBONO, la Huella de Carbono Perú y el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI), incluyendo la evaluación y propuesta para la transferencia de las unidades de reducciones de emisiones de GEI, asegurando su articulación con el SINIA, y en coordinación con las unidades de la organización del Ministerio y las entidades competentes;
- Desarrollar la posición nacional y participar en el marco de la CMNUCC en el componente de mitigación de gases de efecto invernadero, en coordinación con las entidades competentes, según corresponda;
- Diseñar, coordinar, evaluar, y monitorear la implementación de la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Evitada de Bosques REDD+, de la gestión de las salvaguardas para REDD+; entre otras herramientas e instrumentos para su implementación, en coordinación con las entidades competentes;

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

- Fomentar el desarrollo de información, investigación y tecnología para la mitigación al cambio climático en coordinación con las entidades competentes
- Elaborar los informes de opinión técnica sobre propuestas de medidas de mitigación, instrumentos técnicos y normativos en el marco de sus competencias;
- Capacitar y brindar asistencia técnica para la formulación, actualización, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos que incluyan la mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y otros vinculados a la gestión integral del cambio climático, en el marco de sus competencias.

2.2 Cambio Ambiental en la organización del Estado: el diseño de la Ley Marco

El objeto de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático es:

*"... establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de **reducir la vulnerabilidad** del país al cambio climático, aprovechar las **oportunidades del crecimiento bajo en carbono** y **cumplir con los compromisos internacionales** asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con enfoque intergeneracional." (Ley Marco art. 1).*

En esa perspectiva la intervención del Estado en materia de cambio climático ha sido diseñada en el contexto de la materia Ambiente, lo cual se expresa tanto en la norma de organización y funciones del ministerio correspondiente como en la definición de la legislación específica.

Por ello, la Ley Marco dice que:

"... se rige bajo los principios de la Ley 28611, Ley General del Ambiente; la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por el Decreto Supremo 012-2009-MINAM²⁹; la Convención Marco de Naciones Unidas

²⁹ En este caso no debiera señalarse un instrumento de menor jerarquía normativa (política nacional aprobada por decreto supremo) como marco y contexto de una norma con rango de ley.

sobre el Cambio Climático, aprobada por la Resolución Legislativa 26185..." (Ley Marco art. 1).

La propia ley señala ciertos principios para la gestión pública con relación al cambio climático (Ley Marco art. 2), entre ellos los principios de integración, incorporando medidas de adaptación y mitigación en los instrumentos de gestión para la planificación y la inversión; de transversalidad, ante la necesidad de la acción multisector, multinivel y multiactor; de subsidiariedad, para la cercanía al ciudadano; de rendición de cuentas ante los órganos de control y la ciudadanía; de transparencia, poniendo en conocimiento toda la información disponible; de participación, que expresa el deber y el derecho de los ciudadanos de intervenir en la toma de decisiones; y de prevención, orientadas a prevenir, vigilar y evitar impactos para proteger a las personas y su entorno ambiental.

Pero en relación de asignación de competencias, importa resaltar el principio de **gobernanza climática**, que implica que:

"Los procesos y políticas públicas de adaptación y mitigación al cambio climático se construyen de manera tal que sea posible la participación efectiva de todos los actores públicos y privados en la toma de decisiones, el manejo de conflictos y la construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades, metas y objetivos claramente definidos en todos los niveles de gobierno." (Ley Marco art. 2 núm. 2.7).

Con esa lógica de gobernanza habría que entender la asignación de las autoridades en la materia, tal como se explica a continuación:

sigue: competencias que sigue:

a) **Autoridades competentes: MINAM como autoridad nacional**

La Ley Marco precisa a las autoridades competentes, en los siguientes términos:

El Ministerio del Ambiente es la autoridad nacional en materia de cambio climático y la autoridad técnico-normativa a nivel nacional en dicha materia en el marco de sus competencias; monitorea y evalúa la implementación de la gestión integral del cambio climático en los tres niveles de gobierno, promoviendo la participación del sector público, de los agentes económicos y de la sociedad civil, a fin de fortalecer la gestión integral del cambio climático y al desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza.(Ley Marco art. 5 núm. 5.1)

El ejercicio de la “autoridad nacional” y de “autoridad técnico-normativa” debe ser entendida en el marco de las competencias del Ministerio del Ambiente³⁰.

Por ello era sustantivo revisar la normativa de organización y funciones, que en la materia de cambio climático se encuentra poco desarrollada en la Ley de Organización y Funciones del Ministerio y mejor especificada en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Ambiente, pero con un nivel normativo de menor nivel.

Vale la pena mencionar que la ley no utiliza la nomenclatura de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, definiendo una rectoría en la materia,³¹. En esa línea se puede entender cuando la propia Secretaría de Gestión Pública de PCM, en el informe ya citado, anota que:

“... debe quedar claro que la Autoridad Nacional (el MINAM) además de implementar las políticas bajo su ámbito de competencia como Sector del poder ejecutivo, tiene asignadas funciones adicionales de coordinación y articulación con los demás actores involucrados, así como funciones de monitoreo y evaluación de las políticas de alcance nacional en materia de cambio climático; para lo cual las demás autoridades competentes le reportan los resultados de sus acciones implementadas, incluso con la responsabilidad de informar periódicamente al Congreso de la República.” (SGP-PCM, op.cit.)

De lo anterior se puede colegir que el Ministerio ejerce su competencia como autoridad nacional y técnico normativa a través de las funciones de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación, como órgano de línea responsable de orientar y conducir la gestión integral del cambio climático. Y en el caso de la mitigación, a través de las funciones de la Dirección de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero.

Según los informes recibidos en la Comisión³² los recursos asignados de acuerdo con el Plan Operativo Institucional (POI) 2022 del Ministerio del Ambiente los recursos asignados para el cumplimiento de las funciones de la DGCCD ascienden a S/ 2,336,176.70. El detalle de las actividades y sus

³⁰ Así también lo dice la Ley Marco “...las políticas públicas de alcance nacional en materia de cambio climático que se vinculen con sus competencias sectoriales...” (Ley Marco 6.1)

³¹ No se recoge la lógica de ente rector y tampoco la definición de competencias exclusivas y compartidas.

³² Cfr. Informe alcanzado por el MINAM. Of. 00146-2022-MINAM/DM, que adjunta el Informe 00057-2022-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD

indicadores correspondientes se muestran en el informe correspondiente que se adjunta.

b) Autoridades competentes: sectores

De otro lado encontramos las autoridades sectoriales:

Los ministerios, los gobiernos regionales y gobiernos locales se constituyen en autoridades competentes en materia de cambio climático y, como tal, promueven, coordinan, articulan, implementan, monitorean y evalúan la gestión integral del cambio climático en el ámbito de sus jurisdicciones, y emiten la normativa correspondiente en el ámbito de sus competencias y funciones.
(Ley Marco art. 5 núm. 5.2)

Como es claro cada uno de los ministerios se constituye en autoridad competente en materia de cambio climático en su ámbito de responsabilidad y conforme a sus competencias emite la normativa correspondiente. Lo cual se puede observar en la consideración de los instrumentos de gestión y en la lógica de la gestión ambiental integral.³³

c) Autoridades competentes: niveles de gobierno

Con relación a gobiernos regionales, cabe mencionar que la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR), precisa en el contexto de las competencias compartidas lo siguiente:

"Gestión sostenible de los recursos naturales, mejoramiento de la calidad ambiental y gestión del cambio climático." (LOGR art. 10, núm. 2, lit d)".

En esa misma línea se entiende que dentro de las funciones específicas de gobierno regional, es decir aquellas que se ejercen en base a políticas regionales que se formulan en concordancia con las políticas nacionales (LOGR 46), es decir como parte de una competencia compartida, se precisa que entre las funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial se encuentra la siguiente:

"Formular, coordinar, conducir y supervisar la aplicación de las estrategias regionales respecto a la diversidad biológica y sobre cambio"

³³ Véase por ejemplo en la Ley Marco "... las políticas públicas en materia de cambio climático y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional, correspondientes a su sector..."

*climático, dentro del marco de las estrategias nacionales respectivas.”
(LOGR 53 lit. c).*

Orgánicamente correspondería la ejecución a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del gobierno regional (LOGR 29-A núm. 4).

El informe del Ministerio del Ambiente señala que el reglamento de la Ley Marco anota que:

“... las autoridades regionales deben elaborar, aprobar, implementar, monitorear, evaluar y actualizar las Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC), en concordancia con lo establecido en la ENCC, las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) y los instrumentos de gestión territorial vigentes. Además, corresponde a las autoridades regionales incorporar las medidas de adaptación y de mitigación que conforman las NDC, teniendo en cuenta que éstas tienen un alcance nacional y, en la mayoría de los casos, deben ser implementadas territorialmente en coordinación con los gobiernos regionales y locales”.³⁴

Con relación a gobiernos locales, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, anota que las municipalidades provinciales o distritales asumen competencias y ejercen funciones específicas, con carácter exclusivo o compartido, en las siguientes materias:

“3. Protección y conservación del ambiente:

*3.1 Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental y frente al cambio climático, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.”
(LOM art. 73, núm. 3.1)*

Implica también que corresponde al rol de las municipalidades provinciales:

“... emitir normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente”. (LOM art. 73 párr. 3.1, lit d).

Igualmente, el Ministerio del Ambiente ha señalado que

“... en lo que corresponde al ámbito local, el artículo 11 del reglamento de la LMCC, indica que las municipalidades provinciales y distritales, en

³⁴ Cfr. Informe alcanzado por el MINAM. Of. 00146-2022-MINAM/DM, que adjunta el Informe 00057-2022-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD

el marco de sus competencias y de acuerdo con sus capacidades, tienen la función de elaborar, aprobar, implementar, monitorear, evaluar y actualizar sus Planes Locales de Cambio Climático (PLCC), en conformidad con la ERCC de su territorio, la ENCC, las NDC y, con sus instrumentos de gestión territorial vigentes. Para lo cual se debe considerar los periodos de actualización del Plan de Desarrollo Local Concertado, las acciones de cambio climático definidas en los planes de vida de los pueblos indígenas u originarios, y la participación de los actores no estatales territoriales. Adicionalmente también las autoridades locales deben incorporar medidas de adaptación y mitigación definidas en los PLCC en sus instrumentos de planificación territorial.”³⁵

d) Comisión Nacional sobre Cambio Climático (CNCC): espacio de seguimiento

La regulación de base se encuentra en la Ley Marco, señalando que:

“La Comisión Nacional sobre el Cambio Climático, presidida por el Ministerio del Ambiente, es el espacio permanente a través del cual el sector público y la sociedad civil realizan el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas en materia de cambio climático, así como de los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, a fin de elaborar propuestas para contribuir en la toma de decisiones del Estado en materia de cambio climático”. (Ley Marco, art. 9)

En esta comisión está conformada por representantes del gobierno nacional, regional y local, así como de comunidades, gremios, universidades, colegios profesionales y otros. Su régimen como organismo público se define de la siguiente manera (DS 012-2021-MINAM):

“La Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (en adelante, la Comisión), es una comisión multisectorial de carácter permanente, depende del Ministerio del Ambiente y es presidida por este, diseñada para ser un espacio a través del cual el sector público y la sociedad civil realizan el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas en materia de cambio climático, así como de los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a fin de elaborar propuestas

³⁵ Ibidem.

que contribuyan en la toma de decisiones del Estado en materia de cambio climático.” (DS 012, art. 1 núm. 1.2).

Las funciones se establecen claramente (DS 012 art. 2) en su tarea de seguimiento, de emisión de informes técnicos y propuestas:

“2.1 Realizar el seguimiento del cumplimiento efectivo de las políticas públicas y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de cambio climático.

2.2 Emitir informes técnicos con propuestas y recomendaciones a la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático y a la autoridad nacional en materia de cambio climático, que contribuyan a la toma de decisiones del Estado en materia de cambio climático.

2.3 Emitir informes técnicos con propuestas y recomendaciones a los actores no estatales para promover la participación efectiva y el intercambio de información entre las autoridades de los tres niveles de gobierno y los referidos actores, sobre el cumplimiento de las políticas públicas y los compromisos internacionales asumidos por el Estado, ambos en materia de cambio climático.

2.4 Formular propuestas para contribuir en el diseño y actualización de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, cuya elaboración se encuentra a cargo del Ministerio del Ambiente.”

Como se ha advertido es el Ministerio del Ambiente quien preside la Comisión y cuenta con una Secretaría Técnica encargada de brindar apoyo administrativo permanente para el cumplimiento de sus funciones, la cual está a cargo de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente. (DS 012 art.5)

Imagen 2: Actores que participan en la conformación de la CNCC



Fuente: Ministerio del Ambiente³⁶

A nivel interno la CNCC ha organizado los siguientes equipos técnicos:³⁷

- Equipo Técnico sobre Reducción de Emisiones de Deforestación y Degradación de Bosques
- Equipo Técnico de Mitigación
- Equipo Técnico de Financiamiento Climático
- Equipo Técnico de Adaptación
- Equipo Técnico de Investigación en Cambio Climático, Desarrollo Tecnológico e Impactos
- Equipo Técnico de Transición Justa y Justicia Climática
- Equipo Técnico de Fortalecimiento de Capacidades

e) Comisión de Alto Nivel: compromisos internacionales

De nuevo encontramos la norma que la origina está en la Ley Marco, en donde se dispone que:

³⁶ Información proporcionada por la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación Ministerio del Ambiente, abril de 2022

³⁷ Ibidem

“La Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático propone las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional; y, emite informe técnico que será presentado al punto focal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, de acuerdo a los compromisos internacionales ratificados por el Perú.” (Ley Marco art. 10).

La Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático se crea mediante decreto supremo y tiene carácter permanente, es presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros y la Secretaría Técnica recae sobre el Ministerio del Ambiente. La CANCC esta comisión está conformada por todos los ministros, el presidente de ANGR y el presidente de AMPE.

Tiene una Secretaría Técnica la cual está a cargo de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Ministerio del Ambiente. (DS 006 art. 6)

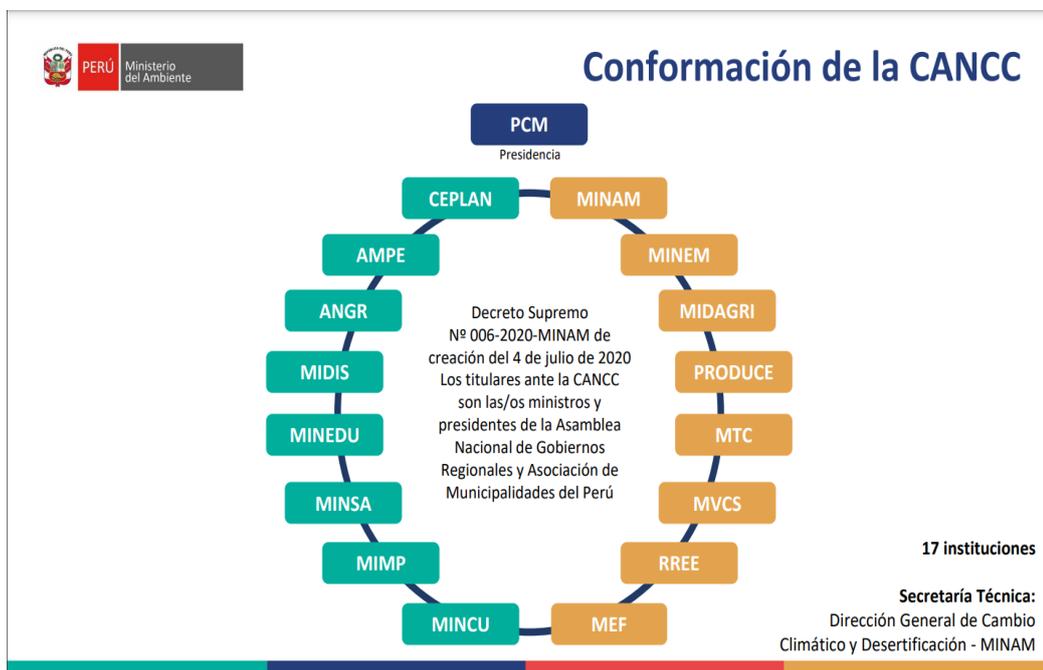
Su régimen como organismo público se define de la siguiente manera (cfr. DS 006-2020-MINAM):

“Créase la Comisión Multisectorial de carácter permanente dependiente del Ministerio del Ambiente denominada “Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (en adelante Comisión de Alto Nivel)”. (DS 006 art. 1)

Y su objeto es

“...proponer las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y a las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), así como emitir el informe técnico sobre las NDC cada cinco (5) años, al punto focal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), de acuerdo con los compromisos internacionales ratificados por el Perú.” (DS 006 art.2)

Imagen 3: Conformación de la CANCC



Fuente: Ministerio del Ambiente

La Comisión Nacional tiene por funciones, las siguientes: (DS 006 art. 3)

“1. Proponer y recomendar, en el marco de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, acciones para neutralizar las emisiones de GEI y adaptarnos al cambio climático al 2050.

2. Supervisar la elaboración y/o proponer la actualización de metodologías para la elaboración de las proyecciones de reducción de emisiones de GEI, que contribuyen al proceso de toma de decisiones sobre las NDC.

3. Proponer las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático contenidas en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.

4. Proponer el incremento progresivo de las metas de adaptación y mitigación propuestas, considerando las propuestas elaboradas por los Gobiernos Regionales y Locales, según corresponda.

5. Emitir los informes técnicos correspondientes cada cinco (5) años a partir del primer informe del año 2020, que serán presentados al punto focal de la CMNUCC.

6. Evaluar las recomendaciones de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático (CNCC) y la Plataforma de los pueblos indígenas para

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

enfrentar el cambio climático y acordar las medidas para su implementación."

f) Plataforma de Pueblos Indígenas para Enfrentar el Cambio Climático

Tiene por objetivo de gestionar, articular, intercambiar, sistematizar, difundir y hacer seguimiento de las propuestas de medidas de adaptación y mitigación de los pueblos indígenas u originarios, así como de sus conocimientos, prácticas y saberes tradicionales y ancestrales en cambio climático que contribuyen a la gestión integral del Cambio Climático.

Está conformada por las siete organizaciones nacionales representativas de los pueblos indígenas u originarios y representantes de dos sectores gubernamentales:

- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)
- Confederación Nacional Agraria (CNA)
- Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP)
- Confederación Campesina del Perú (CCP)
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP)
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP)
- Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA)
- Ministerio de Cultura (MINCUL)
- Ministerio del Ambiente (MINAM)

g) El diseño de gestión

La Ley Marco señala un enfoque de "gestión integral del cambio climático" que debe ser considerada para examinar el funcionamiento de la asignación competencial y los instrumentos de gestión, pues da forma al principio de gobernanza climática:

"Las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático se incorporan a las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de inversión de los tres niveles de gobierno, en el marco de sus competencias y funciones, de manera coherente y complementaria, bajo un proceso participativo, transparente e inclusivo del sector privado y de la sociedad civil, con especial énfasis en los pueblos indígenas u originarios, a fin de integrar la gestión del cambio climático y al desarrollo del país en armonía con la naturaleza." (Ley Marco art. 4).

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

En otros textos se enfatiza que se trata de una gestión que debe considerar una acción, multisectorial, multinivel (de gobierno, nacional, regional y local) y multiactor (público y no-estatal).

3. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN EN MATERIA DE MITIGACIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO. ³⁸

Conforme a ley (Ley Marco, art. 12), los instrumentos de gestión integral para el cambio climático son vinculantes y de cumplimiento obligatorio para las autoridades competentes, debiendo ser considerados en sus presupuestos institucionales. Esos instrumentos son:

- a. Estrategias Nacional y Regional de Cambio Climático.
- b. Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional.
- c. Otros instrumentos de gestión relacionados al cambio climático.

Los instrumentos de planificación de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno y los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental deben concordar y complementarse con los instrumentos de gestión ambiental para el cambio climático.

En esa misma lógica se plantean las medidas de mitigación del cambio climático de la siguiente manera:

“El Estado, en sus tres niveles de gobierno, de manera articulada y participativa diseña e implementa programas, proyectos y actividades orientadas a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la captura de carbono, y el incremento de sumideros, priorizando la protección, conservación y manejo sostenible de los bosques; la forestación y reforestación; el control del uso y cambio de uso de suelo; el transporte sostenible; la gestión de residuos sólidos; el control de las emisiones gaseosas y efluentes; el cambio progresivo de los modelos de consumo y de la matriz energética a energías renovables y limpias; y la eficiencia energética en los diversos sectores productivos y extractivos; entre otras.” (Ley Marco art. 16).

³⁸ Para la redacción de este capítulo se ha contado con el Informe alcanzado por el MINAM. Of. 00146-2022-MINAM/DM, que adjunta el Informe 00057-2022-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD y con una valiosa Reunión de Trabajo: Avances en la Gestión Integral del Cambio Climático con la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del Ministerio del Ambiente realizada el miércoles 4 de abril de 2022 por vía virtual. Las infografías que se insertan corresponden a esa reunión.

3.1 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

a) La Política Nacional del Ambiente al 2030

Las políticas nacionales están normadas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ellas definen objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales de las políticas públicas (LOPE art. 4); consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno. Son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.

Tal es el caso de la Política Nacional del Ambiente, PNA (DS 023-2021-MINAM), que se constituye en el marco general para la estrategia de cambio climático.³⁹

La metodología del diseño de la política sigue la lógica de la determinación de causas y objetivo de un problema identificado como "problema de política pública", en ese sentido se reseña los aspectos que se vinculan directamente con el cambio climático, lo cual no supone desconocer que efectivamente hay una globalidad a considerar en el terreno ambiental⁴⁰.

La PNA examina como problema de política pública la

"Disminución de los bienes y servicios que proveen los ecosistemas que afectan el desarrollo de las personas y la sostenibilidad ambiental".

Causas

Entre las causas vinculadas al problema señalado se anota, a) la pérdida de la diversidad biológica; b) el deterioro de la calidad ambiental; c) el incremento de riesgos e impactos ante peligros de origen natural y antrópicos en un contexto de cambio climático; d) la débil gobernanza ambiental; e) el aumento de procesos productivos de bienes y servicios no ecoeficientes ni sostenibles; y, f) Comportamientos ambientales no sostenibles de la ciudadanía. Sin embargo, se comenta en especial los puntos c) y e) y como contexto el d).

³⁹ Los contenidos de este punto reseñan el DS 023-2021-MINAM y el contenido de la PNA.

⁴⁰ Es importante señalar que, en los recientes informes del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático, se insiste cada vez más en que el abordaje supone no solo la temática ambiental, sino también acercamientos desde la economía, la sociedad, la política, etc.

c) Incremento de riesgos e impactos ante peligros de origen natural y antrópicos en un contexto de cambio climático

Se señala que en la última década “las emergencias por peligros de origen natural se incrementaron hasta en 6 veces; de estas, el 72 % fueron de origen climático”, lo cual produce pérdidas y daños sobre los bienes materiales, ambientales y humanos. Se plantea que esta situación se explica de un lado, por una “insuficiente vigilancia de peligros en un contexto de cambio climático” lo cual se expresa en una baja densidad de estaciones SENAMHI, así como de la disponibilidad de infraestructura computacional de alto rendimiento para la vigilancia y proyección de peligros.

De otro lado se anota las “deficientes prácticas en el manejo de la infraestructura natural (bosques, humedales, paisajes, ...) que no consideran los riesgos en un contexto de cambio climático”, Muchas de las emergencias provocadas por fenómenos naturales extremos se producen debido a sequías, incendios forestales, inundaciones, deslizamientos, entre otros que describen la vulnerabilidad de nuestro territorio nacional.

e) Aumento de procesos productivos de bienes y servicios no ecoeficientes ni sostenibles

La clave para entender este punto es el “uso de tecnologías de baja eficiencia y elevadas emisiones de GEI”, que se muestra en el crecimiento del consumo de materiales utilizados como insumos para la productividad, siendo el principal componente el consumo de minerales metálicos e industriales (37 %) y luego el consumo de minerales de construcción, biomasa y combustibles fósiles los de minerales. También se encuentra las emisiones sector transporte debido a la antigüedad del parque automotor, igualmente ha aumentado el consumo de energía y de papel,

d) Débil gobernanza ambiental:

Es interesante tener en cuenta este punto que el documento no lo desarrolla con mayor profundidad pero se anota puntos cruciales: marco normativo ambiental no armonizado; deficiente implementación de la gestión ambiental descentralizada; insuficiente participación de la población en materia ambiental; inadecuada ocupación del territorio con enfoque ambiental; insuficiente conocimiento tecnológico y científico ambiental para la gestión ambiental, la innovación y el desarrollo

sostenible; inadecuada gestión de la información ambiental para la toma de decisiones

Todos estos temas constituyen un grave problema para el diseño y en la operatividad de gestión, sin embargo, el documento que se encuentra bajo examen no da cuenta de las situaciones que explican la débil gobernanza.

Objetivos prioritarios

El planteamiento de la política, incluye como objetivos prioritarios los siguientes: 1) mejorar la conservación de las especies y la diversidad genética; 2) Reducir los niveles de deforestación y degradación de ecosistemas; 3) Reducir la contaminación del aire, agua y suelo; 4) Incrementar la disposición adecuada de los residuos sólidos; 5) Incrementar la adaptación ante los efectos del cambio climático del país; 6) fortalecer la gobernanza ambiental con enfoque territorial en las entidades públicas y privadas; 7) mejorar el desempeño ambiental de las cadenas productivas y de consumo de bienes y servicios, aplicando la economía circular; 8) reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país; y, 9) mejorar el comportamiento ambiental de la ciudadanía.

De todos ellos el responsable es el MINAM, aunque en cada uno hay entidades públicas relacionadas que se vinculan para su cumplimiento, a partir del ejercicio de sus funciones propias.

De este conjunto de objetivos importa reseñar 5), 8) y 6), que tiene vinculación especial con las causas anotadas anteriormente.

Objetivo prioritario 5: Incrementar la adaptación ante los efectos del cambio climático del país.

Se trata de evitar el deterioro de estructuras productivas, afectadas por peligros de origen natural, a los cuales la población se expone por la forma como desarrollan sus actividades económicas y culturales. Lo cual tiene como indicadores de seguimiento: la reducción de la superficie glaciar (53.39 %); el incremento del número de lagunas de origen glaciar que afecta la seguridad hídrica; aumento de emergencias por fenómenos de origen natural y la mayor ocurrencia de incendios forestales.

Este objetivo se interrelaciona con las políticas nacionales de gestión de riesgo de desastres, de saneamiento y de desarrollo e integración fronterizos.

Tiene como indicador: "OP5.I1. Tasa de variación promedio en los daños, alteraciones y pérdidas ante efectos del cambio climático", que al 2030 debe reducirse en 20 %

Y tiene como lineamientos operativos los siguientes:

1. Incorporar el enfoque de adaptación al cambio climático en la gestión de las entidades públicas y privadas
2. Implementar de manera articulada las medidas de adaptación al cambio climático de las entidades nacionales, regionales y locales
3. Fortalecer la Vigilancia de factores que generan vulnerabilidad al cambio climático a nivel nacional, regional y local
4. Fortalecer las capacidades de las entidades de investigación para generar conocimiento sobre el origen de impactos y consecuencias del cambio climático

Objetivo prioritario 8: Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del país

Se busca promover tecnologías y acciones que contribuyan a disminuir la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) hacia la atmósfera, a fin de cumplir con los compromisos internacionales del Perú en la materia.

La política señala como el indicador que explica la necesidad de este Objetivo es que las emisiones de GEI para nuestro país se sitúan alrededor de 170 000 GgCO₂e con una tendencia al incremento. El año de mayores emisiones fue el 2010 con cerca de 200 000 GgCO₂e.⁴¹

Como en el caso anterior este objetivo estratégico está vinculado con las políticas nacionales de competitividad y productividad; la marítima; de transporte Urbano y la política Energética Nacional del Perú 2010-2040

Tiene como indicador "OP8.I1. Índice de cumplimiento de la meta de emisiones de GEI de las NDC" cuyo cumplimiento debe ser del 100%

Y tiene como lineamientos operativos:

⁴¹ Sin embargo, este indicador ya ha sido actualizado como se mostrará con información proporcionada por el Ministerio del Ambiente.

1. Implementar de manera articulada las medidas de mitigación al cambio climático de las entidades nacionales, regionales y locales.
2. Incrementar la sostenibilidad ambiental de los sistemas de transporte
3. Garantizar el aprovechamiento sostenible de la potencialidad de almacenamiento de carbono de los sumideros naturales

Objetivo prioritario 6: fortalecer la gobernanza ambiental con enfoque territorial en las entidades públicas y privadas.

Se busca "dotar a los diversos actores económicos y sociales, de espacios de concertación y de trabajo conjunto, a fin de asegurar la participación ciudadana en la gestión ambiental. Integra no solo a los actores estatales, sino también a otros grupos como la academia, las empresas, las comunidades y las organizaciones de base. Para ello, se busca brindar al país de una base que permita la gestión ambiental (planificación- organización- dirección-control), a nivel nacional, regional y local, y que sea soporte para el logro de todos los objetivos planteados en la Política Nacional del Ambiente (PNA). Uno de los más importantes aportes de este objetivo será la prevención y la adecuada gestión articulada de la conflictividad socioambiental".

El objetivo se vincula con otras políticas nacionales: promoción a la inversión privada de asociaciones público-privadas y proyectos en activos; marítima; de atención educativa para la población de ámbitos rurales; de competitividad y productividad; de saneamiento; de Cultura; Agraria; de desarrollo e integración fronterizos; para el desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación; de calidad; y, de Empleo Decente.

Tiene como indicadores de logro, los siguientes:

- OP6.I1. Porcentaje de Sistemas Regionales de Gestión Ambiental (SRGA) que han mejorado su desempeño; valor al 2030: 100 %
- OP6.I2. Porcentaje de conflictos socioambientales gestionados adecuadamente; valor al 2030: 99.1 %
- OP6.I3. Tasa de variación porcentual de la producción científica nacional en temática ambiental; valor al 2030: 137 %
- OP6.I4. Índice de gestión territorial con enfoque ambiental; valor al 2030: 0.097

Y tiene como lineamientos operativos:

1. Mejorar la eficacia de los espacios de gestión ambiental articulada público privado.
2. Fortalecer la gestión ambiental descentralizada en los tres niveles de gobierno.
3. Fortalecer la sostenibilidad de los mecanismos para la prevención y gestión integral de conflictos socioambientales, en los tres niveles de gobierno.
4. Fortalecer la eficacia de los sistemas funcionales asociados al tema ambiental.
5. Incorporar el enfoque ambiental en la gestión del territorio.
6. Fortalecer la evaluación de los impactos ambientales de los sectores económicos y sociales de los actores públicos y privados.
7. Garantizar el cumplimiento y la vigencia de los acuerdos y convenios internacionales en materia ambiental.
8. Consolidar la complementariedad de instrumentos técnicos normativos de gestión ambiental de los tres niveles de gobierno.
9. Mejorar la calidad de la información ambiental, los estudios e investigaciones técnicas y científicas aplicadas.
10. Fortalecer la eficiencia de las entidades dedicadas a la investigación en temas ambientales.

En general cada uno de los lineamientos tiene entidades relacionadas y servicios que se deben prestar adecuadamente para su mejor desempeño. Se debiera inferir además que lo que se dice en términos generales, es también extensible a los temas de cambio climático.

b) La Estrategia Nacional de Cambio Climático

Mediante DS 011-2015-MINAM, fue aprobada la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, considerando como visión, la siguiente:

“VISIÓN AL 2021, El Perú se adapta a los efectos adversos y aprovecha las oportunidades que impone el cambio climático, sentando las bases para un desarrollo sostenible bajo en carbono”.

En ese sentido se planteaba los siguientes objetivos estratégicos y los indicadores de seguimiento:

“Los objetivos que se plantean a continuación obedecen a un proceso participativo y de consulta. Con ambos objetivos se busca iniciar acciones para alcanzar la visión planteada:

1. *La población, los agentes económicos y el Estado incrementan conciencia y capacidad adaptativa para la acción frente a los efectos adversos y oportunidades del Cambio Climático. Tiene como indicadores:*
 - *Incremento de la proporción de personas que saben qué acciones tomar para la gestión de riesgos en un contexto de CC y para la adaptación ante el CC.*
 - *Incremento de la inversión privada y aumento de la calidad de gasto público para la adaptación al CC.*
 - *Reducción de pérdidas de vidas humanas y económicas por la ocurrencia de desastres de origen climático.*
 - *Incremento de la producción de investigación científica y desarrollo tecnológico como base y guía para la gestión de riesgos en un contexto de cambio climático y la adaptación al cambio climático.*
2. *La población, los agentes económicos y el Estado conservan las reservas de carbono y contribuyen a la reducción de las emisiones de GEI. Tiene como indicadores:*
 - *Tasa de crecimiento de las emisiones de GEI por debajo de la tasa de crecimiento del PBI.*
 - *Intensidad de carbono de la economía*
 - *Reducción de emisiones de GEI en todos los sectores, en especial los que emiten más emisiones de GEI.*
 - *Incremento de captura de carbono y reducción neta de emisiones en el sector forestal.”*

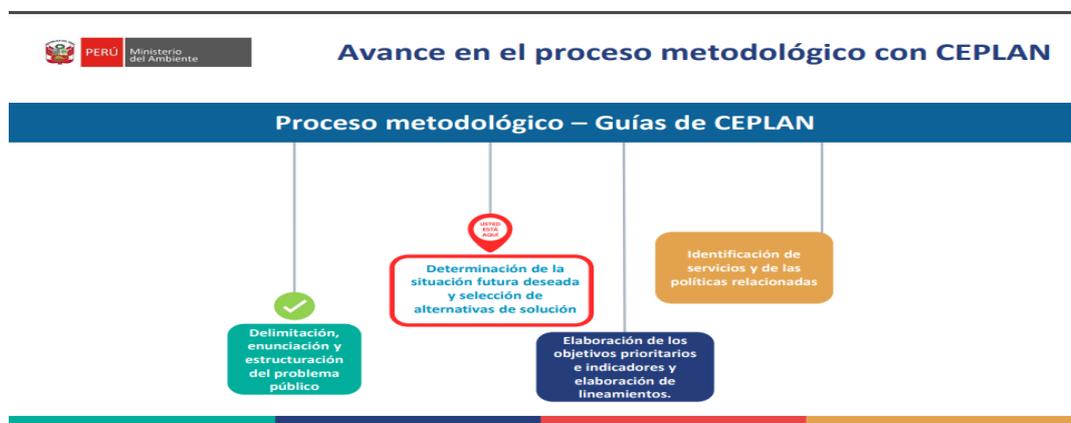
Actualización de la Estrategia

A la fecha, está vigente la RM 242-2019-MINAM, que dispone aprobar una lista sectorial de políticas nacionales la rectoría o conducción del Ministerio del Ambiente (art. 1), las cuales son: Política Nacional del Ambiente, Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, **Estrategia Nacional ante el**

Cambio Climático y Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Dispone también que en primer lugar se proceda conforme a los aspectos metodológicos señalados por el DS 029-2018-PCM, que incluye la participación de CEPLAN en su elaboración, procediendo en primer lugar con la Política Nacional del Ambiente.

Imagen 4: Avance del proceso metodológico



Fuente: MINAM y CEPLAN

La nueva estrategia frente al cambio climático tiene un horizonte al 2050, está en elaboración, tal como lo han informado tanto CEPLAN como el Ministerio del Ambiente, en un nivel de segundo entregable, estando planificado que debiera ser culminado, validado y aprobado en el presente año.

En el marco del proceso de actualización, se han realizado las siguientes acciones: i) Proceso metodológico de actualización de la ENCC con visión al 2050⁴²; ii) Proceso participativo en el marco de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático (CNCC); y, iii) Proceso de revisión con la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (CANCC).

⁴² Conforme informa MINAM, el proceso implica la formulación y presentación de cuatro (4) entregables a CEPLAN: i) Entregable 1: Delimitación, enunciación y estructuración del problema público; ii) Entregable 2: Determinación de la situación futura deseada y selección de alternativas de solución; iii) Entregable 3: Elaboración de los objetivos prioritarios e indicadores y elaboración de lineamientos; y iv) Entregable 4: Identificación de servicios y estándares de cumplimiento y de las políticas relacionadas. A la fecha los últimos dos entregables cuentan con documentos preliminares.

Los otros tres instrumentos, se constituyen también en políticas nacionales de rectoría o conducción del Ministerio del Ambiente y contribuyen a la implementación de la primera. (art. 2).

c) Estrategias Regionales de Cambio Climático⁴³

Igualmente se cuenta con la RM 097-2021-MINA, que dispone la publicación de "Lineamientos Metodológicos para la formulación y actualización de las Estrategias Regionales de Cambio Climático".

"Para su elaboración el MINAM aprobó los "Lineamientos metodológicos para la formulación y actualización de las Estrategias Regionales de Cambio Climático y sus anexos" mediante Resolución Ministerial N°152-2021-MINAM, y tienen como contenido mínimo: i) Análisis de riesgos ante efectos del cambio climático e identificación de fuentes potenciales de GEI; ii) Planteamiento de los objetivos y acciones prioritarias; iii) Plan de acción o implementación; y, iii) Mecanismos de monitoreo y evaluación de la implementación de la ERCC, en torno a los resultados, metas e indicadores, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente sobre la materia."

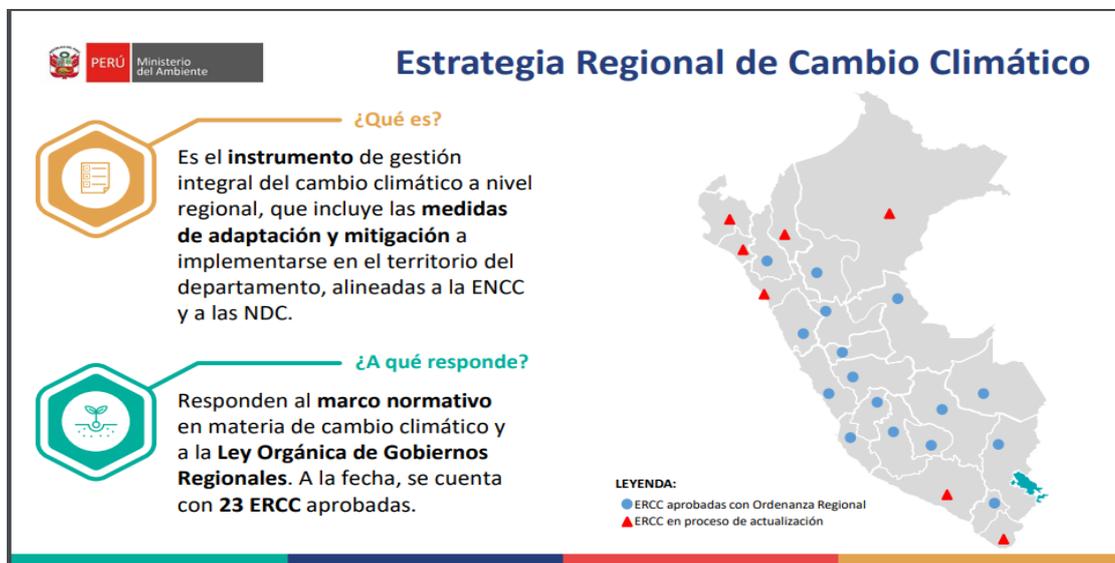
El MINAM ha informado que:

"... 23 gobiernos regionales (GORE) tienen ERCC aprobadas, de las cuales cinco mantienen vigencia a la fecha de elaboración del presente informe: (San Martín, Loreto, Arequipa, Cajamarca y Ucayali) y 18 ingresan a fase de actualización. Ocho GORE han solicitado asistencia técnica al MINAM para la actualización de sus ERCC, a las que se viene atendiendo de acuerdo con la situación en cada departamento."

Adicionalmente a estas actividades y bajo la asistencia del MINAM, se cuenta con 23 Agendas de Trabajo Regional y 23 Fichas de Acción Climática Regional, instrumentos a través de los cuales los GORE determinan las medidas NDC de adaptación y mitigación prioritarias para sus departamentos y reportan anualmente aquellas medidas que vienen implementando, de acuerdo a la planificación territorial efectuada para el período 2021 – 2022 contenidas en las agendas."

⁴³ La fuente principal de este punto es el Informe alcanzado por el MINAM. Ver Of. 00146-2022-MINAM/DM, que adjunta el Informe 00057-2022-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD.

Imagen 5: Conformación de la CNCC



Fuente: MINAM

d) Planes Locales de Cambio Climático⁴⁴

Son instrumentos que planifican la acción climática para la implementación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático a nivel local estando a cargo de las municipalidades.

Para su elaboración existen los "Lineamientos metodológicos para la formulación y actualización de los Planes Locales de Cambio Climático y sus anexos" (RM 196-2021-MINAM). Corresponde a las autoridades regionales coordinar con los puntos focales de cambio climático designados por las municipalidades la formulación, implementación, monitoreo, evaluación, reporte y actualización de tales planes que contribuyen a la implementación y monitoreo de la ERCC

3.2 INVENTARIOS, COMPROMISOS Y CATÁLOGO DE MEDIDAS

El Ministerio del Ambiente ha informado de los siguientes instrumentos de gestión: ⁴⁵

⁴⁴ La fuente principal de este punto es el Informe alcanzado por el MINAM. Ver Of. 00146-2022-MINAM/DM, que adjunta el Informe 00057-2022-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD.

⁴⁵ Reunión de Trabajo: Avances en la Gestión Integral del Cambio Climático, Dirección General de Cambio Climático y Desertificación Ministerio del Ambiente Miércoles 4 de abril de 2022

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

a) Inventarios de gases de efecto invernadero (GEI)⁴⁶

“El INFOCARBONO es un conjunto de acciones orientadas a la recopilación, evaluación y sistematización de información referida a la emisión y absorción de gases de efecto invernadero. Contribuye a la formulación de políticas, estrategias y planes de desarrollo orientados a la reducción de las emisiones de GEI y al cumplimiento de los compromisos asumidos por el país ante la CMNUCC.”

Este arreglo institucional (DS 013-2014-MINAM) permite la elaboración de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (INGEI); su conducción e implementación es responsabilidad de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación (DGCCD) del Ministerio del Ambiente; y asigna responsabilidades para que las entidades públicas involucradas elaboren los Reportes Anuales de Gases Efecto Invernadero (RAGEI), los Inventarios Anuales de Gases de Efectos Invernadero y INGEI y la difusión correspondiente de tales resultados.

- Reportes Sectoriales de Gases de Efecto Invernadero, (RAGEI). Han sido presentados informes para los años 2000, 2005, 2012, 2014, 2016

Los datos para 2016 son los siguientes⁴⁷:

Sector Energía: 58,132.54 GgCO₂eq, 28.32% del total de emisiones; destaca la Combustión Móvil (21,047.88 GgCO₂eq) y también comprende la Combustión Estacionaria y emisiones fugitivas.

Sector Procesos Industriales y Uso de Productos (PIUP): 5,822.37 GgCO₂eq, 2.84% del total de emisiones. La categoría Industria de los Minerales implica el 86.81%, y destaca la Producción de Cemento con 4,223.75 GgCO₂eq que representa el 83.57% de las emisiones de esta categoría y el 72.54% de las emisiones del sector.

Sector Desechos 6,437.67 GgCO₂eq, 3.14% de las emisiones a nivel nacional. La principal fuente de emisión es la categoría Eliminación de desechos sólidos con 3, 979.47 GgCO₂eq, representando el 61.82% de las emisiones de este sector. La segunda subcategoría con mayor

⁴⁶ La reseña de este punto tiene como fuente <https://infocarbono.minam.gob.pe/>

⁴⁷ Ver <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-reportes-sectoriales/2016/>

emisión de GEI reportada es el Tratamiento y eliminación de aguas residuales domésticas con 1,677.75 GgCO₂eq, representando el 26.06%. El resto de las subcategorías en su conjunto contribuyen con el 12.12%.

Sector Agricultura **25,910.29 GgCO₂eq, 12.62%** de las emisiones a nivel nacional. La principal fuente es la subcategoría fermentación entérica con 11,462.85 GgCO₂eq (44.24%), seguida por la subcategoría emisiones directas de N₂O de suelos gestionados con 7,709.86 GgCO₂eq (29.76%). Ambas subcategorías representan el 74 % de las emisiones totales del sector.

Las demás subcategorías: emisiones indirectas de N₂O de suelos gestionados (10.30%), emisiones por quema de biomasa (7.30%), cultivo de arroz (4.19%), manejo de estiércol (2.40%), aplicación de urea (1.01%) y emisiones indirectas de N₂O de manejo de estiércol (0.81%), representan un total de 26 % de las emisiones de GEI en el sector.

Sector UTCUTS (Uso de la Tierra, Cambios de Uso de la Tierra y Silvicultura), **108,991.29 GgCO₂eq, el 53.09%** del total de emisiones a nivel nacional. La principal fuente de emisión fue la subcategoría de Tierras de cultivos, con 51,450.82 GgCO₂eq, que representa el 47.21% del sector. Asimismo, dentro de las tierras convertidas en tierras de cultivos, la conversión de tierras forestales a tierras de cultivos representa el 96.66% de las emisiones de esta subcategoría.

La segunda fuente de emisión más importante es la subcategoría de Pastizales, con 41,309.08 GgCO₂eq, que en términos absolutos representa el 37.90% del total de emisiones del sector. En tercer orden se encuentra las emisiones de la subcategoría Tierras forestales, con 9,799.32 GgCO₂eq, que representan el 8.99% de los resultados del sector. Las demás subcategorías en conjunto representan el 5.90% de las emisiones del sector.

De estas informaciones es posible destacar las categorías que inciden más sectorialmente en la generación de gases de efecto invernadero.

- Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI) han sido formulados para los años 2000, 2006, 2010, 2012, 2014, 2016.

Se trata de establecer la cantidad de gases emitidos o absorbidos hacia la atmósfera durante un periodo de tiempo específico. Para

su elaboración se consideran las directrices del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés), organismo internacional líder en el tema, quien desarrolla y actualiza las metodologías.

Según el INGEI 2016,⁴⁸ el total de emisiones netas de GEI del país fueron de **205,294.17 Giga gramos de dióxido de carbono equivalente (GgCO₂eq)**. La principal fuente de emisiones de GEI a nivel nacional es el sector Agricultura, Silvicultura y Otros Usos de la Tierra (ASOUT), con 134,901.58 GgCO₂eq, que representa el 65.71% y dentro de este sector, la principal fuente de emisión es la subcategoría Tierras de cultivo con 51,450.82 GgCO₂eq.

El segundo sector con mayores emisiones de GEI es Energía, con 58,132.54 GgCO₂eq, que representa el 28.32% del INGEI 2016. Dentro de este sector, destaca la fuente de emisión generada por la subcategoría Transporte, con 21,047.88 GgCO₂eq.

Los dos sectores descritos previamente representan alrededor del 94.03% del total de las emisiones de GEI en el Perú, para el año 2016. El tercer y cuarto sector que contribuyen a las emisiones de GEI son los sectores de Desechos con 6,437.67 GgCO₂eq (3.14%) y Procesos Industriales y Uso de Productos con 5,822.37 GgCO₂eq (2.84%), respectivamente.

La tabla siguiente señala las informaciones actualizadas para cada uno de los años correspondientes:

Tabla 8: Emisiones de GEI por años

Años	Emisiones GEI [GgCO ₂ eq] Giga gramos de dióxido de carbono equivalente.
2000	222 413.8
2005	154 827.4
2010	170 939.5

⁴⁸ Ver <https://infocarbono.minam.gob.pe/annios-inventarios-nacionales-gei/ingei-2016>

Ministerio del Ambiente, Viceministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, Dirección General de Cambio Climático y Desertificación Dirección de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero. Mayo, 2021.

2012	178 171.2
2014	197 568.0
2016	205 294.1

Elaboración: La comisión

En el año 2016, las emisiones netas del país fueron de 165,045.61 GgCO₂, 1,296.98 GgCH₄ y 41.97 GgN₂O que equivalen a 205,294.1 GgCO₂eq (giga gramos de dióxido de carbono equivalente).

- Informes a la Comisión Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

El INGEI correspondiente se presenta ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en cumplimiento a lo establecido en los artículos 4 y 12 de dicha Convención. Esta información es parte de un documento entregado, el último de los cuales es la Tercera Comunicación Nacional del Perú 2016.⁴⁹

- Inventarios Regionales de Gases de Efecto Invernadero

La RM 090-2022-MINAM, aprueba las "Pautas para la Elaboración de Inventarios Regionales de Gases de Efecto Invernadero y sus anexos", cuyo objetivo es la cuantificación de emisiones y remociones de gases de invernadero siendo aplicable por los gobiernos regionales y la participación de otros actores estatales y no estatales.

La gráfica muestra el grado de avance de este instrumento, según el Ministerio del Ambiente:

Imagen 6: Avances en la elaboración de inventarios regionales de GEI

⁴⁹ <https://unfccc.int/resource/docs/natc/pernc3.pdf>



Avances en la elaboración de Inventarios Regionales de GEI



Fuente: MINAM

b) Los compromisos internacionales del Estado⁵⁰

El Acuerdo de París establece que las partes presentan y actualizan cada 5 años sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC), en el caso peruano la primera entrega ocurrió en septiembre de 2015 que incluye compromisos en mitigación y adaptación al cambio climático.

“... primera NDC contempló como meta una reducción del 30% respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) proyectadas para el año 2030, como parte de un escenario Business as Usual (BaU). Además, se estableció que un 20% de reducción será implementado a través de inversiones y gastos con recursos internos, públicos y privados (propuesta no condicionada), y que el restante 10% estará supeditado a la disponibilidad de financiamiento externo internacional y condiciones favorables (propuesta condicionada). Así mismo, la NDC establece cinco áreas temáticas (agua, salud, bosques, pesca y acuicultura, y agricultura) priorizadas para el componente de adaptación.”

⁵⁰ La fuente principal de este punto es el Informe alcanzado por el MINAM. Ver Of. 00146-2022-MINAM/DM, que adjunta el Informe 00057-2022-MINAM/VMDERN/DGCCD/DACCD.

Ratificado el Acuerdo de París, de creó por RS 005-2016-MINAM, el Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC). A partir de sus conclusiones se revisaron las metas planteadas y se logra definir 153 medidas que permiten actualizar el reporte enviado a la CMNUCC.

“Fueron formuladas 91 medidas de adaptación, distribuidas entre 5 áreas temáticas priorizadas: 1) Agricultura; 2) Bosques; 3) Pesca y Acuicultura; 4) Salud; y, 5) Agua. Asimismo, fueron formuladas 62 de mitigación distribuidas en 5 sectores de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI): 1) Energía (dividido en: 1.1) Energía – Combustión estacionaria, y 1.2) Energía – Combustión móvil); 2) Procesos industriales y uso de productos; 3) Agricultura; 4) Uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS); y, 5) Desechos (dividido en: 5.1) Desechos – Disposición de residuos sólidos, y 5.2) Desechos – Tratamiento de aguas residuales). Más recientemente, una nueva medida de adaptación perteneciente al área temática de Agua fue formulada, completando un total de 921 medidas de adaptación y 154 medidas correspondientes a la NDC del país.”

En el marco de la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático, El Reporte de Actualización de las NDC peruanas fue comunicado a la CMNUCC, el 18 de diciembre del 2020, con las siguientes metas:

“En Mitigación: El Estado peruano se compromete a que sus emisiones netas de gases de efecto invernadero no excedan las 208,8 MtCO₂eq en el año 2030 (meta no condicionada). Adicionalmente, el Estado peruano considera que las emisiones de gases de efecto invernadero podrían alcanzar un nivel máximo de 179,0 MtCO₂eq en función a la disponibilidad de financiamiento externo internacional y a la existencia de condiciones favorables (meta condicionada).

En Adaptación: El Estado peruano se compromete a contribuir a la meta global de adaptación mediante la reducción de los daños, las posibles alteraciones y las consecuentes pérdidas actuales y futuras, generadas por los peligros asociados al cambio climático sobre las poblaciones y sus medios de vida; sobre las cuencas, los ecosistemas y los territorios; y sobre la infraestructura, los bienes y los servicios del país. A su vez, contempla aprovechar las oportunidades que ofrece el cambio climático para el desarrollo sostenible y climáticamente responsable. Se establecen objetivos y medidas de adaptación en cinco áreas temáticas

priorizadas: i) Agricultura; ii) Bosques; iii) Pesca y acuicultura; iv) Salud; y, v) Agua; que incluyen, además, la incorporación de enfoques transversales. Adicionalmente, se consideran dos nuevas áreas temáticas con respecto a nuestras NDC presentadas en el año 2015, que contribuirán a la meta del país: i) Turismo y ii) Transporte.

En diciembre de 2021, la CANCC aprobó la Programación Tentativa actualizada del Área Temática de Salud, con ello se ha actualizado el número de medidas de adaptación a 84 en total.

El 13 de enero de 2021, se remitió el Reporte de Actualización de las NDC mencionado, al Congreso de la República, específicamente a la Comisión Especial encargada del seguimiento y formular propuestas para la mitigación y adaptación al cambio climático, mediante oficio N°003-2021-MINAM/VMDERN.

c) Catálogo de medidas de mitigación parte del compromiso⁵¹

Las medidas que se presentan forman parte del Informe Final del Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC), con fecha 17 de diciembre de 2018.

El Catálogo presenta 62 medidas de mitigación en los sectores de energía (combustión estacionaria y móvil); procesos industriales y uso de productos; agricultura; uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura; y desechos.

En ese sentido, el Catálogo es un valioso insumo para la toma de decisiones en el proceso de implementación de las NDC y por ello, es importante resaltar que su información se encuentra en constante actualización por los sectores competentes.

El catálogo señala que:

“Por mitigación se entiende la reducción de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), cuya acumulación en la atmósfera es la causa del cambio climático y de sus respectivos impactos.”

⁵¹ Ver <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/catalogo-medidas-mitigacion>, Ministerio del Ambiente, Dirección General de Cambio Climático y Diversificación, noviembre de 2019

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

La definición de una medida de mitigación es asumida de la siguiente manera:

“Es una acción o conjunto de acciones adoptadas por actores estatales y no estatales que tienen como objetivo reducir las emisiones de GEI e incrementar las remociones. Esta acción o conjunto de acciones pueden contribuir a la implementación de las NDC para alcanzar un desarrollo bajo en carbono a largo plazo.”

Se anota también las características que califican como tal a una medida de mitigación:

“Una medida de mitigación tiene como mínimo los siguientes elementos:

a. Son medidas aplicables dentro del territorio peruano y son técnicamente viables.

b. Generan reducción de emisiones o incremento de remociones de GEI adicionales a la línea base nacional de emisiones y remociones de GEI.

c. Cuentan con una línea base de emisiones y remociones de GEI correspondiente a su actividad.

d. Cuentan con información referencial cuantificable, tanto de los costos y del potencial de mitigación, así como el ámbito de aplicación, entidad responsable y periodo de implementación.

e. Están articuladas a los objetivos de la Ley Marco sobre Cambio Climático y a las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos priorizados por las autoridades sectoriales, gobiernos regionales o locales, según corresponda.

f. Generan beneficios más allá de la mitigación del cambio climático en los ámbitos social, económico y ambiental de manera integral y sustentable.

g. Tienen la potencialidad de ser replicables o incrementar su escala.

h. Consideran e incorporan las prácticas, costumbres y saberes tradicionales y ancestrales de los pueblos indígenas u originarios, según corresponda.

i. Incluyen indicadores específicos para medir el avance del nivel de implementación y los resultados de las referidas medidas.

j. Consideran el respeto de los derechos de los pueblos indígenas u originarios en conformidad con la normativa nacional e internacional

vigente, así como las salvaguardas respectivas de REDD+, según corresponda.

El documento, incluye fichas técnicas para cada una de las siguientes 62 medidas, que a continuación se enumeran:

Imagen 7 y 8: Fichas técnicas de las medidas de mitigación

Energía	
ECE1	Combinación de energías renovables
ECE2	Suministro de electricidad con recursos energéticos renovables en áreas no conectadas a la red
ECE3	Cogeneración
ECE4	Transformación del mercado de iluminación en el sector residencial
ECE5	Reemplazo de lámparas de alumbrado público de Vapor de Sodio de Alta Presión (VSAP) por lámparas LED
ECE6	Etiquetado de Eficiencia Energética
ECE7	Auditorías Energéticas en el sector público
ECE8	Reemplazo de lámparas de baja eficiencia por lámparas LED en el sector público
ECE9	Cocción limpia
ECE10	Eficiencia energética en el sector industrial
ECE11	Eficiencia energética en el sector comercial
ECE12	Generación distribuida
ECE13	Reemplazo de calentadores eléctricos por calentadores solares de agua
ECE14	Instalación de ventiladores y cambio a hornos de tiro invertido en ladrilleras artesanales
ECE15	Cambio a hornos de mayor eficiencia energética y cambio de combustible en ladrilleras industriales
ECE16	Uso de combustibles derivados de residuos como sustituto de combustibles fósiles en los hornos de producción de clínker (coprocesamiento)
ECE17	Mejora de la eficiencia energética en los procesos de producción de cemento para reducir el consumo de energía eléctrica
ECE18	Eficiencia energética a través de intervenciones integrales en el sector industrial manufacturero
ECE19	Fomento de la construcción sostenible en edificaciones nuevas
ECE20	Eficiencia energética en los servicios de saneamiento
ECE21	Reducción del agua no facturada en los servicios de saneamiento
ECE22	Control de presiones en los servicios de agua potable
ECE23	Uso de energías renovables y generación de energía en los sistemas de los servicios de saneamiento
ECE24	Segregación de residuos sólidos inorgánicos para su valorización material en centros de acopio
ECM25	Implementación de los Corredores Complementarios del Sistema Integrado de Transporte de Lima
ECM26	Operación actual del Metropolitano y ampliaciones
ECM27	Implementación de las Líneas 1 y 2 del Metro de Lima y Callao
ECM28	Promoción del Gas Natural Vehicular (GNV) para vehículos livianos
ECM29	Promoción del uso de combustibles más limpios
ECM30	Promoción de vehículos eléctricos a nivel nacional
ECM31	Promoción de Gas Natural Licuefacto (GNL) para el transporte de carga del proyecto de masificación de gas natural
ECM32	Capacitación en conducción eficiente para conductores y conductoras profesionales
ECM33	Programa Nacional de Transporte Urbano Sostenible
ECM34	Programa Nacional de Chatarreo y Renovación Vehicular
ECM35	Etiquetado de Eficiencia Energética para Vehículos Livianos
ECM36	Proyecto "Construcción del Túnel Trasandino"
ECM37	Mejoramiento del servicio de transporte ferroviario en el tramo Tacna-Arica
ECM38	Rehabilitación Integral del Ferrocarril Huancayo-Huancavelica

Procesos industriales y uso de productos

- PIUP1** • Sustitución de clínker para disminuir la relación clínker/cemento produciendo cementos adicionales
- PIUP2** • Reemplazo de refrigerantes por alternativas de menor potencial de calentamiento global

Agricultura

- AGRI1** • Manejo de los sistemas de producción pecuarios en los pastos naturales altoandinos para la reducción de GEI
- AGRI2** • Manejo de los sistemas de producción pecuarios en pastos cultivados de sierra para la reducción de GEI
- AGRI3** • Implementación de técnicas de manejo de pastos a través de sistemas silvopastoriles para la reducción de GEI en la selva
- AGRI4** • Reconversión del cultivo de arroz por otros permanentes y asociados
- AGRI5** • Sistemas de secas intermitentes en el cultivo de arroz para la disminución de GEI
- AGRI6** • Manejo sostenible de cultivos permanentes en la Amazonía para la disminución de GEI

Uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura

- USCUSS1** • Manejo Forestal Sostenible en concesiones forestales
- USCUSS2** • Manejo Forestal Comunitario
- USCUSS3** • Mecanismos de Conservación de Bosques en Comunidades Nativas
- USCUSS4** • Asegurando el futuro de las Áreas Naturales Protegidas: Patrimonio del Perú
- USCUSS5** • Asignación de Derechos en Tierras No Categorizadas de la Amazonía
- USCUSS6** • Plantaciones forestales comerciales
- USCUSS7** • Plantaciones forestales con fines de protección y/o restauración
- USCUSS8** • Sistemas agroforestales

Desechos

- DES1** • Construcción de rellenos sanitarios con tecnología semiaerobia
- DES2** • Segregación de residuos sólidos orgánicos para su valorización material en plantas de compostaje
- DES3** • Construcción de rellenos sanitarios con captura y quema centralizada de biogás
- DES4** • Aprovechamiento del biogás generado en rellenos sanitarios para su valorización energética
- DES5** • Construcción de nuevas PTAR para el cierre de brechas del sector saneamiento
- DES6** • Cobertura de lagunas anaerobias y quema de metano
- DES7** • Instalación de digestores anaerobios de lodos en PTAR para la captura y quema de metano
- DES8** • Aprovechamiento de aguas residuales tratadas y biosólidos

Fuente: Catálogo de medidas de mitigación

d) Actualización y seguimiento de los compromisos en mitigación⁵²

La actualización de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú (NDC) fue aprobada el 16 de diciembre de 2020 por la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático, con el soporte técnico del Grupo de Trabajo de las NDC.

El compromiso del Perú en materia de mitigación.⁵³

“El compromiso del Perú en materia de mitigación de gases de efecto invernadero. El Estado Peruano se compromete a que sus emisiones netas de gases de efecto invernadero no excedan las 208,8 MtCO₂eq en el año 2030 (meta no condicionada)”

“La meta no condicionada se refiere al compromiso de no superar un número máximo de emisiones de GEI en el año 2030 logrado con esfuerzos de mitigación impulsados por el gobierno peruano en base a inversiones y gastos con recursos internos, externos, públicos y privados. Las emisiones de GEI son medidas en millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂eq).”

“Adicionalmente, el Estado Peruano considera que las emisiones de gases de efecto invernadero podrían alcanzar un nivel máximo de 179,0 MtCO₂eq en función a la disponibilidad de financiamiento externo

⁵² <https://www4.unfccc.int/sites/NDCTaging/PublishedDocuments/Peru%20First/Reporte%20de%20Actualizacio%CC%81n%20de%20las%20NDC%20del%20Peru%CC%81.pdf>

⁵³ Ibidem, núm. 2.1

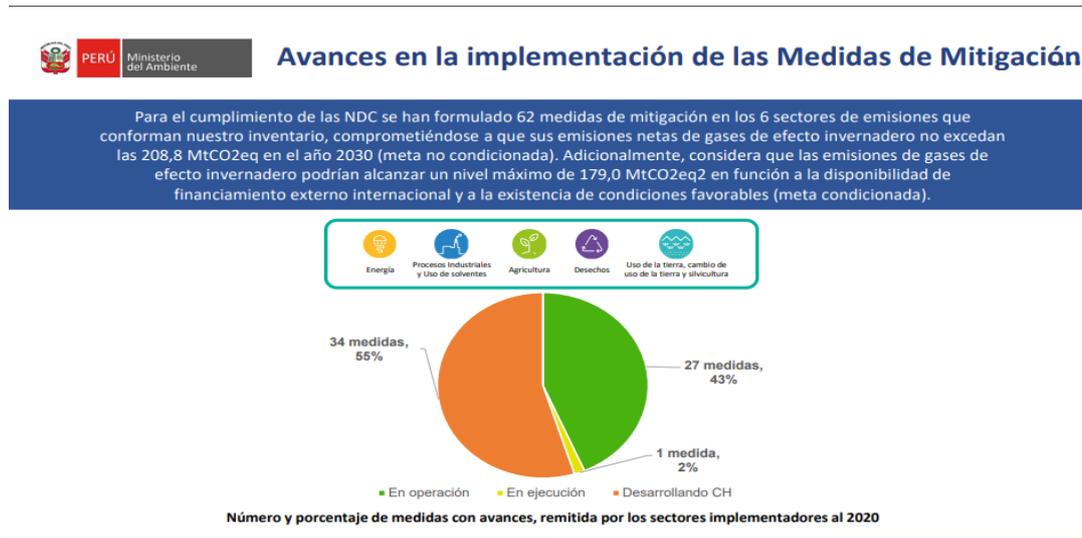
internacional y a la existencia de condiciones favorables (meta condicionada)."

"La meta no condicionada se refiere al compromiso de no superar un número máximo de emisiones de GEI en el año 2030 logrado con esfuerzos de mitigación impulsados por el gobierno peruano en base a inversiones y gastos con recursos internos, externos, públicos y privados. Las emisiones de GEI son medidas en millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO₂eq)."

"Con el objetivo de mostrar el aumento de la ambición peruana con respecto a las NDC presentadas en el año 2015, es importante resaltar que estos valores absolutos corresponden a un equivalente de 30% de reducción de emisiones de GEI con respecto al escenario BaU utilizado en ese año, para la meta no condicionada, y de 40% para la meta condicionada. El escenario BaU utilizado para determinar la meta en las NDC presentadas en el año 2015 muestra un valor de emisiones de GEI de 298,3 MtCO₂eq en el año 2030."

Según la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente⁵⁴, de las 62 medidas propuestas solo el 43 % están en operación, conforme se aprecia en las siguientes imágenes:

Imagen 9: Avances en la implementación de las medidas de mitigación



Fuente: MINAM

⁵⁴ Reunión Técnica con la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación.

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

Según la misma fuente, se espera la actualización de 9 medidas y la formulación adicional de otras

Imagen 10: Avances en la formulación



Fuente: MINAM

3.3 EMERGENCIA CLIMÁTICA

El DS 003-2022-MINAM, declara de interés nacional la emergencia climática, que en su parte considerativa examina el conjunto de hechos de la situación global climática, las metas que se propone internacionalmente y los compromisos que el Perú asumió, así como las acciones desarrolladas y la normativa emitida en consecuencia.

Entre ellas tiene relevancia destacar que la nueva administración gubernamental emite el DS-164-2021-PCM, sobre la Política General de Gobierno, referida a las materias y lineamientos a los cuales se les otorga prioridad en el periodo de gobierno 2021-2026:

“Eje 7: Gestión eficiente de riesgos y amenazas a los derechos de las personas y su entorno.

7.1 Cuidado de nuestro entorno y de nuestra diversidad biológica.

Líneas de intervención

7.1.1 Impulsar la transición hacia una economía baja en carbono y con capacidades de adaptación frente al cambio climático, preferentemente de las poblaciones y territorios más vulnerables.”

Igualmente, en la exposición de motivos se pondera la necesidad de tomar medidas urgentes a fin de enfrentar la crisis climática, así como contribuir

Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

al cumplimiento de los compromisos del Estado peruano, en ese sentido se señala:

“Que, se requiere tomar acciones coordinadas con carácter de urgencia en nuestro país con el objetivo de reducir los riesgos climáticos sobre la población, los ecosistemas, bienes y servicios; implementar acciones concretas hacia la carbono neutralidad y, contribuir a los esfuerzos globales de mantener la estabilidad de las concentraciones de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera en el largo plazo y mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de temperatura a 1,5°C;”

Por ello el objetivo señalado a la declaración de interés nacional, de la siguiente manera:

“Declárase de interés nacional la emergencia climática nacional, a fin de ejecutar con carácter de urgencia medidas para implementar la acción climática de acuerdo con lo establecido en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional al año 2030, contribuyendo con el objetivo global de limitar el incremento de la temperatura y alineado con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, reactivación económica, reducción de las brechas socioeconómicas y la reducción de los riesgos y la vulnerabilidad ante los efectos adversos del cambio climático.”(art. 1)

El artículo 2 desarrolla disposiciones que se refieren a las líneas prioritarias que brindan soporte a la emergencia climática, implican declarar de interés que las entidades incorporen dentro de las funciones propias de las competencias que les han sido asignadas, el enfoque ambiental como transversal a todas ellas, fortaleciendo las instancias de acción en la materia, así como las funciones de monitoreo y vigilancia, los mecanismos de financiamiento y los aspectos vinculados a justicia climática y derechos ambientales.

El artículo 3 plantea cuales son las acciones prioritarias para la emergencia climática, que se deben llevar adelante en un plazo de 180 día luego de emitida la norma, entre las cuales se anota en primer lugar la aprobación de la actualización de la Estrategia de Cambio Climático, la captación de recursos internacionales que contribuyan a las medidas de mitigación y adaptación, y las propuestas de la Comisión de Alto Nivel a fin de cumplir

con las Contribuciones Nacional Determinadas por el Perú y consistentes con la reducción en 40 % de los gases de efectos invernadero.

Igualmente se señalan las acciones prioritarias de los Ministerios de Salud, Producción, Economía y Finanzas, Energía y Minas, de Desarrollo Agrario y Riego, de Transportes y Comunicaciones. En total 25 acciones prioritarias a ejecutar en un plazo del 25 de enero al 13 de octubre.

Se encarga del seguimiento de esta prioridad al Ministerio del Ambiente como Autoridad Nacional de Cambio Climático; y se dispone que la implementación de esta norma se financia con cargo a los recursos del presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público

3.4 EL PANORAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme a la consulta realizada con CEPLAN⁵⁵ es posible tener un panorama general de la situación de las políticas públicas directa o indirectamente relacionadas al cambio climático, que se recogen en el Inventario de Políticas en el SINAPLAN.

En primer las políticas nacionales actualizadas y aprobadas son las siguientes:

- Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
- Política Nacional de Ambiente al 2030

Luego están las políticas nacionales en actualización o nuevas:

- Estrategia Nacional de Diversidad Biológica
- Estrategia Nacional ante el Cambio Climático
- Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos
- Política Nacional de Educación Ambiental
- Política Nacional de Recursos Hídricos
- Política Nacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña.

El detalle puede observarse en el cuadro que se adjunta.

⁵⁵ Ver el Of. D000034-2022-CEPLAN-DE que incluye el informe D000013-2022-CEPLAN-DNCP-CAA
Palacio Legislativo, oficina 256

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n – Lima (511) 3117581 – comisioncambioclimaticocr@gmail.com,
hjuarez@congreso.gob.pe (995718638)

Imagen 11: Inventario de Políticas: SINAPLAN

N°	Sector	Política Nacional	Tipo de Política	Estado	Nro documento que aprueba la Política (DS)	Publicación en El Peruano
Políticas Nacionales Aprobadas en el marco del D.S. 029-2018 -PCM						
1	PCM	Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres	Actualización	Aprobada	D.S. N° 038-2021-PCM	01/03/2021
2	Ambiental	Política Nacional del Ambiente al 2030	Actualización	Aprobada	D.S. N° 023-2021-MINAM	25/07/2021
Políticas Nacionales en actualización o nuevas en el marco del D.S. 029-2018 -PCM						
3	Ambiental	Estrategia Nacional de Diversidad Biológica	Actualización	Aprobada	R.M N° 242-2019-MINAM	16/08/2019
4	Ambiental	Estrategia Nacional ante el Cambio Climático	Actualización	Aprobada	R.M N° 242-2019-MINAM	16/08/2019
5	Ambiental	Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos	Actualización	Aprobada	R.M N° 242-2019-MINAM	16/08/2019
6	Educación	Política Nacional de Educación Ambiental	Actualización	Aprobada	R.M. N° 357-2019-MINEDU	12/07/2019
7	Agricultura y Riego	Política Nacional de Recursos Hídricos	Actualización	En proceso	R.M N° 0283-2019-MINAGRI	05/09/2019
8	Ambiental	Política Nacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña	Nueva	En proceso	Ley 30285	10/12/2014

Fuente: CEPLAN

3.5 ASIGNACION DE RECURSOS PRESUPUESTALES

Al cierre de este informe, el Ministerio de Economía y Finanzas, remitió (1 de julio de 2022) la información solicitada⁵⁶, y aunque la Comisión no ha podido realizar el conjunto del análisis que es posible ejecutar a partir de la data entregada, se reseñan los principales temas a los que se refiere.

- a) El medio a través del cual se realiza el seguimiento de la ejecución del gasto público es el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF); sin embargo, no se puede mostrar directamente resultados de temáticas que son de naturaleza transversal como ocurre en el caso del cambio climático.

En ese sentido el MEF ha desarrollado en el año 2020:

"... el MEF desarrolló en el año 2020 un sistema de consulta presupuestal denominado: "Consulta de gastos de la Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático", que permite brindar una primera aproximación a la estimación de los recursos vinculados a la temática de

⁵⁶ Ver Of. 805-2022-EF/10.01, que incorpora el memorándum 0065-2022-EF/63.03 de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones; así como el Informe 0092-2022-EF/50.05 de la Dirección General de Presupuesto Público.

cambio climático. Para su elaboración se tomaron en cuenta las categorías presupuestales existentes en el SIAF, los marcadores de Rio y las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) aprobadas en el país para implementar una metodología que permitiera la marcación presupuestaria a nivel climático. Es preciso indicar que, la "Consulta de gastos de la Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático" es de acceso público a través del siguiente enlace: <https://apps5.mineco.gob.pe/cambioclimatico/Navegador/default.aspx>."

- b) La asignación de recursos presupuestales a productos/actividades y proyectos/inversiones en materia de cambio climático es de:

"En el año 2021 se contó con una programación de recursos de S/344,799,411.00 con un nivel de ejecución del 91%, mientras que para el año 2022 se cuenta con una programación de S/ 402,824,303.00 con un nivel de ejecución del 28.8%.(...)"

Como es evidente será necesario un análisis de mayor detalle por sectores y niveles de gobierno, profundizando en aquellas entidades que tienen especial responsabilidad en la materia, además de examinar los contenidos asignados.

Este esfuerzo de análisis será necesario de emprender a fin de contribuir, en lo posible, al mejor seguimiento presupuestal para el periodo ejecutado y una mejor asignación para el año fiscal 2023.

- c) La Comisión también solicitó información acerca de la manera en que el Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, a cargo de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), ha considerado esta línea de trabajo en términos de proyectos de inversión, la prioridad otorgada y las directivas emitidas en la materia como ente rector.

Acerca de parámetros de evaluación social, se tiene aprobados:

"Precio Social de Carbono; este parámetro permite incorporar, dentro de las evaluaciones de los proyectos de inversión, los beneficios o costos sociales por disminuir o aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

Tasa Social de Descuento a Largo Plazo; este parámetro beneficia a los proyectos de inversión que tengan como objetivo la mitigación de la emisión de gases de efecto invernadero, reducir los efectos del cambio climático, la pérdida de biodiversidad, el declive en el stock de recursos

biológicos, el manejo de pasivos ambientales, la contaminación en general, entre otros, ya que implican la necesidad de realizar inversiones cuyos efectos se percibirán en décadas e incluso cientos de años en el futuro."

Con relación a las aproximaciones metodológicas y metodologías aplicadas, se precisa que:

"... se considera como prioridad fundamental la incorporación del enfoque de la GdR-CCC [Gestión de Riesgos de Desastres en un contexto de Cambio Climático] en el Ciclo de Inversión. Debido a ello, la DGPMI ha establecido de forma preventiva el desarrollo de contenidos asociados a este enfoque dentro de los instrumentos metodológicos generales en la formulación y evaluación ex ante de los proyectos de inversión, así como en la identificación y aprobación de IOARR [Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Rehabilitación y de Reposición]."

Los instrumentos metodológicos desarrollados por la DGPMI constituyen un marco de referencia para las OPMI [Oficina de Programación Multianual de Inversiones] del Sector, quienes vienen aprobando metodologías específicas, tanto para la formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión, como para la identificación y aprobación de IOARR; estableciendo orientaciones afines a la prevención y atención de las consecuencias del cambio climático en el Perú."

Al igual que en el caso anterior se abre una línea de trabajo acerca del grado de seguimiento y aplicación de parámetros y metodologías propuestas.

TERCERA PARTE

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Como se ha dicho, este primer informe de la Comisión tiene por objeto brindar un panorama de situación, tanto del problema que se enfrenta, el calentamiento global, como también de la forma en que el Estado peruano se ha organizado para desarrollar acciones de mitigación y adaptación, que le permitan enfrentar sus efectos, al mismo tiempo que contribuye al esfuerzo mundial, cumpliendo sus compromisos internacionales sobre la materia.

Los últimos reportes del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático muestran la enorme dificultad que está implicando para la humanidad lograr que el calentamiento global no supere el 1.5 °C adicional por encima de los niveles de temperatura promedio de preindustrial; y las débiles voluntades políticas explican en buena parte ello. En ese sentido el IPCC remarca la urgencia de acciones prontas, radicales y masivas para enfrentar el calentamiento global, pues las evaluaciones vigentes muestran que el solo cumplimiento de los compromisos asumidos sería ya insuficiente como esfuerzo para lograr el objetivo en 2030.

Es cierto que la significación del Perú en la generación de Gases de Efecto Invernadero (GEI) es pequeña, no llega ni al 1 % y que la responsabilidad principal está en las economías de mayor tamaño industrial. Pero el Perú es una de las sociedades y economías que enfrentan una alta y profunda vulnerabilidad frente a los efectos del cambio climático y que tiene una enorme responsabilidad en la conservación y protección de la Amazonía, en tanto sus bosques y floresta constituyen el principal sumidero de GEI.

En ese entender, el Estado peruano se ha dotado de una organización, una asignación de competencias y unos instrumentos de gestión, para cumplir el compromiso explicado en las Contribuciones Nacional Determinadas, pero sabiendo que su responsabilidad principal, pensando en la dificultad de que se revierta el calentamiento global, está con su población; en ese sentido es muy importante implementar las medidas de mitigación y generar los comportamientos de adaptación para enfrentar este fenómeno natural, provocado en gran medida por la acción del hombre.

Por ello ha sido muy importante para la Comisión, dada la misión entregada por el Pleno de "seguimiento, coordinación y formulación de propuestas en materia de

mitigación de los efectos del cambio climático”, conocer y examinar los diseños y procesos de gestión pública implicados; para luego emprender la revisión del cumplimiento de acciones y efectos esperados.

Entonces, y considerando que el desempeño de la comisión abarca todo el periodo parlamentario, conviene, a esta altura del proceso, precisar situaciones que consideramos hallazgos y formular recomendaciones, que constituyen tareas para la continuidad de la propia comisión, para formular las propuestas pertinentes vinculadas a la normativa y a la gestión pública.

1. **Fortalecer la rectoría en materia de Cambio Climático.**

Como se expuesto y lo confirma el informe la SGP-PCM⁵⁷ la organización del Estado en la materia, la Ley Marco de Cambio Climático:

“... determina una estructura organizacional del Estado en su conjunto para abordar la problemática en materia de Cambio Climático y para desplegar las acciones desde los distintos Sectores y niveles de Gobierno. Así, se determina una Autoridad Nacional (Ministerio del Ambiente) y Autoridades Competentes (ministerios, gobiernos regionales y gobiernos locales), con capacidad técnico-normativa y con funciones de monitoreo y evaluación, así como para el fomento de la participación en sus respectivas jurisdicciones y ámbitos de competencia”.

Estas autoridades desempeñan funciones en el marco de sus competencias. En ese sentido, para las autoridades de sectores, regiones y municipios “se establecen funciones similares vinculadas al diseño e implementación de medidas y proyectos de adaptación a los impactos del cambio climático, en sus respectivos ámbitos de competencia y/o jurisdicciones; así como la responsabilidad de reportar periódicamente al Ministerio del Ambiente el estado de ejecución de las políticas a su cargo”. A su vez, el MINAM, tiene la responsabilidad de “...implementar las políticas bajo su ámbito de competencia como sector del poder ejecutivo...” y “... funciones adicionales de coordinación y articulación con los demás actores involucrados, así como funciones de monitoreo y evaluación de las políticas de alcance nacional en materia de cambio climático...”.

⁵⁷ Informe de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros D000159-2022-PCM-SSAP,

En ese contexto la Ley Marco no recoge la lógica de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para establecer con precisión la función de rectoría del Ministerio del Ambiente, que efectivamente se debiera ejercer a través de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación. En esa línea de razonamiento un esquema en el que cada autoridad ejerce funciones de acuerdo con sus competencias no parece garantizar una manera de organización que, en la unidad del Estado todos respondan a los mismos objetivos, y al mismo tiempo se responda a pluralidad de realidades territoriales que deben ser atendidas dada su enorme pluralidad y heterogeneidad.

Por ello, **la comisión recomienda**, promover el examen de la organización del Estado y ejercicio de la rectoría en materia de cambio climático, involucrando al Ministerio del Ambiente y a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, para luego proponer las iniciativas legislativas que fueran necesarias y pertinentes.

2. Fortalecer la función de coordinación de las comisiones

Respondiendo a una lógica multisectorial, multinivel y multiactor, la Ley Marco de Cambio Climático, dispone el funcionamiento de las Comisión Nacional de Cambio Climático y la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático.

En el primer caso se trata de un "espacio permanente" que preside MINAM un caso, y mediante el cual se realiza el seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas en la materia y de los compromisos internacionales asumidos por el Estado. En el segundo, se trata de una instancia que preside PCM, que propone medidas de adaptación y mitigación, define las Contribuciones Determinadas Nacionalmente y emite el informe técnico al punto focal de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

Son dos instancias, que se crean como permanentes, cuya composición es amplia y diversa y de alto nivel, pero que por la misma razón debiera estar efectivamente apoyada a fin de cumplir sus funciones de la manera más adecuada, eficaz y transparente.

Por ello, **la comisión recomienda**, revisar con detalle el funcionamiento de ambas comisiones, para dotarlas del adecuado soporte técnico y de gestión pública, que haga posible el eficaz desempeño de sus funciones, con los enfoques y principios que la ley define en una lógica de gobierno abierto pero que mantenga la eficacia en las funciones de coordinación, evaluación y monitoreo, además de propuestas.

Igualmente, la **comisión recomienda** evaluar el fortalecimiento de la institucionalidad en el país para generar más y mejor conocimiento sobre el comportamiento del clima y los fenómenos naturales, económicos y sociales vinculados al cambio climático.

3. **Una política nacional en materia de cambio climático**

Conforme a la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente y CEPLAN, recogida líneas arriba, las definiciones básicas de política en relación con el cambio climático están señaladas en la Política Nacional del Ambiente al 2020, en especial considerando los Objetivos Prioritarios 5 y 8.

Está en actualización/elaboración la Estrategia Nacional de Cambio Climático que tendrá un horizonte hasta el 2050, junto con otras políticas como la Política Nacional de Educación Ambiental.

También están en desarrollo las Estrategias Regionales de Cambio Climático (actualización/formulación) y el impulso a las Políticas Locales de Cambio Climático.

En ese contexto **la comisión recomienda**, la necesidad de que la Estrategia Nacional de Cambio Climático, tenga la naturaleza de política nacional con arreglo a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; pues el problema público entre manos, es lo suficientemente relevante como para se tenga un instrumento específico de atención, en tal manera que se considere los intereses generales del Estado y la diversidad de realidades regionales y locales, propias de nuestro régimen de gobierno unitario y descentralizado.

Igualmente, **la comisión recomienda** el seguimiento necesario para que los instrumentos de gestión, de sectores y gobiernos subnacionales, guarden la coherencia necesaria, para permitir una acción unificada y diversa.

La comisión recomienda, también, que la Política Nacional alusiva recoja específicamente la protección a la diversidad biológica, los bosques y el ecosistema marino, con iniciativas tendientes a promover el comportamiento responsable del sector privado incluyendo los incentivos pertinentes para tal fin.

4. **Asignación presupuestaria**

En sintonía con el informe alcanzado por el Ministerio de Economía y Finanzas es posible realizar un seguimiento específico a la ejecución presupuestaria en

materia de cambio climático y además están disponibles los instrumentos metodológicos para el diseño de proyectos de inversión y su evaluación social ex ante.

Aun así, existe la dificultad de que cada entidad asigna recursos a las funciones que en la materia de cambio climático les son propias, y las normas emitidas como la declaración de interés nacional de la emergencia climática impide asignar nuevos recursos o demandar mayores asignaciones al Tesoro Público, y las acciones a que se refiere el decreto supremo pertinente se financian con cargo a los recursos del presupuesto institucional de los pliegos involucrados.

En tal sentido **la comisión recomienda**, la coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, para profundizar el examen de la asignación y aplicación de los recursos presupuestales con relación a la adaptación y mitigación de cambio climático, así como sobre el diseño y evaluación de inversiones en materia de cambio climático

También **la comisión recomienda** evaluar junto con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Ambiente, la posibilidad de diseñar un programa presupuestal por resultados en materia de cambio climático.

5. Informe al Congreso

Conforme lo señala la Ley Marco de Cambio Climático el Ministerio del Ambiente debe informar anualmente ante el Pleno del Congreso de la República sobre el progreso del cumplimiento de las metas en adaptación y mitigación, aprobadas en políticas, planes y programas, así como las establecidas en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional

Considerando también que en el mes de julio se cumplen los 180 días que dispone el decreto supremo que declara de interés nacional la emergencia climática para la ejecución de diversas acciones significativas en esa materia

Y finalmente, teniendo en cuenta que entre el 7 y el 18 de está prevista la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27), en la ciudad de Sharm El-Sheikh, Egipto, y las preocupantes previsiones de los reportes del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático.

Frente a todo ello, **la comisión recomienda** que el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Ambiente, se presenten ante el Pleno del Congreso en la primera quincena de

octubre de 2022, en sesión temática especial, a fin de informar y debatir los siguientes asuntos, según su competencia:

- El progreso del cumplimiento de las metas en adaptación y mitigación.
- El cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado expresados en la Contribuciones Nacionalmente Determinadas
- La evaluación de cumplimiento de las medidas señaladas en el decreto supremo que declara de interés nacional la emergencia ambiental.
- Las acciones realizadas para el cumplimiento de metas incluyendo un reporte sobre las sanciones impuestas a los responsables de contaminación y daño ambiental.
- La posición del Perú en las materias de Agenda de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27)