



✓ Pandemia, Cambio Climático y el Perú

Pedro Gamio Aita

Pontificia Universidad Católica del Perú

GAMIO P. (2022). «Pandemia, Cambio Climático y el Perú». En A. Castro y M. I. Merino-Gómez (Eds.) *Desafíos y perspectivas de la situación ambiental en el Perú. En el marco de la conmemoración de los 200 años de vida republicana*. Lima: INTE-PUCP, pp. 359-373. <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3.018>

Enlace al libro completo: <https://doi.org/10.18800/978-9972-674-30-3>

Resumen: Este artículo presenta un análisis sobre el cambio climático en el Perú en un contexto de pandemia. De esta forma, se contrastan los diferentes compromisos internacionales asumidos por el Perú para la mitigación del cambio climático y las reales, efectivas y pocas acciones que se han tomado para cumplir con dichos compromisos. La reflexión se encamina a pensar cómo lograr la mayor capacidad de resiliencia del país. Se pone a la luz la problemática sobre la precaria gobernabilidad y la falta de fortaleza institucional —no solo ambiental— que se puede evidenciar y también agravar en el escenario de la pandemia, así como a la falta de meritocracia y transparencia en la administración pública. Para concluir, se presentarán diferentes perspectivas sobre la Ley General de Cambio Climático, con el fin de señalar cuáles son los retos que tiene el Perú para lograr una regulación eficaz sobre la mitigación del cambio climático¹.

Palabras clave: Pandemia. Cambio climático. Política ambiental. Ley General de Cambio Climático. Perú.

Pandemic, Climate change and Peru

Abstract: This article presents an analysis of the relationship between the pandemic and climate change, as well as an analysis of the impact of its effects in Peru. In this way, it contrasts the different international commitments assumed by Peru for the mitigation of climate change and the actions that have been taken to achieve these commitments. This brings to light the problems of governance and institutional strength, which have been evidenced, and in other cases aggravated, by the pandemic. To conclude, different legal perspectives on the General Law on Climate Change will be presented, in order to point out the challenges Peru faces in achieving effective legislation on climate change mitigation.

Keywords: Pandemic. Climate change. Environmental policy. General Law on Climate Change.

¹ Con la colaboración de Fiorella Isabel Mendoza Graza, egresada de la Facultad de Derecho de la PUCP.

Introducción

En octubre de 2020 la OMS declaraba que había una relación entre el cambio climático y la pandemia del Covid-19: «La directora de Salud Pública de la Organización Mundial de la Salud (OMS), María Neira, ha asegurado que la llegada de una pandemia era “cuestión de tiempo” porque los “elementos del cóctel estaban servidos, hemos tenido una pésima relación con el Medio Ambiente”. [...] El cambio climático es vector principal para las enfermedades. Neira, contundente en su exposición, ligó de manera clara la llegada de la pandemia a las consecuencias del cambio climático y recordó que las epidemias de las últimas décadas –sida, ébola o zika– procedieron de un “salto de la salud animal a la salud humana”. [...] “El huésped siempre es el mismo y siempre en condiciones ambientales de estrés, con deforestación y prácticas agrícolas muy intensivas, grandes errores en no preservar la biodiversidad así como la comercialización de especies de animales salvajes sin protección en su traslado, ha contribuido a un aumento de enfermedades infecciosas”, apuntó. La especialista insistió en que nuestra fuente de salud “es nuestra naturaleza” y “lo que comemos y bebemos es lo que hemos contaminado”» (EFE Verde 2020).

La Constitución Política del Perú vigente establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, y que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Ante ello, el Estado peruano debe promover el desarrollo sostenible basado en la interacción y búsqueda de equilibrio entre la eficiencia económica, la equidad social y la conservación del ambiente con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas a partir de un manejo responsable y sostenible de los recursos naturales.

Adicionalmente, el Estado peruano, al ser un estado miembro de las Naciones Unidas, es parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible², la cual desarrolla 17 objetivos de desarrollo sostenible con el fin de dar fin a la pobreza y proteger al hogar común, el planeta, para así garantizar que toda persona goce de paz y prosperidad para el año 2030 (ONU 2015). Entre los referidos objetivos, se tiene el de salud y bienestar, agua limpia y saneamiento, energía asequible y no contaminante, acción por el clima, entre otros, los cuales se relacionan directamente con el deber del Estado peruano de promover el desarrollo

² La finalidad de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible ha sido establecida por la propia organización de Naciones Unidas.

sostenible basado en la interacción y búsqueda del equilibrio entre la eficiencia económica, la equidad social y la conservación del ambiente. Para lograr el eficaz cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Estado peruano tiene la obligación de ejecutar medidas de mitigación del cambio climático. Esto último tiene una particular importancia por la suscripción y luego ratificación del Acuerdo de París de 2015 (UNCC s. f.).

1. Situación crítica

Lo cierto es que, a doscientos años de independencia republicana, se encuentran evidencias —en la vida diaria— a lo largo y ancho del Perú de una precaria gobernabilidad y controvertida situación ambiental³, que agudiza el cuadro de extrema pobreza y contaminación creada por la actividad humana, a lo que se suman los efectos del calentamiento global⁴. Más de cuatro de cada diez niños menores de tres años sufre de desnutrición y anemia⁵, donde la falta de agua limpia agrava su condición, siendo insuficiente la sola mejora de la dieta alimentaria (INEI 2017). Lo paradójico es que el Perú produce similar cantidad de gases de efecto invernadero que Dinamarca o Nueva Zelanda⁶, pero tiene cinco o cuatro veces menos producción e ingresos. Esto afecta la competitividad y sostenibilidad de su economía ante el mercado internacional, afectando la propia gobernabilidad del país. El Perú enfrenta un gran desafío, ser un país resiliente; para lo cual debe lograr que sus ciudadanos tengan acceso a servicios y oportunidades, sean más educados y preparados, sin distinguir origen cultural o clase social.

Una sociedad que busca el desarrollo debe entender su territorio, así como conocer los recursos físicos, naturales, culturales y sociales que lo componen. Al tener un análisis de la situación compleja del país se vuelve imperativo el planeamiento estratégico socioambiental en las actividades económicas, dado que en el país las acciones de gobierno no tienen un enfoque de mediano y largo plazo. Falta empoderar la educación pública y articular políticas públicas a favor de un ambiente sano y un desarrollo sostenible. La institucionalidad ambiental tiene una estrecha relación con la alfabetización ambiental, el conocimiento de las mejores prácticas, en la relación con la naturaleza, en la producción de bienes y servicios, el importante reto tecnológico, haciendo camino al andar en el desarrollo sostenible y la superación de la pobreza. Es importante también rescatar las mejores prácticas ancestrales de amor a la naturaleza.

Al educar a la población peruana con un enfoque de derecho a un ambiente sano y al desarrollo sostenible se recupera el amor ancestral por la naturaleza, y se

³ El Banco Mundial reportó que la contaminación a 2006 impactaba en un 3,9% en el PBI del país (Banco Mundial 2007), lo cual se verá más adelante.

⁴ Dependiendo de lo que ocurra en la comunidad de naciones y el esperado acuerdo vinculante sobre reducción de emisiones, para frenar el incremento de la temperatura mundial, que no pase de 2°C. En ese contexto, el Perú puede ser impactado ente 4% a 20% de su PBI.

⁵ En el Perú, según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2016 (ENDES 2016), la anemia afecta al 43,6% de los niños menores de tres años constituyendo un problema de salud pública (INEI 2017).

⁶ Países considerados como los menos productores de gases de efecto invernadero en el mundo.

genera la capacidad de gestión de los recursos con criterios de sustentabilidad. Lo anterior debe ser prioridad para el Estado peruano, teniendo en consideración que los efectos del cambio climático pueden tener un costo mucho más alto para el país. Una mejor y mayor institucionalidad nos permite tener capacidad de respuesta para ejecutar una adecuada estrategia de mitigación y adaptación, en definitiva, un plan frente al cambio climático.

En la actualidad se afronta la precariedad institucional del Estado, los problemas de gobernabilidad y corrupción, y la falta de meritocracia en la administración pública, que son problemas que desbordan nuestro análisis y que afectan a la institucionalidad ambiental. Además, subsisten deficiencias de gestión en diferentes sectores y niveles de gobierno. Por ello es imperativo fortalecer la capacidad institucional del país en el marco del proceso de descentralización económica y modernización del Estado —el tan importante gobierno electrónico—; así como promover la descentralización entendida como un proceso económico y técnico de construcción de capacidades locales y regionales —no solamente como ha sido hasta hoy— y la creación de autoridades políticas locales o la asignación de mayor presupuesto. Esto a su vez debe ir de la mano con el desarrollo de sistemas de *accountability* o ‘rendición de cuentas’, monitoreo y evaluación de las políticas; de lo contrario, la persistencia de los problemas y deficiencias antes descritos generará una barrera para el cumplimiento de deberes y obligaciones del Estado peruano y se consumará la vieja expresión colonial en los territorios de América conquistados por el imperio español: «Las leyes se acatan, pero no se cumplen». Por ello es importante no quedarnos solo en el discurso sobre un ambiente sano y desarrollo sostenible.

Paralelamente a estas acciones se deben fortalecer mecanismos de participación ciudadana en toda la gestión del Estado y fortalecer la gestión ambiental para promover la competitividad entendida como un proceso productivo más limpio y sostenible, tomando en consideración los criterios de huella ecológica en los negocios. Si no generamos capacidad de gestión de los recursos con criterios de sustentabilidad, el cambio climático puede tener un costo mucho más alto para el país.

Ante ello se deben promover las ventajas competitivas de la diversidad biológica y la configuración diversa del territorio peruano, donde se encuentra el 85% de la biodiversidad global. En esa perspectiva se debe elaborar, actualizar y valorar el inventario de recursos naturales renovables, los conocimientos tradicionales y los servicios ambientales; promover alianzas estratégicas tripartitas Estado-universidad-empresa; promover la meritocracia y el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas para enfrentar con éxito los riesgos, problemas y conflictos. Además, debemos ser conscientes de que todos podemos ser parte del problema o de la solución, y de los peligros para la salud, el ambiente y la diversidad biológica generados por el deterioro ambiental y el cambio climático.

Es importante considerar la transversalidad de la política nacional del ambiente que involucra a todos los sectores de la sociedad: sectores productivos y extractivos, el sistema educativo y la propia seguridad nacional. Del fortalecimiento de la institucionalidad depende la propia gobernabilidad y —obviamente— la seguridad ambiental, que es el grado en el cual un sistema es capaz de hacer

frente a los efectos adversos del cambio climático. Adicionalmente, se debe utilizar como instrumentos la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la Zonificación Económica Ecológica (ZEE), el Ordenamiento Territorial Ambiental (OTA) vinculante y la Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) dentro de un enfoque ecosistémico (MINAM 2011). Dichos instrumentos permiten no solo el conocimiento del territorio, su funcionalidad y sus recursos, sino también que se genere un desarrollo territorial y económico equilibrado sin posibles afectaciones negativas sobre el ambiente; por lo cual, darles un enfoque ecosistémico y articulado daría como resultado tener herramientas e instrumentos más eficientes para evitar las posibles afectaciones al ecosistema, más que solo enfocarse en una función específica o sector determinado (MINAM s. f.).

En la actualidad existe una grave problemática relacionada a la falta de ordenamiento territorial vinculante. La falta o inadecuada aplicación de la ZEE provoca la superposición de derechos en el territorio peruano. En otras palabras, en la actualidad el Perú cuenta con diferentes mapas de potencialidades, según cada institución rectora en diferentes materias, lo cual ha generado que, dependiendo de cada proceso con prioridades diversas, exista un choque de variados derechos sobre el territorio. Esto se da en tanto no existe un análisis multisectorial, de las diversas zonas, sus vulnerabilidades y sus usos. Esta problemática no ha sido adecuadamente tomada en consideración al aprobarse los nuevos Lineamientos para la Gestión Integrada de los Recursos Naturales, el pasado 25 de julio de 2021 (El Peruano 2021)⁷.

Una efectiva Gestión Integrada de Recursos Naturales debe tener como base un único mapa virtual que pueda identificar con qué recursos cuenta el país, así como sus usos. Por ello y para que exista un cruce de información y el ordenamiento territorial genere orden, sostenibilidad y equilibrio, no basta con plantear la promoción de la georreferencia para saber de la disponibilidad de los recursos naturales, sino que dicha data sea única e integral a nivel nacional. De otra forma, al promover la asignación de derechos, se mantendrá el mismo problema de superposición de estos. Este problema no solo puede tener una implicancia económica para los titulares de los derechos, sino que puede conllevar —al no considerar las potencialidades y limitaciones de cada territorio— a una afectación negativa en un territorio específico, que también afecte la protección de su biodiversidad. Esto en definitiva no contribuirá a conseguir los objetivos de resiliencia frente al cambio climático.

En síntesis, el país enfrenta problemas de gobernabilidad y fortaleza institucional que han sido desnudados y agravados por la pandemia, y que limitan la posibilidad de respuesta y gestión eficiente frente a la contaminación y deterioro creciente de sus ecosistemas. Este deterioro ambiental, valorizado hace quince años en 8 200 millones de nuevos soles del 2006, que correspondían al 3,9% del PBI (Banco Mundial 2007), afecta los espacios rurales y entornos urbanos, que sufren la degradación ambiental vinculada principalmente con la contaminación del agua,

⁷ Lineamientos basados en enfoques y procesos metodológicos que contribuyen a resolver de manera operativa y eficiente las necesidades o problemas de la gestión de los recursos naturales y su aprovechamiento sostenible, disminuyendo las condiciones de vulnerabilidad y riesgo frente a los efectos del cambio climático, y contribuyendo con la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y conservación de la biodiversidad.

la contaminación del aire en exteriores e interiores, los desastres naturales, la degradación de suelos, la deforestación, la acumulación de residuos sólidos, entre otros. A la fecha, no obstante el Acuerdo de París, el avance de las tecnologías renovables alternativas en el Perú es muy modesto, solo el 5% de la matriz eléctrica (Andina 2019), y se sigue perdiendo 150 000 hectáreas de bosques primarios cada año:

Cada año, el Perú pierde en promedio 150 mil hectáreas de bosque natural debido a la deforestación. La principal causa de la pérdida del bosque es la agricultura migratoria, actividad de subsistencia que arrasa los árboles en la Amazonía, quema la madera, cultiva y abandona la zona en un lapso no mayor de tres años, cuando se ha agotado la fertilidad del suelo. De acuerdo con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), otras causas de la deforestación que pone en riesgo los 74 millones de hectáreas de bosque que hay en el país (espacio equivalente al 58% del territorio nacional) son las actividades ilícitas como la tala ilegal, la minería ilegal o el cultivo de hoja de coca. John Leigh, director ejecutivo del Serfor, detalló que los frentes de deforestación analizados coinciden con el mapa de pobreza de la Amazonía. Debido a ello, dijo, es un deber del Estado asegurar alternativas para el uso sostenible del recurso (García Delgado 2017).

A estos aspectos ambientales netamente locales, se deben sumar los efectos del cambio climático, los que se proyectan en 4,5% de pérdida del PBI al 2025 (CAN 2008). Por ello, un aspecto relevante es la vulnerabilidad del Perú frente a los impactos de este fenómeno, que lo colocan entre los países más vulnerables en el mundo, no obstante causar solo el 0,4%⁸ de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, que a razón de la pandemia y el estado de emergencia se han ido reduciendo cada vez más, pero solo temporalmente (Andina 2020).

Actualmente, los cambios a causa del impacto negativo de un acelerado cambio climático han empezado a evidenciarse. Los glaciares han retrocedido un 50%⁹, lo cual afecta nuestra disponibilidad de agua a futuro. Los modelos de escenarios climáticos indican que el Fenómeno del Niño podría ser más intenso y frecuente. Se ha percibido un aumento en la recurrencia de sequías y heladas en cuencas de gran importancia, proveedoras de alimentos del país.

En el caso específico de los glaciares, la afectación a la disposición del agua a futuro no es el único impacto negativo que generaría. El derretimiento acelerado conlleva a que se liberen diferentes tipos de virus y bacterias contenidas en los glaciares por cientos de años. Esta liberación de virus y bacterias puede llegar a afectar al equilibrio ecosistémico, dado que no eran componentes con los cuales el sistema estuviera preparado para ser ingresados al ambiente. Además, se han

⁸ Según el Ministerio del Ambiente al año 2016 el Perú representaba menos del 1% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero (MINAM 2021).

⁹ El Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), a través de la Autoridad Nacional del Agua (ANA), informó que el Perú perdió el 51% de su superficie glaciar en los últimos 50 años debido a los efectos del cambio climático en estas reservas de agua sólida. Esta información se brindó el 4 de julio de 2020 durante la conferencia virtual Retroceso glaciar en el Perú 1948-2019, impactos en el recurso hídrico, donde especialistas de la ANA y representantes de otras instituciones científicas abordaron este importante tema.

presentado indicadores que mencionan que si bien dichas bacterias y virus no afectarían directamente al ser humano, podrían infectar a un animal y de esa manera ser transmitido al ser humano, con lo que podría presentarse una nueva pandemia (Swissinfo 2020). De esta forma, el propio causante de la posibilidad de nuevas pandemias sería el propio ser humano, al no modificar sus actividades y conductas que siguen provocando un acelerado cambio climático. Por ello es de gran importancia dar un nuevo enfoque a nuestras instituciones y políticas ambientales, con la finalidad de lograr la mitigación del cambio climático.

Ignorar la necesidad de la mitigación, sin acciones concretas, para enfocarse tan solo en la adaptación y la necesidad de una compensación por estos impactos ofrece el riesgo de que los impactos que sufrimos no puedan ser manejados en el mediano y largo plazo, así se cuente con medidas de adaptación y escenarios de compensación, dada su magnitud; problemas que en su mayoría son afrontados principalmente por los sectores más pobres de la población. Las medidas de mitigación del cambio climático tienen como principal característica ser medidas de prevención ante futuras mayores afectaciones. La no aplicación de estas medidas de mitigación está afectando directamente los derechos humanos de nuestra población, dado que se afecta sus derechos a la salud y a un ambiente sano, entre otros.

La política pública que implemente las medidas de mitigación debe tener un enfoque globalizado. De esta manera, una estrategia de mitigación debe apoyarse en co-beneficios locales y en sinergia con el crecimiento económico y la gestión de los recursos renovables y no renovables, y sus impactos sobre la calidad ambiental local y sobre la política de adaptación; lo cual debe realizarse en conjunto con una política proactiva de mitigación global que use la propuesta peruana –que se debe ejecutar–, para reducir el impacto que sufrimos al cambiar el régimen climático. En este sentido, un esfuerzo de mitigación local se apoyaría en una política exterior de promoción de la mitigación global.

Se debe tener en cuenta que la mitigación del cambio climático es un trabajo en conjunto de todos los países. Se ha demostrado a lo largo de los años que los efectos e impactos negativos del cambio climáticos pueden ser generados en un punto geográfico diferente a la zona que recibe el impacto. Por ello es necesario que las estrategias de mitigación se hagan en conjunto con otras políticas de mitigación, globales o incluso regionales, para poder tener un mejor resultado de mitigación.

En otro punto, dado los últimos acontecimientos a nivel mundial, se ha podido identificar que el cambio climático tiene relación directa con las pandemias. En líneas anteriores se ha identificado la potencialidad que tiene el derretimiento acelerado de los glaciares de generar una futura nueva pandemia debido a los virus y bacterias que se liberan del glaciar con el deshielo, los cuales pueden ser transmitidos al ser humano por animales. Pero el cambio climático y sus efectos negativos como el calentamiento global, la deforestación y la reducción del hábitat de la vida salvaje también son potenciales generadores de pandemias, según la asesora del gobierno de Escocia (Clima de cambios 2021). Es claro que el cambio climático y sus diferentes aristas desequilibran el medioambiente, lo

cual generará la interacción de animales silvestres con los seres humanos o la liberación de virus al ecosistema.

De esta manera, el cambio climático continuará afectando la agricultura, la biodiversidad y la disponibilidad de agua, lo que involucra la energía. Podemos esperar la desaparición de los glaciares tropicales de los Andes con altura menor a los 5 000 metros, un grado de desertificación en el Amazonas, bajos rendimientos en la agricultura debido a los cambios de humedad del suelo y el patrón de lluvias, inundaciones en las zonas costeras por el aumento del nivel del mar, mayor vulnerabilidad a enfermedades tropicales como malaria y dengue, desestabilización del ciclo hidrológico de los cuerpos de agua, y la intensificación de eventos severos relacionados con el clima. Se proyecta que el impacto económico en la región se puede mitigar de 1/6 a 1/4 del costo proyectado del cambio climático: de \$17 a \$27 mil millones de dólares anuales.

En América Latina existe evidencia que se puede desvincular crecimiento económico (PIB) y las emisiones de gases de efecto invernadero. Es decir que existen opciones para crecer con bajos niveles de carbono, lo cual es un gran reto para el Perú. Hay muchas ideas e iniciativas en curso, como la implementación de indicadores de carbono bursátiles como una iniciativa para promover inversión en EERR y desarrollo forestal. Ya se ha aprobado una muy declarativa Ley de cambio climático, sin la obligación de indicadores de avance y rendición de cuentas periódicas. Se trata de promover la capacitación para el diseño de políticas de desarrollo con bajas emisiones de carbono, incentivos y regulación de energías renovables alternativas, y la formulación de Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMA, por sus siglas en inglés) vinculantes, así como incorporarlas en el Presupuesto de la República.

Se debe resaltar que la formulación de las NAMA vinculantes en el Perú ha sido uno de los mayores obstáculos para poder cumplir con los objetivos de mitigación como país y cumplir con las obligaciones internacionales con relación a emisiones de carbono. Incluso a nivel regional, el Estado peruano no ha logrado implementar ni siquiera una menor cantidad de NAMA en los diversos sectores prioritarios, lo cual nos puede significar un paso atrás, a diferencia de países vecinos. Uno de los ejemplos más resaltantes de la ineficacia de las NAMA no obligatorias y no vinculantes con el sector privado ha sido la NAMA para la industria del cemento. Dicha NAMA tuvo un gran logro con la creación del Acuerdo de Producción Limpia, el cual permitía a las empresas privadas adherirse al acuerdo de manera libre para generar un mejor desempeño ambiental. No obstante, a la fecha, ninguna empresa del sector privado de la industria del cemento se ha adherido al acuerdo. Incluso aunque existieran partes privadas del acuerdo, dicho instrumento no tiene un mecanismo de control ni genera obligatoriedad a cumplir los estándares planteados.

Son tres los objetivos entregados como compromisos, hasta la fecha incumplidos, por parte del Estado peruano con las Naciones Unidas: el 40% de participación de renovables al 2021 en la matriz energética; emisiones netas declinantes y equivalentes a cero en la categoría de uso de tierra, y cambio de uso de la tierra y silvicultura; y captura y uso de metano proveniente de la disposición adecuada de residuos sólidos urbanos. Esto se encuentra plenamente vigente, pero se puede observar con preocupación que el Estado peruano está en falta, demorando la

materialización de la hoja de ruta que nos permita cumplir con los compromisos asumidos. El costo de esta demora puede ser grande para nuestra economía.

Una regulación de cambio climático con dientes, con metas precisas, sería parte de un proyecto para el fortalecimiento nacional de capacidades en relación con la mitigación del cambio climático y la transición a una economía de bajas emisiones de carbono. Dentro de ese marco, es el momento de enfocarnos en el fortalecimiento de capacidades, porque mientras que se avanza en las políticas públicas, como son las estrategias de mitigación y adaptación frente al cambio climático, la cuantificación de los costos del cambio climático o la generación y diseminación de información en la materia, no debemos descuidar el desarrollo de medidas regulatorias e incentivos para respaldar los esfuerzos transversales, tendientes a enfrentar el cambio climático. Para ilustrar los desarrollos en la generación y difusión de información, pueden consultarse las Comunicaciones Nacionales sobre Cambio Climático (UNCCs.f.-a) presentadas ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)¹⁰, pero nos falta una voluntad política decidida y vencer los tradicionales lobbies .

Desde 2010 el Perú suscribió ambiciosos compromisos para enfrentar el cambio climático durante las negociaciones internacionales en Cancún. Al hacer un contraste con la realidad no se puede observar un gran avance en el trayecto para lograr los compromisos de dichos documentos.

2. Perspectivas sobre La Ley General de Cambio Climático

Aunque la ley aprobada en el Perú es un paso importante y digno de atención, es importante no perder de vista que su efectividad todavía depende de diversos desarrollos regulatorios para la implementación de temas clave como la efectiva protección de bosques primarios, el programa nacional de reforestación, más uso de energías renovables alternativas en la matriz eléctrica, la electrificación del transporte, ciclovías articuladas y seguras, eficiencia energética, el Fondo Verde o el Registro nacional de emisiones de gases de efecto invernadero. Algunas opiniones pueden considerar a esta ley como programática o *aspiracional*, pero lo que se debe tener en consideración es que la ley sobre cambio climático contribuye a promover un debate importante sobre las mejores alternativas disponibles para transitar a una economía sustentable y de bajas emisiones de carbono, sin perder de vista la competitividad de las industrias y en general de las empresas nacionales, así como el cumplimiento de los mejores estándares medio ambientales.

La ley establece un mandato claro para las autoridades responsables de definir e instrumentalizar y evaluar la política nacional sobre el cambio climático, así como de evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados —en este caso, la trayectoria

¹⁰ Las Comunicaciones Nacionales son informes periódicos que presentan los países miembros de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), para evaluar y evidenciar su situación frente a los temas de cambio climático.

de reducción de emisiones a alcanzarse mediante las acciones previstas en la Estrategia Nacional de mitigación y adaptación— y explicar las desviaciones que se adviertan. No obstante, se debe enfatizar que las metas de mitigación hasta ahora comprometidas no puedan reducirse. En diferentes declaraciones por parte del Ministerio del Ambiente se siguen planteando nuevas metas de mitigación, pero no se propone el plan de ruta para lograrlas. Esto puede llegar a identificar que la ley tiene la intención de darle un mayor peso a las metas de mitigación y no solo dejarla en una meta imposible de alcanzar. De igual manera, se debe hacer un seguimiento y tener un mecanismo de coerción para las autoridades que no hayan cumplido con las metas de mitigación que se aprueben al evaluar el cumplimiento de los objetivos planteados.

La ley busca desarrollar los compromisos específicos para los sectores relacionados con acciones de mitigación en áreas como el uso y la generación de energía, el manejo de residuos o los cambios de uso de suelo. Debemos resaltar la naturaleza vinculante y no vinculante de los compromisos nacionales de acción climática en congruencia con el carácter de país que no se encuentra en el Anexo I de la CMNUCC.

La ley establece un camino vinculante, un camino para la mitigación de emisiones nacionales a partir de la construcción de capacidades nacionales en los sectores relevantes a través de la realización de acciones como el desarrollo del marco jurídico y la infraestructura necesaria para llevar a cabo el reporte de emisiones. Ante ello se debe contemplar la posibilidad de utilizar instrumentos de mercado para optimizar el costo oportunidad de las medidas de mitigación.

Se tiene conocimiento de que aún hay un largo camino para convertir la Ley de Cambio climático en una legislación eficaz; así como para lograr la concurrencia real entre los diferentes sectores de gobierno, un enfoque más cercano al ámbito local y al desarrollo de regulaciones sólidas y eficientes. Aunque hay diversos retos, la ley también ofrece grandes oportunidades para el desarrollo económico y la protección ambiental en el Perú. Los instrumentos de mercado que potencialmente pueden desarrollarse también pueden crear nuevas oportunidades económicas, como el desarrollar las responsabilidades de todos los poderes del Estado en materia ambiental, siguiendo la estrategia de nuestro país que respalda el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas (Bodansky 2012).

El futuro de las emisiones nacionales de gases de efecto invernadero y la habilidad de adaptación a los impactos del cambio climático dependen en gran medida del desarrollo institucional futuro del país, así como acabar con la precariedad, la corrupción y la falta de meritocracia. Se evidencian diferentes falencias a nivel institucional relacionadas con la mitigación del cambio climático; no obstante, se debe considerar este momento crítico como una nueva oportunidad para que como país se puedan lograr los objetivos asumidos a nivel internacional.

Si bien la pandemia ha resaltado o incrementado los problemas que existían a nivel institucional, también ha podido resaltar la gran importancia de la mitigación del cambio climático, en tanto se ha podido evidenciar cómo el acelerado cambio climático genera impactos negativos en el medioambiente que pueden generar la paralización completa de la economía, así también se ha demostrado que con

los cambios en las conductas de la población es posible llegar a los objetivos planteados internacionalmente. A nivel mundial, el periodo inicial de pandemia sorprendió en el aspecto ambiental al registrarse los niveles más bajos de emisiones de gases contaminantes.

En este sentido, se debe considerar el contexto actual de grave crisis sanitaria y económica, para hacer una reingeniería del Estado, fijar nuevas metas, monitoreo y seguimiento de estas, gobierno electrónico, tolerancia cero con la corrupción, meritocracia en una nueva carrera pública, ciudades sostenibles, recuperación del manejo sostenible del campo, manejo responsable del agua como fuente natural, del aire y de los suelos urbano y rural, así como brindar las herramientas necesarias a las entidades estatales para que puedan cumplir los objetivos de mitigación. La ley General de Cambio Climático fue un buen inicio para darle mayor importancia y relevancia al cambio climático, pero ello no quiere decir que no se puedan dar mejoras a la legislación vigente. Se debe implementar una política pública ambiental en relación con el cambio climático de aplicación intersectorial y multisectorial. Las NAMA, que son –de acuerdo con Naciones Unidas– acciones nacionalmente apropiadas de mitigación, acciones concretas de políticas públicas de crecimiento con menores emisiones, deben incorporarse al Presupuesto de la República y a los tres niveles de gobierno, gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales. De esta manera se generará conciencia de que los objetivos de mitigación son una obligación del Estado y de que se necesita de un trabajo articulado y conjunto.

Referencias

ANDINA -AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS (2019). «Crece a 5% participación de energías renovables en matriz energética nacional». *Actualidad. Economía*, 22 de octubre. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-crece-a-5-participacion-energias-renovables-matriz-energetica-nacional-770488.aspx>

ANDINA -AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS (2020). «Perú dejó de emitir más de 1.6 millones de toneladas de gases de efecto invernadero». *Andina, información oficial sobre el coronavirus*, 28 de abril. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-dejo-emitir-mas-16-millones-toneladas-gases-efecto-invernadero-794879.aspx#>

BANCO MUNDIAL (2007). *Análisis Ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible*. Washington, Lima: Banco Mundial. Recuperado de <https://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/47713>

BODANSKY D. (2012). «The Durban Platform Negotiations: Goals and Options». *Harvard Project on Climate Agreements - Belfer Center*. Recuperado de <https://www.belfercenter.org/publication/durban-platform-negotiations-goals-and-options>

CLIMA DE CAMBIOS PUCP (2021). «El cambio climático: una de las causas de la próxima pandemia». *Noticias*, 2 de septiembre. Recuperado de <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/noticias/el-cambio-climatico-una-de-las-causas-de-la-proxima-pandemia/>

CAN - COMUNIDAD ANDINA (2008). *El Cambio Climático no tiene fronteras. Impacto del Cambio Climático en la Comunidad Andina*. Documento coordinado por Carlos Amat y León. Lima: Secretaría General de la CAN. Recuperado de https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/OtrosTemas/MedioAmbiente/libro_cambioclimatico.pdf

EFE VERDE (2020). «La OMS asocia la pandemia al cambio climático: “era cuestión de tiempo”». *Noticias*, 1 de octubre. Recuperado de <https://www.efeverde.com/noticias/oms-asocia-pandemia-cambio-climatico-cuestion-tiempo>

EL PERUANO - DIARIO OFICIAL (2021). «Aprueban los “Lineamientos para la Gestión Integrada de los Recursos Naturales” Resolución Ministerial N°136-2021-MINAM». *Normas legales*, 25 de julio. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-los-lineamientos-para-la-gestion-integrada-de-los-resolucion-ministerial-no-136-2021-minam-1976491-1>

GARCÍA DELGADO F. (2017). «El Perú pierde al año 150 mil hectáreas de bosque natural». *El Comercio*, 26 de mayo. Recuperado de <https://elcomercio.pe/peru/peru-pierde-ano-150-mil-hectareas-bosque-natural-426173-noticia/>

INEI - INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2017). *Demográfica y de Salud Familiar 2016 Nacional y Regional (ENDES 2016)*. Recuperado de <http://proyectos.inei.gob.pe/endes/resultados.asp>

MINAM - MINISTERIO DEL AMBIENTE (s. f.). *Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)*. Recuperado de <https://www.minam.gob.pe/gestion-ambiental/quienes-somos>

MINAM - MINISTERIO DEL AMBIENTE (2011). *Compendio de la legislación ambiental peruana. Volumen III. Política e instrumentos de gestión ambiental*. Lima: Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente. Recuperado de https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/compendio_03_-_gestion_ambiental_2.pdf

MINAM - MINISTERIO DEL AMBIENTE (2021). «Minam presenta Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero». *Nota de prensa*, 11 de junio. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/499990-minam-presenta-inventario-nacional-de-gases-de-efecto-invernadero>

ONU - ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

UNCC - UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (s. f.). *El Acuerdo de París*. Recuperado de <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/el-acuerdo-de-paris>

UNCC - UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (s. f. - a). *Qué es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Recuperado de <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-convention/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>

SWISSINFO.CH (2020). «¿La próxima pandemia podría emerger del hielo?». *Cambio climático*, 22 de mayo. Recuperado de https://www.swissinfo.ch/spa/enfermedades-y-calentamiento-global-_la-próxima-pandemia-podr%C3%ADa-emerger-del-hielo-/45785554

Breve reseña del autor

Pedro Gamio Aita

Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por la Universidad Carlos III de España y egresado de la Maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Abogado por la PUCP. Docente universitario de pregrado y postgrado en la PUCP, la Universidad del Pacífico (UP) y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Ha sido parte del equipo negociador del Perú en la COP 20, y delegado y conferencista en la COP 21 en París. Ex Viceministro de Energía del Perú. Ha sido Director para América Latina de Global Village Energy Partnership y Asesor principal del Fondo de Energía y Ambiente para la Región Andina.

Correo electrónico: gamio.f@pucp.edu.pe

ORCID: 0000-0001-7280-3468