

# La otra cara de los compromisos climáticos en el Perú

Resumen del documento elaborado por Antonio Zambrano, especialista del MOCICC y experto reconocido por la United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCC)

## INTRODUCCIÓN

El Perú está en riesgo, así como el planeta. La temperatura promedio mundial superará 1,5 C° durante los próximos 20 años debido a la contaminación atmosférica causada por gases de efecto invernadero (GEI). Para cambiar este panorama, se deben reducir las emisiones globales de CO<sub>2</sub> al menos en un 45% hasta 2030, como lo han aconsejado entidades internacionales como el Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC).

Para lograr la meta de reducción de emisiones, los Estados adoptaron el Acuerdo de París en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en diciembre de 2015. El Gobierno peruano también asumió este compromiso ambiental; sin embargo, pasados 8 años del inicio de la implementación de las NDC, es tiempo de evaluar los avances y retrocesos. Por ello, el Movimiento Ciudadano Frente al Cambio Climático elaboró el informe denominado “La otra cara de los compromisos climáticos en el Perú”, realizado por el politólogo y especialista en cambio climático, Antonio Zambrano, para revisar las acciones que el Estado peruano está trabajando para enfrentar la crisis ambiental. A continuación, presentamos un resumen del informe.

En principio, para entender cómo los Estados abordan la reducción de la contaminación. Es necesario conocer que uno de sus principales instrumentos normativos son las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC), que sirven para establecer medidas concretas, evaluar y hacer responsables a los Estados de las emisiones. Los acuerdos deben ejecutarse, bajo el amparo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de París.

Asimismo, el Estado peruano emitió la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2015 – 2021, donde señalaba la importancia de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas frente a la CMNUCC, en ese tiempo reconocidas bajo las siglas iNDC; el Perú fue uno de los primeros países en presentar sus NDC en el marco de la COP de 2015; también presentó las iNDC en 2016. El gran compromiso fue reducir en 30% las emisiones de GEI. Luego, en diciembre de 2020, el Estado aprobó y presentó el documento de actualización de las Contribuciones Nacionalmente

Determinadas del Perú (NDC) mediante el cual incrementa el compromiso a una reducción del 40% y estableció el periodo de implementación efectiva desde el 2021 al 2030. En estos tres años transcurridos (del 2021 al 2023) ¿Qué mejoras o desaciertos ocurrieron?



Leyenda: Trabajadores realizan limpieza del derrame petrolero ocasionado por Repsol durante enero de 2022. Foto: Joel Luna

## **Estado peruano, ambicioso en cantidad de normas y planes, ineficiente en la implementación**

El Estado peruano ha implementado normas como la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático hasta 2015; la Ley marco sobre Cambio Climático (ley N° 30754); el Decreto Supremo N° 013-2019-MINAM mediante el cual se aprobó el Reglamento de la ley marco sobre Cambio Climático; el Plan de Acción en Género y Cambio Climático - PAGCC Perú difundido en septiembre de 2019; el Reporte de actualización para el periodo 2021-20230 de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional del Perú, aprobada en diciembre de 2020; y el Plan Nacional de Adaptación aprobado el 7 de junio del 2021 mediante resolución Ministerial N° 096 -2021-MINAM. Lo que muestra una normativa ambiental que ha ido en aumento en los últimos años.

También, se implementó la Comisión Nacional sobre Cambio Climático (CNCC), la Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático, el Grupo de Trabajo Multisectorial para la implementación de las NDC (GTM-NDC) y el Comité Nacional de Mujeres y Cambio Climático (Conamucc). El Estado trabaja en la elaboración de: Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero - INGEI; informes Bienales de Actualización (BUR); y los Reportes Anuales (Sectoriales) de Gases de Efecto Invernadero (RAGEI).

Asimismo, organizó espacios nombrados como Dialoguemos sobre las NDC, enfocados en escuchar a la ciudadanía, que como se mencionó

anteriormente, estos instrumentos amplían la normatividad y espacios estatales en el sector ambiente. Además, uno de los primeros pasos que se dio, fue elevar el compromiso para reducir en cifras absolutas al 40% de emisiones de gases de efecto invernadero, es decir, no sobrepasar la emisión de 208,8 toneladas métricas de dióxido de carbono (MtCO<sub>2</sub>eq) al culminar el 2030. Esto corresponde al 30% de reducción “no condicionada” por el Estado.

También se estableció una meta condicionada del 40% equivalente a 179,0 MtCO<sub>2</sub>eq para el mismo año. **Esta meta es condicionada por el Estado peruano, es decir, solo si consigue fondos de la cooperación internacional asumiría de forma persistente este compromiso.**

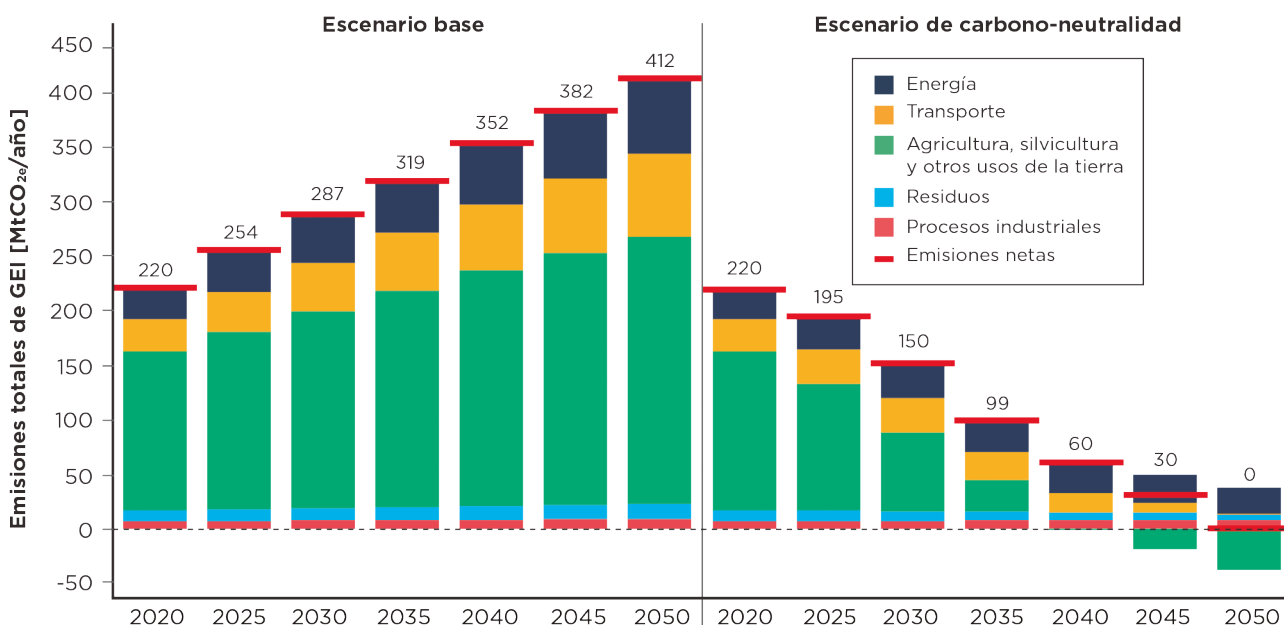
Sin embargo, Zambrano en su informe encontró que existen imprecisiones sobre cómo se reducirán las emisiones. Hay serias deficiencias al presentar información; los datos están desactualizados y muchos se remiten al 2019. Para citar un ejemplo: el Reporte Anual de Gases de Efecto Invernadero (RAGEI) del 2023, fue presentado por el Ministerio del Ambiente (MINAM) con información del 2019 cuando se requiere una actualización constante.

Otro punto a señalar, es la meta de carbono neutralidad para el 2050 de Perú, la cual consiste en reducir las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero (GEI) a cero, significa que el país no emitirá más gases de efecto invernadero (GEI) de los que puede absorber para el año 2050. **Pero esta meta no está detallada y se desconocen los elementos necesarios para saber cómo se logrará esta expectativa ambiciosa.** Se observa, además, que las políticas públicas ambientales son contradictorias. El Estado, por un lado, ha firmado acuerdos internacionales para reducir emisiones y hay una narrativa en torno al impulso de energías limpias, mientras que, en la práctica, apoya la promoción de los combustibles fósiles, mediante la apertura de lotes para extracción petrolera en zonas marino costeras y la Amazonía.

Los escenarios futuros no son alentadores. Como se ilustra en el siguiente cuadro elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), **El 2020, Perú emitió, un cantidad de 220 MtCO<sub>2</sub>eq y se proyecta para el**

**Más de 3000 pasivos ambientales, existen en Perú, producto de la extracción petrolera en la costa y la amazonía.**

**Su remediación va a costar al Estado millones de soles. A pesar de ello, se sigue promocionando nuevos lotes petroleros, en julio del 2022 se aprobó un contrato de licencia para extracción en el yacimiento más significativo del país.**



Fuente: BID

**2050 a una cantidad de 412 MtCO<sub>2</sub>eq , un escenario que es peligroso para la vida en la Tierra.**

De lo anterior, se puede afirmar que es problemático no tener políticas eficientes para poner en marcha todas las 41 medidas necesarias. Además, de que no existe un balance de las dificultades para alcanzar las condiciones habilitantes y no se tienen cálculos sobre un año de referencia para el pico de emisiones y su respectivo compromiso para reducirlas. Por ello, aunque existan Leyes ambientales, las formas de su aplicación siguen siendo un pendiente.

## **El Estado peruano no presenta información actual sobre las medidas de mitigación y adaptación**

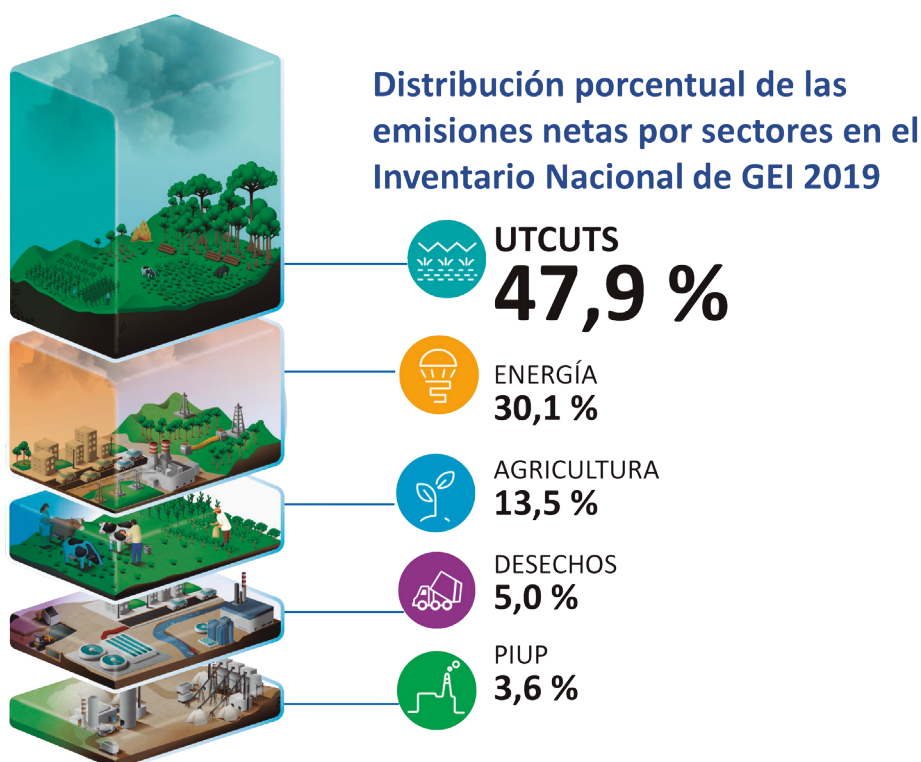
Si bien, el Ministerio del Ambiente creó la web de “InfoCarbono”, los reportes son del 2019 y no se ha generado información nueva, lo que complica el análisis de la situación actual de las emisiones. Citamos un ejemplo: el Tercer Informe Bienal de Actualización (BUR), presentado por el Estado peruano ante la Convención Marco de las Naciones Unidas en mayo 2023, tiene información basada en data del INGEI del 2016.

Con los datos del 2019, que Antonio Zambrano revisó, se puede dar alcances sobre la cantidad de gases de efecto invernadero que el país libera a la atmósfera. Las emisiones de carbono en Perú están repartidas: el 47,9% proviene del sector Uso de la Tierra, Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura (UTCUTS); 30,1% del sector energía; 13,5% del sector agricultura; 5,0% de los desechos y 3,6% de procesos industriales y uso de productos. **Un punto importante es que el sector que lidera las emisiones está vinculado con la deforestación y degradación de bosques causada por la agricultura intensiva, la ganadería, el tráfico ilegal masivo de madera, el narcotráfico y la minería ilegal.**

---

*Las páginas web: la Huella de Carbono (HC Perú) y Registro Nacional de Medidas de Mitigación de GEI (RENAMI), promovidas por el Estado peruano, luego de 3 y 4 años, siguen en modo piloto o son de acceso restringido con vacíos de información.*

---



Fuente: MINAM



Leyenda: En 2010 se tenía alrededor de 69 mil hectáreas; pero en 2021, solo se tiene 67 mil hectáreas de bosque amazónico en Perú.  
Foto: Artur Pawlak

En cuanto al sector energético, existen otras fuentes de emisiones, como el deficiente sistema de transporte público y la significativa dependencia del gas obtenido de la extracción de metano en Camisea desde 2004. Es importante destacar que este gas tiene un efecto aún más perjudicial que el CO<sub>2</sub>. Ello, debido a que el metano tiene un potencial de calentamiento global 80 veces mayor que el dióxido de carbono durante un período de 20 años. El metano tiene una vida media de aproximadamente 12 años, mientras que el dióxido de carbono tiene una vida media de aproximadamente 100 años.

Esta distribución porcentual de emisiones netas por sectores proveniente del documento Inventario Nacional de GEI, emitido en 2019 por el MINAM; revela un patrón histórico ligado a nuestro modelo económico de extracción de combustibles fósiles y minerales.

---

***La principal fuente de emisiones de Gases de Efecto Invernadero del Sector de Energía y Minas (21.2%) son las generadas por la fuga de Gas Natural (Metano) y el 89,1 % de la energía eléctrica proviene del metano.***

---



Leyenda: Jóvenes activistas protestan en marcha por el clima en Lima, 2019.  
Foto: Diego A. Benavente Marchán

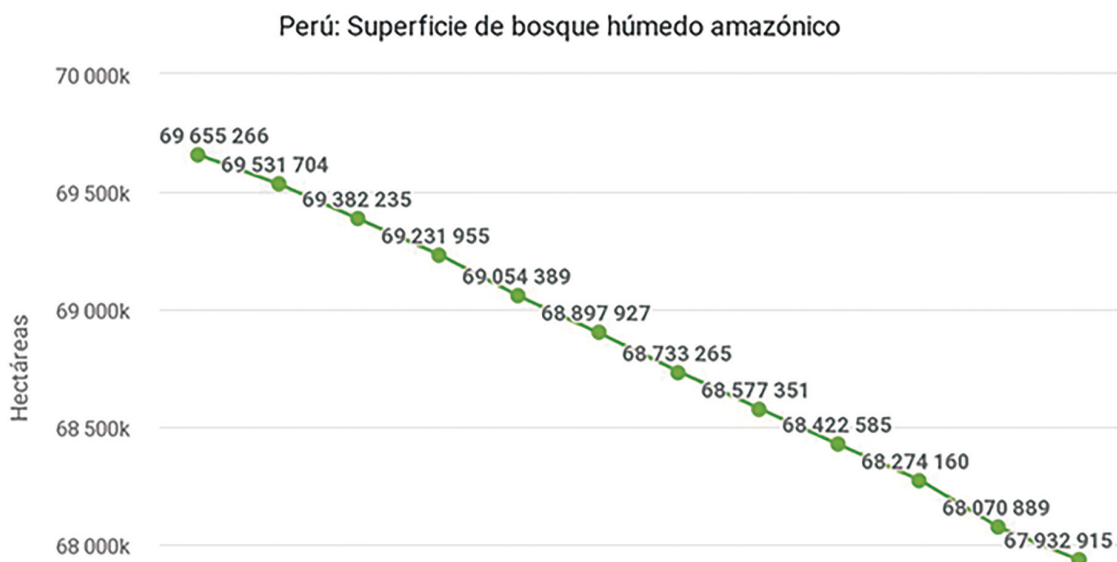
## Estrategias Climáticas caducadas

En el informe de Zambrano se analiza la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (ENCC) 2015-2021 del Estado peruano y el balance es desfavorable. Tuvo dos objetivos estratégicos, el primero fue definido así: “la población, los agentes económicos y el Estado incrementa conciencia y capacidad adaptativa para la acción frente a los efectos adversos y oportunidades del Cambio Climático”; el segundo objetivo: “La población, los agentes económicos y el Estado conservan las reservas de carbono y contribuyen a la reducción de las emisiones de GEI”. Pasado un tiempo, el propio Estado reconoció en el documento de Evaluación de la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático 2015-2021, que no tuvo grandes avances; pues fue incapaz de hacer mediciones al contar con cifras desfasadas o carecer de metas o mecanismos de seguimiento.

Actualmente, existen indicadores en el segundo objetivo de la ENCC 2015-2021 para la reducción de emisiones, pero sin metas cuantificables. Se anunció mejoras en SERFOR y el Programa Nacional de Bosques, a través de una serie de normas impulsadas por MINAM como la Ley N° 29763 Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2015), la Estrategia Nacional sobre Bosques

y Cambio Climático (2016) y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación y Sequía (2016). Todas estas fueron anunciadas como logros de la estrategia climática. Lo que no se está atendiendo es el sector, porque no se está haciendo mayores esfuerzos para detener la enorme deforestación que se produce en la Amazonía, la quema de bosques y pastos, así como el cambio de uso de la tierra, para cultivos en la selva amazónica.

Un aspecto a tomar en cuenta es que el 2021, en el momento de iniciar la implementación de los NDC, el país enfrentaba un proceso de deforestación. Vemos en el cuadro siguiente, el número de hectáreas para la superficie de bosque húmedo amazónico, en 2010 se tenía alrededor de 69 mil hectáreas; pero en 2021, solo se tiene 67 mil hectáreas de bosque amazónico. A pesar de contar con las primeras NDC desde el 2015-2016, la tendencia de la actuación del estado no ha cambiado, y no existe información reciente que la presentada en este gráfico sobre la superficie de bosque que se pierde cada año.



Fuente: MINAM

Aunque está proyectada la presentación de nuevos informes sobre emisiones de gases de efecto invernadero para el 2024; **a la actualidad no existe una Estrategia Nacional de Cambio Climático para 2050 elaborada por el Estado peruano.**

---

***¿Qué es una medida de mitigación dentro de las NDC? Son medidas viables para reducción emisiones o incremento de gases de efecto invernadero (GEI), cuentan con información cuantificable, pueden ser replicadas, incluyen indicadores y deben tener enfoque interseccional.***

---

## Las NDC implementadas de forma escasa y contraproducente

Es importante reiterar que las NDC fueron presentadas en una primera ocasión en 2015, por parte del Estado peruano frente a la comunidad internacional en la Conferencia de Cambio Climático (COP). A partir de diciembre de 2020, el Estado peruano actualizó las NDC y estableció un plazo de 9 años, entre 2021 y 2030; además sumó el Plan Nacional de Adaptación. A continuación, vamos a revisar algunos casos relacionados a la aplicación de estos compromisos climáticos.

En su informe, Antonio Zambrano encontró que desde mayo de 2016 no hay subastas para impulsar las energías renovables no convencionales. Solo hay tres proyectos de ley relacionados: uno para generación eléctrica, otro para promover el suministro eléctrico y un tercero para diversificar la matriz eléctrica con energía renovable no convencional. **Por el contrario, se promueven proyectos extractivos de energías fósiles a gran escala como es el caso de la reactivación del Lote 192 en Loreto, esto es incompatible con una meta de carbono neutral para 2050 en Perú.**

Las medidas implementadas fueron evaluadas en un proceso conducido y presentado por el MINAM, donde hubo un esfuerzo intersectorial. Pese a ello, el Estudio Técnico para la actualización de las NDC (2020) refiere a situaciones del pasado, entre 2010 y 2019. Al ser numerosas, en el referido estudio se “priorizo” unas 49 para todos los sectores, sin establecer claramente las razones de esta decisión. Son, entonces, en total unas 37 en implementación, 9 pendientes, 3 ejecutadas.



Leyenda: Plataforma petrolera en el mar del norte peruano. Foto: MOCICC





Leyenda: Activistas y comunidad resisten desde la agroecología en el sur de Lima. Foto: MOCICC

Por su parte, en 2021, Perú debía implementar más del 93% de las condiciones habilitantes para los NDC, pero no ha llegado a esa meta. Lo que **no está claro es si el 75.5% de esas condiciones consideradas "en implementación" están plenamente habilitadas debido a la falta de un instrumento de transparencia.**

Un **escenario similar se encuentra en las medidas de adaptación**, caracterizadas por estar enfocadas en población vulnerable, para reducir la exposición a un evento climático, aumentar la capacidad de adaptación frente a un impacto peligroso del cambio climático. Otra vez, **las metas del Estado peruano están sobredimensionadas en cuanto a energías renovables no convencionales; incompletas al no establecer fecha de inicio; desenfocadas al priorizar el sector pesquero y no el forestal.** Existen 40 condiciones habilitantes para la mitigación, 33 de ellas están en implementación, 6 están pendientes y 1 fue ejecutada. En otras palabras, **solo el 2.5% de las condiciones habilitantes en adaptación han sido ejecutadas.** Faltaba por habilitar el 97.5% de las medidas de adaptación al 2021.

Los desafíos se mantienen en el trabajo pendiente que tiene el Estado para: impulsar el marco normativo, el arreglo institucional de los tres niveles de gobierno, fortalecimiento de capacidades e inclusión de la participación ciudadana, incrementar el financiamiento dirigido a implementar estas medidas y condiciones habilitantes.

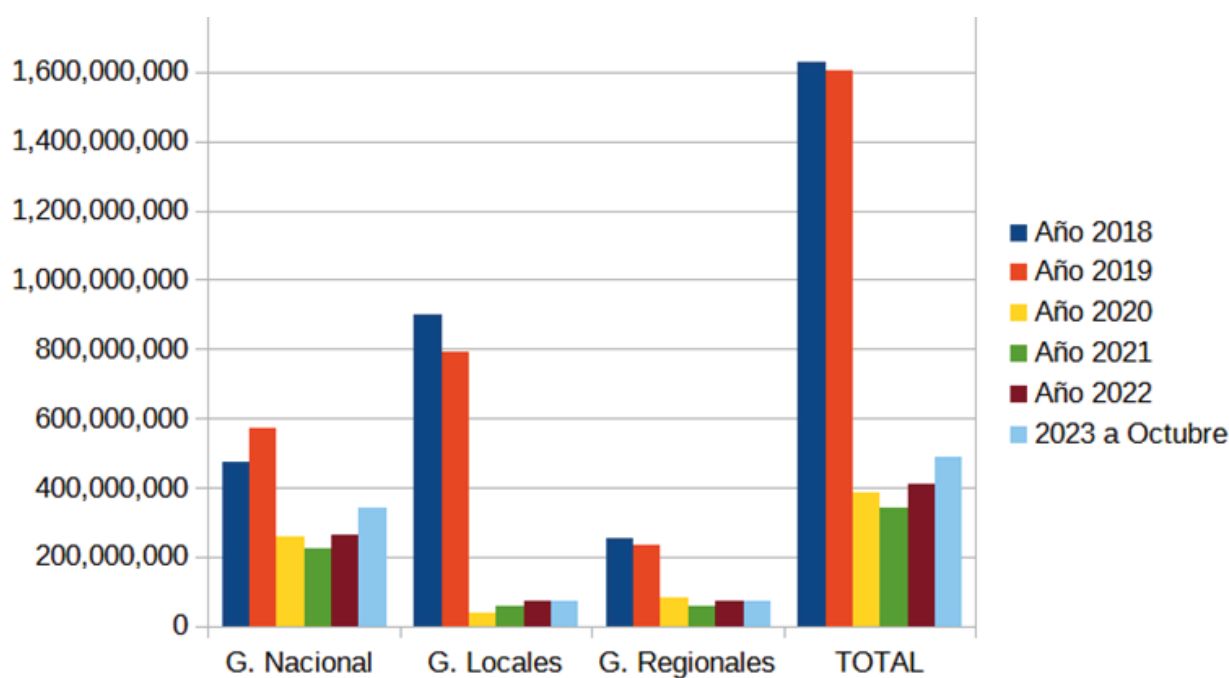
---

***Aunque el Estado peruano implementará calentadores de agua con energía solar para 2025. Otras medidas tienen relación con eficiencia energética, masificación de energía fotovoltaica (solar) en zonas rurales; pero son insuficientes para alcanzar las metas climáticas.***

---

## Presupuesto para la emergencia climática con ejecución deficiente

El presupuesto nacional 2020 para adaptación y mitigación **pasó de 1500 millones de soles en 2019 hasta 500 millones en 2023**. Es decir, se redujo el presupuesto en 1000 millones de soles. Como se observa en el siguiente gráfico sobre el recorte presupuestal por parte del Estado peruano en el Presupuesto (PIM) en Adaptación y Mitigación ante el Cambio Climático por sectores de Gobierno del 2018 al 2023.



Elaboración: Antonio Zambrano.

Aunque el presupuesto nacional de la República, es de 214.000 millones de soles para 2023 y 240.000 millones de soles para 2024. No existe una recuperación del financiamiento para las NDC a los niveles de 2018 y 2019.

Otra complicación, es que el gasto del presupuesto se está centralizando en el Poder Ejecutivo, donde han ejecutado un 70%. A la par, el gasto se ha reducido a nivel regional y local, donde solo el 50% se ha ejecutado.

Entonces, los gobiernos locales deberán ejecutar aproximadamente la mitad de su presupuesto asignado en tan solo 60 días de gestión; esta carrera se pone difícil.

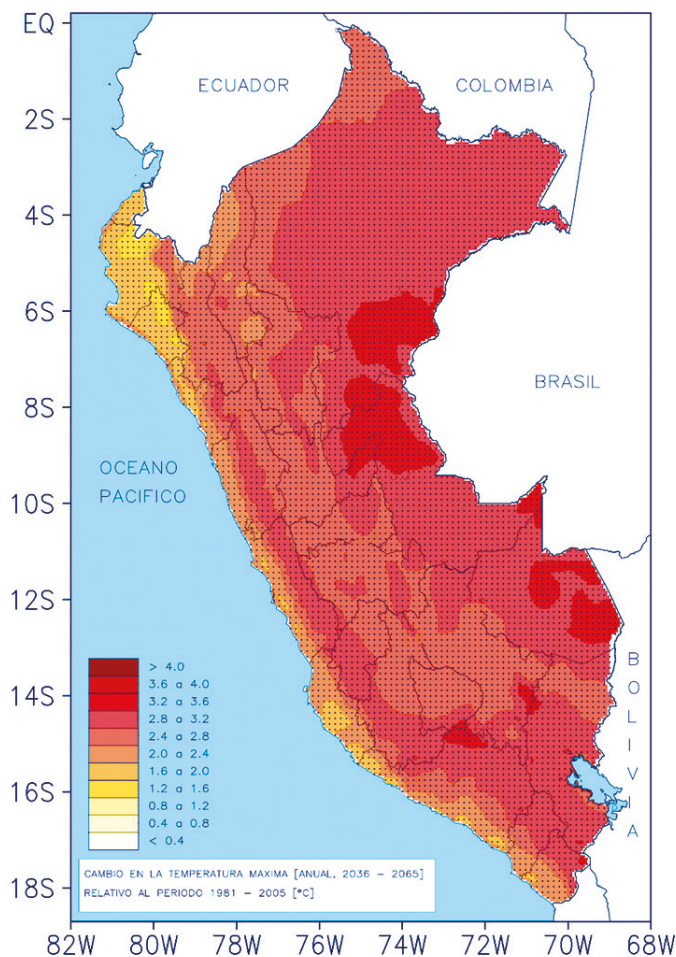
**Es grave cuando se observa el presupuesto para el Fenómeno de El Niño, pues tuvo un plazo original de 5 meses para ser ejecutado. Al 2023, el Ejecutivo apenas utilizó el 26.4% del fondo total de emergencia destinado a prevenir el desastre.** Son los gobiernos locales, los cuales tienen menos fondos e implementaron un 40% de su presupuesto hasta el momento.

**No hay una estrategia de financiamiento climático por parte del Estado peruano,** solo se cuentan con estimaciones en el documento del Plan Nacional de Adaptación. El costo es elevado, por ejemplo, en 2018, el

Estado reconoció un costo para 38 medidas de mitigación calculado en S/. 51 000 millones de soles. Además, las limitaciones de información en relación con las Medidas de Adaptación han ocasionado que 41 de estas medidas no puedan ser costeadas con la información disponible en la actualidad.

## Escenarios futuros

Según el documento “Escenarios climáticos al 2050 en el Perú” difundido por Senamhi en 2021; en Perú se espera según el escenario RCP2.6, la temperatura promedio sea de 2°C para el 2050. Esto causaría problemas como migración, escasez de agua, crisis en la agricultura, desertificación de la Amazonía y deterioro económico. Con cada elevación de la temperatura, se aumenta el riesgo para la sociedad, los ecosistemas y la economía de Perú. Si no implementamos las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) al 2030, habrá un escenario de consecuencias fatales.



Fuente: SENAMHI

---

**2°C** alcanzará el Perú en 2050 según Senamhi. Las consecuencias pueden ser fatales sino hay un cambio de rumbo.

---



Leyenda: Activistas frente al estadio nacional en Lima. Foto: Mocicc.

## Acciones climáticas urgentes

El Estado peruano tiene la responsabilidad urgente para formular estrategias sobre cambio climático al 2050, así como reportes permanentes y consistentes, que sean participativos, dialogantes, transparentes y tomen en cuenta a la sociedad civil. Estos deben tener enfoques transversales, intergeneracionales, de género e interculturales. Es necesario que el Ministerio del Ambiente asuma el rol de rector en materia climática y logre establecer una dirección en las políticas ambientales.

Los compromisos del Estado peruano deben alinearse con los compromisos de otros países, hacia la preservación de entre el 30% y el 50% de la tierra, el agua dulce y los océanos del planeta, que se encuentran en riesgo por el cambio climático. Es clave promover la preservación de ecosistemas para asegurar la sostenibilidad de la naturaleza en las próximas décadas.

**Las acciones deben ir direccionadas a eliminar subsidios al petróleo y gas natural, reducir emisiones, promover la sostenibilidad, disminuir la desigualdad y agilizar la transición energética.**

Con recursos públicos y presupuesto se deben promover medidas de adaptación y fondos locales de pérdidas y daños. Una prioridad debería ser la electrificación, la conectividad del transporte público y masivo para lograr la descarbonización del sector energético. La transición energética debe estar planteada como justa y popular y estar enlazada con las NDCs, los objetivos y financiamiento socioambiental al 2030 y 2050 para promover energías renovables y proteger ecosistemas.

El financiamiento climático debe ir más allá de la promoción de inversión y el discurso de la "economía circular". **El Estado peruano puede y debe recuperar su rol promotor de sostenibilidad y conservación de ecosistemas, con un enfoque hacia la democracia ambiental con garantía de respeto a los derechos humanos.**

Se necesita un cambio en el Perú y el mundo que transforme los procesos productivos con la participación de las personas y comunidades. Este cambio es vital también para las generaciones venideras.