



4. Desarrollo y ambiente

4.2 Política ambiental y del cambio climático

Ivan Lanegra
ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno

Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021

Coordinador: Kevin Tello

Edición y corrección de estilo: Luis Ráez

Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º de depósito legal: 2021-04482

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4

Presentación

5

Resumen

6

Diagnóstico de la situación actual

Identificación de principales problemas en materia ambiental	8
Identificación y evaluación de las políticas ambientales y climáticas que responden a los principales problemas	9

16

Opciones de política

17

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

18

Objetivos específicos

21

Obstáculos para la implementación de la política

23

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta

24

Hoja de ruta

25

Siglas y acrónimos

26

Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

Política ambiental y del cambio climático



Ivan Lanegra¹
ASOCIACIÓN CIVIL
TRANSPARENCIA

RESUMEN

El presente documento identifica los principales problemas en la concepción, diseño e implementación de las políticas públicas, de alcance nacional, en materia ambiental y de cambio climático. Las evalúa desde sus especificidades y puntos de encuentro. A partir de este diagnóstico, plantea recomendaciones para la mejora de dichas políticas, las cuales pueden ser incluidas en los planes de gobierno de los partidos y en el debate electoral de las elecciones generales de 2021, así como en las políticas públicas que, sobre la materia, implementen las nuevas autoridades en el periodo 2021-2026. El documento incorpora en su análisis un enfoque de derechos y la necesidad de cerrar brechas sociales y culturales, tomando en consideración el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus impactos en el futuro inmediato del país.

PALABRAS CLAVE: *política pública, medio ambiente, cambio climático, desarrollo sostenible*

¹ El autor agradece a Tania Daniela Gómez Perochena, licenciada en Sociología, por el apoyo brindado en la preparación de este documento de política.

Diagnóstico de la situación actual

En la última década del siglo XX, el Estado peruano empezó a formular e implementar políticas ambientales explícitas, inspiradas en el paradigma del desarrollo sostenible y en una visión sistémica del ambiente y sus recursos. El desarrollo de estas políticas está ligado a diversos procesos internos (conflictos sociales frente a riesgos o deterioros ambientales, eventos de contaminación de gran impacto mediático, iniciativas de la burocracia ambiental, etc.), pero también a otros de alcance internacional e incluso global (tratados internacionales multilaterales en materia ambiental, tratados y políticas de integración comercial, acceso al financiamiento de la banca de desarrollo y al sistema financiero internacional, etc.). Se debe notar que, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, las decisiones no siempre han involucrado a los actores relevantes, en particular a los más vulnerables, quienes son los más impactados por el deterioro ambiental y por el cambio climático.

No hay consenso sobre la evaluación de los avances de estas medidas en la sociedad peruana. Mientras un sector percibe a la política ambiental como débil en sus exigencias e implementación (actores que suelen estar ligados a quienes soportan los efectos ambientales negativos de las actividades productivas y organizaciones de la sociedad civil cuya agenda principal es la conservación ambiental y la crisis climática), otro grupo la califica de excesiva en sus exigencias y de engorrosa implementación, cuestión denominada coloquialmente como “tramitología”. Estos últimos actores —que suelen estar cerca de quienes reciben los beneficios de las actividades extractivas— alegan que las políticas públicas ambientales reducirían la competitividad de las actividades productivas formales. Y, desde ambos lados, se señala la poca eficacia de muchas políticas públicas ambientales, aunque visibilizando diferentes dimensiones de dicha ineficacia en consideración a los intereses descritos. Asimismo, un amplio sector económico (tanto formal como ilegal) actúa —en distinta medida— por fuera de dichas políticas públicas, evadiendo los intentos por regular o formalizar sus actividades.

Este documento reconoce los avances de las últimas décadas en la política ambiental, incluidos los campos de la evaluación ambiental, la fiscalización, el manejo de los recursos hídricos, los bosques y las áreas naturales protegidas.² También concluye que los logros resultan aún insuficientes para resolver satisfactoriamente los principales problemas ambientales y climáticos. Un factor clave que explica este resultado es el modelo de desarrollo, muy dependiente de las actividades extractivas y que ha sido priorizado e impulsado por las élites económicas nacionales e internacionales en un contexto de gran desigualdad social. Esto ha generado condiciones e incentivos que han limitado la capacidad de regulación, gestión y sanción en materia ambiental, así como la planificación y el ordenamiento territorial en el país (Durand, 2016, p. 76; Orihuela y Paredes, 2017, pp. 113-114; Merino, 2018). Todo esto ha contribuido a la persistencia de impactos ambientales, sociales y culturales significativos del sector extractivo (legal, formal e informal, y de gran, mediana y



Mientras un sector percibe a la política ambiental como débil en sus exigencias e implementación, otro grupo la califica de excesiva.

² Nos referimos a la creación de instituciones como el Ministerio del Ambiente (2008), el OEFA (2008), el SERNANP (2008), la ANA (2009) y el SENACE (2012); o la generación de instrumentos como los recogidos en la Ley de la Consulta Previa (2011) o la Evaluación Ambiental Global, entre otras normas.

pequeña escala). En este contexto, resulta sumamente difícil poder articular las políticas sectoriales —en particular la de los sectores productivos— con las políticas ambientales, así como la inclusión de las preocupaciones y demandas de los sectores más vulnerables al deterioro ambiental o al cambio climático en su diseño e implementación. Esto explica en buena medida las percepciones descritas, pues para quienes defienden el *statu quo*, el modelo funcionará mejor con menor regulación, mientras que para quienes sufren sus consecuencias, el problema es la debilidad de la regulación o su inexistencia.

Cabe agregar que la política climática ha logrado avances importantes en la adopción de normativas internacionales y nacionales, sobre todo con la firma del Acuerdo de París (2016), el cual establece obligaciones concretas (Contribuciones Nacionalmente Determinadas o NDC) para el Perú, con miras a contribuir al logro de metas climáticas mundiales hacia el 2030, y con la Ley Marco sobre el Cambio Climático (2018). No obstante, el desafío de la implementación es un tema pendiente (Ráez, 2019, p. 48; O'Diana, 2019). En el campo de la adaptación, los avances también se han mostrado insuficientes. Los devastadores efectos del fenómeno de El Niño, en marzo del 2017, y la insuficiente respuesta del Estado son un punto de inflexión en el reconocimiento del deficiente avance en adaptación al cambio climático (Salvador, 2018, p. 154; Ráez, 2019, p. 52), lo cual evidencia la urgencia de una política climática más potente.

A partir de lo señalado, transitar hacia la sostenibilidad requeriría dejar progresivamente un modelo que prioriza la extracción de los recursos primarios, modificar la matriz energética —hacia energías renovables—, transformar los patrones sobre la ocupación del territorio, y sobre el uso de los recursos naturales a todo nivel sectorial, de gobierno y de sociedad, así como cambios en los patrones de consumo de la sociedad hacia bienes y servicios sostenibles y en condiciones de mayor equidad. Las débiles capacidades de la sociedad y del Estado —para aplicar tanto las políticas ambientales como los nuevos objetivos climáticos a todo nivel sectorial, de gobierno y en la vida económica y social de la población— hacen muy difícil abordar estos ambiciosos objetivos.

La respuesta estatal a los retos nacionales y globales que surgen del continuo deterioro ambiental de los ecosistemas y de las condiciones ambientales que rodean a las personas es crítica, pues el bienestar de la población —especialmente de los sectores vulnerables— depende de ello. Por tal razón, el cierre de brechas sociales y culturales no puede ser sostenible sin atender los problemas ambientales y sin políticas adecuadas frente al cambio climático. Asimismo, se debe reconocer el lugar prioritario de los ecosistemas peruanos en la lucha global por la conservación de la biodiversidad, así como en los esfuerzos frente al cambio climático hacia el 2030 (Dinerstein *et al.*, 2020). En suma, tanto por necesidades internas como globales, las políticas ambientales y climáticas deben mejorarse progresiva y continuamente, para así contribuir al bienestar y desarrollo colectivo.

Este documento se compone de un diagnóstico de lo que se considera son los principales —pero no los únicos— problemas ambientales y climáticos. Asimismo, comprende una evaluación de las principales políticas públicas que responden a ellos y recomendaciones para la mejora de dichas políticas, de manera que puedan ser incorporadas en los planes de gobierno de los partidos y en el debate electoral de las elecciones generales de 2021, así como en las políticas públicas que, sobre la materia, implementen las nuevas autoridades en el periodo 2021-2026. En tal sentido, aunque se entiende que un periodo de cinco años es insuficiente para lograr los objetivos más ambiciosos, sí se considera factible trazar las políticas que nos encaminen en dicho rumbo. El documento incorpora en su análisis un enfoque de derechos y cierre de brechas sociales, así como culturales, tomando en consideración el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus impactos en el futuro inmediato del país.

El cierre de brechas sociales y culturales no puede ser sostenible sin atender los problemas ambientales y sin políticas adecuadas frente al cambio climático. Asimismo, se debe reconocer el lugar prioritario de los ecosistemas peruanos en la lucha global por la conservación de la biodiversidad.

Identificación de principales problemas en materia ambiental

Como orientación de partida, tomando en cuenta el deterioro ambiental, así como los sectores con mayores contribuciones a los gases de efecto invernadero (GEI) causantes del cambio climático, consideramos que los principales problemas públicos que deben ser atendidos por las políticas ambientales y las climáticas son los que se describen en la Tabla 1.

Tabla 1. Principales problemas públicos en materia ambiental

Problemas públicos	Detalle del problema	Consecuencias presentes y futuras
Vulnerabilidad de los ecosistemas y de la capacidad de adaptación de la población más vulnerable ante los efectos del cambio climático	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una alta vulnerabilidad de los ecosistemas peruanos ante el cambio climático. • Débil capacidad de adaptación y resiliencia de la población ante el cambio climático, especialmente de la población más vulnerable, debido a la situación estructural de inequidad social. Son especialmente vulnerables los pueblos indígenas, mujeres y dependientes (niños y ancianos) (OIT, 2018; Ráez, 2019; MINAM y MIDIS, 2015). 	<ul style="list-style-type: none"> • Altos costos sociales y económicos de los eventos climáticos extremos, así como pérdida de oportunidades de desarrollo en el mediano y largo plazo. Perú fue el quinto país a nivel mundial más afectado por eventos climáticos extremos y los datos socioeconómicos asociados a ellos (Eckstein <i>et al.</i>, 2019). Además, más de la mitad de los desastres que ocurren en nuestro país se vinculan a fenómenos climáticos (PNUD, 2013: p. 74).
Deforestación de bosques naturales	<ul style="list-style-type: none"> • La deforestación de los bosques naturales —ubicados principalmente en la Amazonía— como resultado de procesos de ocupación territorial relacionados a la agricultura, tala y minería y a la construcción de carreteras (Ráez, 2019, pp. 29-30) constituye el principal sector de emisiones de gases de efecto invernadero (MINAM, 2016, p. 69). 	<ul style="list-style-type: none"> • Afectación a los medios de subsistencia de los pueblos indígenas que habitan los bosques naturales y pérdida de biodiversidad. La afectación también incluye al ciclo del agua y otros servicios ambientales. • Perder oportunidades de desarrollo forestal sostenible para la población local.
Contaminación de fuentes de agua	<ul style="list-style-type: none"> • Hay contaminación de origen urbano, industrial y extractivo —tanto formal e informal como de fuentes ilegales— hacia las cuencas hidrográficas. • Existe sobreexplotación, contaminación y pesca ilegal en los ecosistemas marino-costeros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Perú es el único país sudamericano en la lista de los 13 países más pobres del mundo que sufrirían una situación de estrés hídrico hacia el 2025 (Valee <i>et al.</i>, 2009) lo que llevaría a la pérdida estimada de 35,000 empleos y una pérdida de 2.2 % del PBI total en la ciudad de Lima (Zegarra, 2020) • La reducción de la biodiversidad marina, en un 49% en las últimas cuatro décadas, pone en riesgo la seguridad alimentaria de la población cercana (El Comercio, 2019).

Problemas públicos	Detalle del problema	Consecuencias presentes y futuras
Pasivos ambientales	<ul style="list-style-type: none"> Existen pasivos ambientales causados por la actividad extractiva: 8448 de minería y 3389 de hidrocarburos (MINEM, febrero de 2020 y enero de 2019), en un contexto en el cual hubo ausencia de regulación ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> Graves impactos sanitarios y ambientales, así como conflictividad social en las locaciones cercanas a estos (Chappuis, 2019; Defensoría del Pueblo, 2019). Se tiene como demanda común la atención a la contaminación.
Contaminación urbana y servicios públicos con relevancia ambiental insuficientes en las ciudades	<ul style="list-style-type: none"> Se presentan altos niveles de contaminación del aire y deficientes servicios públicos en materia ambiental en las ciudades. Ello se debe a insuficientes políticas de control de emisiones vehiculares y otras fuentes industriales o energéticas (MINAM, octubre de 2019; Ráez, 2019, pp. 49-50) y a manejos no sostenibles de los residuos sólidos (MINAM, setiembre de 2019) y de las aguas residuales de origen urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> Lima es la octava ciudad más contaminada de América Latina (World Air Quality, citado en Gestión, 2019). La existencia de lugares no autorizados para la colocación de residuos sólidos y aguas residuales pone en riesgo la calidad del ambiente y la salud de las personas (MINAM, setiembre de 2019).

Identificación y evaluación de las políticas ambientales y climáticas que responden a los principales problemas

A partir de los problemas señalados, a continuación, desarrollamos una breve síntesis de las principales políticas actuales, las que se ordenan de la siguiente manera: (a) gasto ambiental y financiamiento climático; (b) articulación territorial y social; (c) gestión de bosques; (d) gobernanza de industrias extractivas; (e) Ley Marco de Cambio Climático; (f) fiscalización, información y justicia ambiental; (g) políticas de adaptación al cambio climático; (h) cambio de matriz energética y economía verde; (i) situación ambiental en el contexto de la COVID-19; (j) enfoque de poblaciones rurales y de género. Pasamos a exponer cada punto.

a. Gasto ambiental y financiamiento climático

Aunque se reconoce un aumento sostenido del gasto público ambiental desde el 2012, factores como la reducción en el crecimiento económico, gastos no planificados a partir de desastres climáticos (por ejemplo, el fenómeno de El Niño en 2017) y la flexibilización de las normas ambientales pueden generar presiones para la reducción o insuficiencia del gasto ambiental (Lanegra, 2018a, pp. 46-47). En relación con el informe final del grupo de trabajo multisectorial (diciembre de 2019) encargado de revisar las NDC, se puede constatar que apenas tres de las ocho medidas de adaptación tienen un presupuesto debidamente calculado, y solo 16 de las 62 medidas de mitigación cuentan con una evaluación económica completa. Asimismo, las medidas de mitigación solo apuntan a una reducción del 69.4% de las emisiones totales, lo que está por debajo del compromiso de los 89.4 MtCO₂ originales (O'Diana, 2019, pp. 81; Ráez, 2019, pp. 58-61). Es especialmente preocupante el insuficiente financiamiento del sector de emisiones de GEI más importante, el de USCUSS (uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura).

Estos resultados preocupantes se explican porque el Perú todavía no cuenta con una estrategia de financiamiento para las NDC, ya que los recursos recibidos han sido canalizados en función de la oferta por parte de la cooperación internacional. Se ha empezado a identificar las fuentes potenciales de financiamiento para poder reducir las brechas entre lo planificado por los sectores y la disponibilidad presupuestaria pú-

blica, a través de la promoción de inversión privada, acceso a recursos de cooperación y de otros mecanismos, así como de la posibilidad de aprovechar los mercados de carbono (REDD+). Esto ha permitido establecer prioridades y una inicial planificación (Comisión Europea, 2019, pp. 122-124; Galarza y Ruiz, 2016, p. 12).

b. Articulación territorial, social y política

Las autoridades sectoriales han empezado a transferir funciones ambientales y de ordenamiento territorial a los gobiernos regionales y locales, en el marco del proceso de descentralización. El MINAM coordina con estas instancias, principalmente, vía las Comisiones Ambientales Regionales y Municipales (OCDE, 2017, p. 52), pero no existe un espacio formal de articulación nacional entre las autoridades ambientales regionales y municipales y el MINAM. Aunque hay mejoras en el diseño y distribución de tareas dentro del ámbito de las autoridades ambientales en los gobiernos subnacionales, en general el proceso de descentralización no ha llevado más allá el desarrollo de una institucionalidad ambiental a nivel regional o local. Ha estado ausente una política explícita sobre la materia.

Por otro lado, los resultados de promoción del proceso de ordenamiento territorial (OT) han sido sumamente desiguales, en función de los recursos y capacidades regionales y locales, para poder desarrollar instrumentos de ordenamiento del territorio (*idem*). Dos hechos que han debilitado las posibilidades de estos instrumentos fueron la Ley 30230 (2014) —que establece que cualquier tema de OT debe ser aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), restando rectoría al MINAM— y, en el 2017, la conversión del OT por “ordenamiento territorial ambiental”. Esto último llevó a un vaciamiento de contenido y despojo de competencias y funciones de los gobiernos subnacionales, por lo que los instrumentos de zonificación económica ecológica de la OT se volvieron elementos de referencia (De la Puente y Ballón, 2019, p. 17; Núñez, mayo del 2019; OCDE, 2017, p. 54).³ Actualmente, la PCM está elaborando una propuesta de Ley de Ordenamiento Territorial que permitiría un fortalecimiento institucional del proceso, respaldo institucional y la articulación entre sectores y gobiernos subnacionales (Andina, enero de 2020; OCDE, 2017, p. 54).

Aunque hay mejoras en el diseño y distribución de tareas dentro del ámbito de las autoridades ambientales en los gobiernos subnacionales, en general el proceso de descentralización no ha llevado más allá el desarrollo de una institucionalidad ambiental a nivel regional o local.

No puede dejarse de mencionar que una de las herramientas más utilizadas para la conservación de la diversidad biológica y el establecimiento de áreas naturales protegidas (ANP) es de naturaleza territorial. Sin embargo, los cambios en las reglas para la creación de las zonas reservadas llevaron a que ninguna nueva fuera creada desde 2014. Por otra parte, aunque los gobiernos regionales pueden proponer la creación de áreas de alcance regional, sus propuestas deben lidiar no solo con la aprobación nacional, sino con la superposición de derechos sobre el territorio, lo que limita su marco de acción (De la Puente y Ballón, 2019, p. 18).

Por su lado, el proceso de articulación territorial de la política climática, a pesar de contar con instrumentos y marcos normativos que lo promueven,⁴ ha avanzado lento. Además, ha dependido de las capacidades técnicas y de gestión de los gobiernos regionales que han logrado incorporar el enfoque específico de las NDC a nivel sub-

³ Recientemente, una sentencia del Tribunal Constitucional referida al análisis de la Ley N.° 30230 (Expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC) ha señalado que, conforme a la ley, es el MINAM la entidad competente en materia de ordenamiento territorial.

⁴ Nos referimos a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (2002), la cual estableció la obligación de formular Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC) que incluyan el componente de mitigación y adaptación. Asimismo, los gobiernos regionales son las entidades responsables de aprobar y ejecutar la Política Ambiental Regional, de incluir acciones de mitigación y adaptación de la NDC en su planificación y presupuesto y de implementar el Sistema Regional de Gestión Ambiental en coordinación con la Comisión Ambiental Regional (Comisión Europea, 2019, pp. 121-122).

nacional, como Arequipa y Ucayali (Comisión Europea, 2019, p. 121). Entre los retos que enfrenta la implementación subnacional de las NDC, están la debilidad de los espacios de coordinación interinstitucional climática a nivel subnacional, el desconocimiento del proceso por parte de los actores locales, la capacidad para poder acceder a fondos ambientales y la necesidad de asistencia técnica y formativa sobre el tema a nivel local (Zuleta, 2017).

Existen dos procesos que presentan posibilidades importantes para la participación de actores sociales y políticos en la política climática. Desde el 2018, el proceso participativo Dialoguemos sobre las NDC —multiactor y multinivel— se enfocó en lograr un diálogo, compromisos y acciones en torno al cumplimiento de las NDC. Esto generó una hoja de ruta de las medidas de adaptación y mitigación (SPDA, abril de 2020). En segundo lugar, el proceso de consulta previa del Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático mostró una buena calidad procedimental en el contexto de las consultas previas a los pueblos indígenas realizadas en el país (en relación con la cantidad de participación de organizaciones indígenas y sus soportes técnicos, así como plazos adecuados); además, evidenció resultados sustanciales como la creación de espacios de participación indígena en coordinación con el Estado en materia climática.

c. Gestión de bosques: USCUS (uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura)

Existen serias dificultades para ejecutar de manera satisfactoria el principal bloque de medidas de mitigación. De las 63 condiciones habilitantes para las ocho medidas de mitigación de USCUS (el sector de mayores emisiones de GEI), solo 12 presentan presupuesto disponible y 17 tienen presupuesto parcialmente disponible (O'Diana, 2019, p. 73). Según la organización Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), uno de los principales problemas para abordar estas metas es la carencia de identificación e inclusión de los efectos de la construcción de carreteras para el diseño de las medidas de mitigación de las NDC. Las carreteras son unos de los principales catalizadores de deforestación en la Amazonía, debido a que son vía de acceso para actividades ilegales y potencian otras causas de deforestación. El MINAGRI y el MINAM han podido avanzar con medidas concretas para la reducción de la deforestación, pero el principal ente rector de la gestión de carreteras del país, el MTC, está retrasado en cuanto a medidas concretas (Vásquez, 2019, pp. 7-14). A su vez, las iniciativas del Ejecutivo y Legislativo para reducir, limitar y condicionar las competencias de la cartera de Ambiente, y para desproteger áreas de patrimonio natural y derechos de los pueblos indígenas en aislamiento, van en contra de los avances en este sector. En suma, la institucionalidad en gobernanza forestal no ha permitido prevenir o reducir las principales causas de deforestación en la Amazonía (Glave y Borasino, 2019). No hay que dejar de mencionar que el proceso de descentralización de las funciones en materia forestal, hacia los gobiernos regionales, no garantizó ni capacidades ni medidas que redujeran los problemas de corrupción.



La existencia de la Ley de Consulta Previa es un avance en el reconocimiento de derechos territoriales, pero requiere una implementación adecuada y que consolide el principio de consentimiento libre, previo e informado.

Los proyectos del Programa REDD+ (pagos por conservación de bosques) también abren posibilidades de conflictos, debido a la superposición de derechos de tenencia de territorio con bosques naturales del Estado, personas individuales y comunidades nativas. Estas últimas son especialmente vulnerables a este tipo de políticas con efectos territoriales, ya que la seguridad jurídica de los terrenos colectivos es bastante débil en el Perú. La existencia de la Ley de Consulta Previa es un avance en el reconocimiento de sus derechos territoriales, pero requiere una implementación adecuada y que consolide el principio de consentimiento libre, previo e informado. En la prácti-

En cuanto a los pasivos ambientales, tanto mineros como de la actividad hidrocarburífera, se reconoce un gasto insuficiente, así como una incapacidad para identificar su magnitud y a sus responsables. Ello lleva a la ausencia de sanciones y problemas en la efectividad de las acciones de remediación.

ca, es usada como un trámite previo a la aprobación de un proyecto de inversión. En este contexto, el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBCC) ofrece la posibilidad de fortalecer las capacidades comunales para el manejo y producción forestal sostenible (OCDE, 2017, pp. 122-123), pero se ve limitado si no llega a fortalecer la seguridad territorial de los pueblos indígenas que habitan los bosques amazónicos.

d. Gestión ambiental de las industrias extractivas

En febrero de 2020, el Poder Ejecutivo recibió un informe elaborado por la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, el cual ha planteado un conjunto de propuestas de reformas sociales y ambientales. Se incluyen medidas en materia de pueblos indígenas, ordenamiento territorial, gestión social, regulación ambiental y sobre la formalización de la minería de pequeña escala. Estas propuestas parten de un análisis de los cambios recientes de la regulación del sector minero, y tienen en cuenta que las actividades mineras representan casi la mitad de la conflictividad social del país reportada por la Defensoría del Pueblo. Recientemente, el Ministerio de Energía y Minas ha anunciado que buscará atender dichas recomendaciones.

Las políticas frente a la minería ilegal han tenido impactos limitados, por lo cual sucesivos gobiernos han debido extender los plazos para la formalización, y reducir las condiciones exigidas para ello. El uso de la coerción ha sido insuficiente, y las presiones de las actividades ilegales sobre las áreas naturales protegidas no se han detenido (León y Gamboa, 2020).

Por otro lado, con relación al sector de hidrocarburos, hubo en la última década varios casos serios de derrames petroleros —en particular los ligados a la operación del Oleoducto Norperuano— (León y Zúñiga, 2020); asimismo, continuaron los conflictos sociales alrededor de las operaciones en funcionamiento, y aquellos ligados a pasivos ambientales, en un contexto internacional poco favorable económicamente. En este marco, está en discusión una reforma de la legislación sobre hidrocarburos.

En cuanto a los pasivos ambientales, tanto mineros como de la actividad hidrocarburífera, se reconoce un gasto insuficiente, así como una incapacidad para identificar su magnitud y a sus responsables. Ello lleva a la ausencia de sanciones y problemas en la efectividad de las acciones de remediación. En el sector minero, converge el problema de la definición de las autoridades responsables (MINAM, DGAAM, gobiernos regionales) de la regulación de los pasivos ambientales mineros (PAM), lo que causa situaciones de conflicto y ausencia de articulación. En este contexto, las tareas de coordinación de poseionarios o propietarios de los PAM han sido asumidas en general por las ONG, entidades de conservación nacionales o extranjeras y organizaciones de la sociedad civil (Chappuis, 2019, p. 18). En el caso del sector de hidrocarburos, los pasivos ambientales causados por derrames de petróleo empezaron a ser investigados con mayor seriedad por una comisión del Congreso de la República en el 2016. Esto permitió señalar una serie incumplimientos por parte de las empresas operadoras en el mantenimiento ambiental del ducto. Asimismo, se han reconocido las inconsistencias en los datos, falta de sistematización y coordinación entre las entidades estatales fiscalizadoras encargadas (OSINERGMIN y OEFA), así como incapacidad de establecimiento de inversiones para remediación por parte del Estado (León y Zúñiga, 2020, pp. 45-53).

e. Ley Marco de Cambio Climático y su reglamento

La Ley Marco de Cambio Climático constituye un avance, en tanto ha planteado una ruta hacia una política climática pública, que sea transversal y promueva el involucramiento

de todos los niveles de gobierno y de actores no estatales, con especial interés en los pueblos indígenas y el logro de los objetivos de las NDC (Salvador, 2018, p. 160). Asimismo, establece encargados específicos, respecto a las NDC, como la Comisión Nacional de Cambio Climático, la Comisión de Alto nivel de Cambio Climático, sectores y gobiernos regionales y locales (O'Diana, 2019, p. 22). Sin embargo, la ley tiene pocas provisiones sobre los instrumentos de implementación. El reglamento —aprobado en enero del 2020— ha atendido en alguna medida este último aspecto. Otro de los resultados del reglamento es el establecimiento de acuerdos, la creación de la Plataforma Climática Indígena y el fortalecimiento de la iniciativa de mitigación de REDD+ Indígena Amazónico (RIA), que busca adaptar el enfoque de REDD+ a los territorios y cosmovisiones indígenas (SERVINDI, 2019).

f. Fiscalización, transparencia y justicia ambiental

Los entes del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) presentan un problema de falta de sistematización, centralización y pobre calidad de los datos de la situación ambiental y del avance de las políticas ambientales en el país. Ello dificulta las actividades de seguimiento por parte del Estado y la población. En el Perú, existen espacios de participación ciudadana: audiencias ambientales, que permiten revisar los estudios de impacto ambiental (EIA) elaborados por las compañías, y una ley específica para la consulta a las comunidades campesinas y nativas sobre proyectos que se superpongan a sus territorios (Ley de Consulta Previa). En estos espacios, la entidad encargada de la revisión y aprobación de los EIA no tiene un papel activo. Es justamente la falta de información confiable sobre los impactos socioambientales de los proyectos, estudios de impacto ambiental y procesos de fiscalización ambiental una de las razones principales de la conflictividad socioambiental (Parillo y Zela, 2020), lo cual pone en duda la idoneidad de este instrumento de gestión ambiental para las comunidades afectadas. Estos dos procesos de participación y consulta ciudadana —al ocurrir en contextos de asimetría de información entre las compañías, el Estado y la población— se enfocan en un mero cumplimiento de las exigencias legales básicas para poder avanzar con las actividades de inversión, y no en la discusión de los impactos socioambientales de estas (Merino, 2018).



Los entes del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) presentan un problema de falta de sistematización, centralización y pobre calidad de los datos de la situación ambiental y del avance de las políticas ambientales en el país.

En este contexto, el Acuerdo de Escazú⁵ (suscrito en septiembre del 2018) presenta una oportunidad para obtener mayor transparencia en materia de impactos socioambientales. El Acuerdo de Escazú aborda los estándares mínimos que los Estados deben adoptar para garantizar los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales. Aunque el Perú ya contaba con instituciones y marcos legales que reconocen estos derechos,⁶ el tema de la implementación y optimización efectiva y descentralizada de estos es un reto pendiente (SPDA, 2019). Uno de los puntos fuertes del tratado es el enfoque participativo que debe primar en las cuestiones ambientales (Castro, 2020), así como su énfasis a la protección de derechos de defensores ambientales o grupos de individuos vulnerados a causa de su actividad en defensa y protección del ambiente (Gamboa, 2018). La incorporación del Perú a este tratado permitiría reforzar los avances del Sistema Nacional de Evaluación del

5 El nombre oficial es Convenio Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Fue firmado en la localidad costarricense de Escazú.

6 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su reglamento, y el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.

Impacto Ambiental (SEIA), los lineamientos y reglamentos de participación sectoriales que existen para la explotación de recursos naturales y la Ley Marco sobre Cambio Climático (*ibidem*).

g. Políticas de adaptación al cambio climático

A pesar de la gran relevancia para el país de aumentar la resiliencia frente al cambio climático, las políticas de adaptación aún son incipientes. Por ejemplo, existen 15 regiones que ejecutan estrategias de adaptación al cambio climático en el ámbito regional, a las cuales el MINAM apoya en el fortalecimiento de capacidades de medidas de adaptación a nivel local. Los casos emblemáticos son los de Apurímac y Cusco. Entre los años 2009 y 2016, en estas regiones se llevó a cabo el Programa de Adaptación al Cambio Climático (PACC PERÚ), en el que cooperaron el MINAM y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. Se recalca la poca inversión en investigación, lo cual limita la capacidad de tener estudios que conozcan las condiciones del territorio de cada región y puedan sustentar políticas de adaptación (Stakeholders, febrero del 2018).

h. Cambio de matriz energética y economía verde

Con relación al cambio de la matriz energética, existen ciertos intentos, como lo es la incorporación del gas natural a partir del proyecto Camisea, y las políticas de promoción del uso de las energías renovables en el sector eléctrico, que ya suponen un 5% del total (MINEM, octubre de 2019). Pero no existen intenciones contundentes del sector privado extractivo o de los Ministerios de Energía y Minas, Producción o Economía y Finanzas hacia una progresiva transformación energética más sostenible. No obstante, a partir de la adopción de compromisos relacionados a instancias internacionales⁷ recientes, se podría realizar una articulación para el avance de la agenda de transición energética incipiente (OCDE, 2017, p. 83).

De otro lado, subsiste la imagen de una contraposición entre el desarrollo de la minería (y otras actividades extractivas) y la posibilidad de la diversificación productiva hacia sectores de menor impacto ambiental que la industria extractiva. El Plan Nacional de Diversificación Productiva no profundiza sobre el potencial productivo de la protección ambiental ni las ventajas competitivas del aprovechamiento sostenible de bienes y servicios ecosistémicos (*idem*). Más allá de la necesaria mejora en las regulaciones ambientales sectoriales (en particular en industria, pesquería, transportes y comunicaciones, vivienda y construcción, agricultura, energía y minas), es crucial una mirada de conjunto en línea con instrumentos como la Declaración sobre el Crecimiento Verde de la OCDE.

i. Situación de la política ambiental y climática en el contexto de la pandemia de COVID-19

El Perú es uno de los países con una de las mayores tasas de mortalidad por COVID-19 en el mundo. En este contexto, la capacidad de respuesta a la pandemia en el ámbito rural ha sido muy débil: 73.7% de la población rural se encuentra vulnerable económicamente, según Clausen (citado en Quispe, 2020).⁸ Por otro lado, según la Red Eclesial Panam-



Para evitar el agravamiento de conflictos socioambientales, es necesario poner por delante los procesos de diálogo participativos.

⁷ Entre estos, se cuentan la Declaración sobre Crecimiento Verde de la OCDE; la Alianza de Acción para una Economía Verde del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI); la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR); el Plan Nacional de Acción Ambiental; el Plan Nacional de Competitividad; el Plan Nacional de Diversificación Productiva; el Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la Competitividad y el Desarrollo Humano (PNCTI) 2006-2021; asimismo, las estrategias vigentes sobre los distintos aspectos del desarrollo sostenible, que podrían sustentar planes para cumplir las metas de mitigación establecidas en las NDC.

⁸ La investigación detalla seis elementos que complican la vida de los peruanos durante el estado de emergencia: falta de acceso al agua potable, ausencia de servicios de saneamiento, uso de combustibles contaminantes para cocinar, hacinamiento y ausencia de refrigeradores en los hogares.

zónica (REPAM), a octubre de 2020, habría habido en la Amazonía peruana más de 2500 fallecidos y 180,000 casos confirmados de COVID-19; es decir, cerca del 20% de los casos registrados en el Perú para la nueva enfermedad corresponden a los departamentos con más comunidades campesinas y nativas (Molina, 2020). Sin embargo, estos datos no son concluyentes, pues para el antropólogo Rodrigo Lazo existe un gran subregistro en la cantidad de peruanos indígenas contagiados y fallecidos a causa de la COVID-19. Esto, junto al aumento exponencial de la tasa de desempleo a nivel nacional, podría llevar a una demanda y presión inédita sobre los recursos naturales, tanto desde los sectores económicos formales como informales. Esta situación podría ocurrir a partir de la flexibilización de las regulaciones ambientales y de participación ciudadana relacionada a instrumentos de evaluación ambiental. El Decreto Legislativo N.º 1500 —que permite que mecanismos de participación ciudadana que se realicen antes y/o durante la elaboración del instrumento de gestión ambiental, durante el procedimiento de evaluación ambiental y durante la ejecución del proyecto de inversión se puedan realizar por medios electrónicos o virtuales— es justamente un ejemplo del tipo de iniciativas que aumentan el riesgo de posibles vulneraciones a los derechos de participación y consulta, bajo un enfoque que reconozca las brechas digitales que afectan las zonas rurales (DAR, 2020).

Finalmente, flexibilizar estas normas podría dar la apariencia de “impulsar” la economía, pero sin asumir los daños ambientales y sociales que también acarrearán pérdidas económicas considerables. Asimismo, posponer las políticas climáticas en este contexto no solo afectaría la salud de las personas —a causa de la contaminación y de la exposición a mayores contagios de COVID-19 y la aparición de nuevas enfermedades— sino la pérdida de biodiversidad y recursos naturales básicos, como el agua y aire limpio para la población (Delgado, 2020). La crisis generada por la pandemia demanda construir acuerdos amplios y complejos que permitan un balance entre las exigencias de la reactivación económica y los derechos de los múltiples actores afectados. Para lograrlo y evitar el agravamiento de conflictos socioambientales, es necesario poner por delante los procesos de diálogo participativos.

j. Enfoque de poblaciones vulnerables rurales y de género

Como reconocimos anteriormente, la población rural —en especial las comunidades nativas y campesinas— es el sector más afectado y vulnerable ante los problemas de contaminación y los efectos del cambio climático en el país. Pero también constituye un actor clave en varias de las principales políticas ambientales y climáticas. Su participación y presión política ha contribuido a la creación de instancias ambientales y de participación, como la institucionalización de algunas políticas de ordenamiento territorial —en particular a escala subnacional—, procesos de consulta previa, establecimiento de una estrategia pública de lucha contra el cambio climático, así como proyectos de conservación de bosques, entre otros. Esto abre la posibilidad a un trabajo conjunto entre el Estado y los pueblos indígenas para una mejor articulación de la política ambiental y la indígena, incluyendo la articulación de la consulta previa con los procesos de evaluación de impacto ambiental.

Por otro lado, estudios recientes han reconocido que, dentro de la población vulnerable, las mujeres constituyen un grupo que sufre afectaciones diferenciadas. Ellas están a cargo de labores de sostén que generan los medios de subsistencia de la población rural, así como de las comunidades campesinas y nativas.⁹ Por ello, las políticas ambientales y climáticas deben adoptar un enfoque de género, que permita a las mujeres tener una mayor capacidad de participación y voto en las instancias de toma de decisión, con el fin de que las políticas públicas incorporen sus necesidades específicas (León y Zúñiga, 2019, pp. 77-78). Finalmente, las políticas de compensación frente a situaciones ambientales graves (por ejemplo, derrames) o pasivos ambientales son insuficientes (Delgado y Martínez, 2020), por lo que son indispensables nuevas políticas en esta materia.

⁹ En los sectores minero y de hidrocarburos en el Perú, las mujeres sufren más riesgos medioambientales, asumen roles de sostén de los medios de vida debilitados por las actividades extractivas y tienden a ser excluidas de los beneficios de la actividad extractiva (Pérez, De la Puente y Ugarte, 2019; Delgado y Martínez, 2020).

Opciones de política

Frente a la situación descrita, se abren tres escenarios. Uno es inercial. Las políticas actuales no cambiarían, o incluso, perderían alcance y eficacia. Este escenario llevaría a un mayor deterioro ambiental, que pondrá en riesgo el bienestar de millones de peruanos y peruanas. Esto se puede expresar en el deterioro de la salud de las personas expuestas a la contaminación, en las pérdidas de vidas, así como en la destrucción de la infraestructura económica como consecuencia de los eventos climáticos extremos y en la pérdida de recursos naturales y servicios ambientales, de los cuales dependen millones de ciudadanos. Se estima que un aumento de 2 °C en la temperatura máxima, y 20% en la variabilidad de las precipitaciones al 2050, generaría una pérdida de 6% respecto al PBI potencial del Perú en el año 2030, mientras que en el año 2050 estas pérdidas serían superiores al 20% (Vargas, 2009).

En un segundo escenario, de cambio moderado, las políticas actuales verían mejoras en su diseño e implementación, pero sin transformaciones profundas en la estructura productiva, la matriz energética o en la dinámica de ocupación del territorio. En este escenario, las políticas ambientales y climáticas siguen siendo funcionales a las tendencias actuales de producción y consumo, pero atenderían de forma más eficaz sus impactos ambientales, mejorando también la capacidad de adaptación climática. Esto generaría una reducción de los impactos ambientales, así como de la conflictividad ambiental, pero impediría aprovechar las oportunidades de largo plazo.

Un tercer escenario, de cambios profundos, pondría en cuestión los patrones de producción y consumo. Ello implicaría cambios en la matriz productiva y energética, una transición hacia una economía baja en carbono y resiliente, que abandone actividades insostenibles, reduciendo la gran dependencia de las actividades extractivas y construyendo un modelo de gestión integral y sostenible de los territorios. Esto también implicaría variaciones en los acuerdos institucionales que definen las formas de control formal y efectivo sobre los recursos naturales, generando condiciones equitativas y sostenibles para su aprovechamiento. Desde luego, un cambio de esta naturaleza implica la construcción de condiciones políticas y sociales que permitan superar los obstáculos de corto y mediano plazo para su implementación.

El presente documento, que se refiere a un periodo acotado (2021-2026) y considera las condiciones de gobernanza existentes en el país, recomienda que el próximo gobierno puede avanzar con mejorar en el diseño y eficacia de las políticas ambientales y climáticas, e ir generando a la vez condiciones para una transformación más profunda.



Un tercer escenario, de cambios profundos, pondría en cuestión los patrones de producción y consumo. Ello implicaría cambios en la matriz productiva y energética.

Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política

La opción elegida implicaría ir aumentando paulatinamente el gasto público en materia ambiental y climática, y acercarse progresivamente a los niveles de los países que conforman la OCDE. Un primer paso, que considera la trayectoria vista en los últimos años, es lograr que el gasto público ambiental anual represente cerca del 1% del PBI (Lanegra, 2018b, pp. 45-47). Los beneficios de esta opción de política son, además, mucho más evidentes desde una perspectiva social: menor mortalidad y morbilidad por razones ambientales, menos vidas perdidas por eventos climáticos extremos, infraestructura económica y social más resiliente al cambio climático, mayor posibilidad de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, oportunidades mayores para los ciudadanos que dependen más de los ecosistemas y recursos naturales. Esto ayudaría a reducir las brechas sociales, culturales y de género, así como a garantizar los derechos ambientales, en el contexto de la crisis sanitaria actual. El Banco Mundial calculó, en 2007, que el costo de la degradación ambiental y sus efectos podría llegar a representar el 3.9% del PBI (Banco Mundial, 2007, p. 12).

De otra parte, la descarbonización de la economía en América Latina y el Caribe podría crear 15 millones de empleos para el 2030, en sectores como la agricultura sostenible, la construcción y la energía renovable. Además, ayudaría a la descongestión del tráfico en las ciudades, e impulsar la movilidad eléctrica, mayor calidad de aire y calidad de vida en general para las personas (Saget *et al.*, 2020, p. 13). En un sentido similar, la inversión en el desempeño ambiental puede incrementar la productividad, al mejorar la salud de su población. Ello conseguiría al mismo tiempo un aumento de la equidad, dado que los más vulnerables enfrentarán menos riesgos. Como la pandemia de COVID-19 ha mostrado, las personas con mayores recursos pueden acceder a los servicios de salud que atiendan sus padecimientos y tomar medidas de protección mejores. Frente a los problemas de contaminación —u otros riesgos—, pueden dejar las zonas deterioradas o riesgosas, mientras que los “sectores populares padecen al radicarse en espacios vacantes de la ciudad contaminados”, sin que esto sea considerado un problema social a resolver (Carman, 2011, p. 254).

En síntesis, las políticas ambientales y climáticas ayudan tanto a la productividad como a la sostenibilidad, al mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, lo que a su vez reduce los residuos y emisiones. Además, hacen evidente las sinergias existentes entre la búsqueda de la eficiencia, de la equidad y de la sostenibilidad ambiental (Sachs, 2016). La institucionalidad ambiental y climática no solo sirven para la regulación de los mercados. Al ocuparse de las externalidades ambientales, también proveen información ambiental crítica para la toma de decisiones; asimismo, cumplen un papel de legitimación del orden social, al garantizar condiciones mínimas de vida a la población y de equidad entre las actuales generaciones y las venideras (Rodrik y Subramanian, 2003). Por estas razones, la elección sugerida por el documento se sostiene sobre sus impactos positivos sobre el cierre de brechas, con enfoque de género e intercultural, así como sobre su impacto sobre los derechos de las personas. Las condiciones ambientales negativas aumentan la vulnerabilidad de las personas, por lo que puede hacerlas más proclives a caer en la pobreza. Derechos humanos como los derechos a la salud, a la vivienda e incluso a la vida pueden ser vulnerados por la ausencia de políticas públicas ambientales y climáticas eficaces, siendo las mujeres y los pueblos indígenas particularmente vulnerables a dicha situación. La atención de estas materias coadyuvará no solo a mejores resultados sociales y económicos, sino también a una mayor legitimidad social.

Objetivos específicos

Las opciones de política recomendadas a partir del escenario elegido son las siguientes:

- Mejorar los procesos de diseño de la política ambiental —o de las estructuras de toma de decisión—, teniendo mayor claridad en la relación entre los objetivos de política, los instrumentos y los procesos de implementación. Esto incluye medidas para generar un marco de monitoreo y evaluación permanente de la política, con amplia participación pública. De igual manera, incrementar la inversión en investigación, así como en la generación de información para la toma de decisiones en materia ambiental, y generar alianzas con las universidades y otros centros de investigación para crear políticas públicas ambientales basadas en evidencia.
- Aumentar las capacidades del Ministerio del Ambiente para ejercer de forma eficaz sus funciones de rectoría de la política ambiental, así como las capacidades de las demás autoridades ambientales, e incrementar el alcance y la eficacia de los instrumentos ambientales a su cargo, en particular los de evaluación y fiscalización ambiental. Esto implica revisar y mejorar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. El MINAM necesita recuperar espacios de autonomía en la definición de las políticas ambientales, en particular en las normas de calidad ambiental, así como en el inicio de los procesos para el reconocimiento de las áreas naturales protegidas. Debe considerarse la necesidad de incluir en su sector la gestión de los bosques naturales y de las cuencas hidrográficas, e integrar las competencias en materia de conservación de la biodiversidad. Este diseño permitirá que el MINAM pueda liderar con eficacia la política climática.
- Priorizar el diálogo como vía para la atención de los conflictos socioambientales. La incorporación al Acuerdo de Escazú permitirá fortalecer las políticas de información, participación y transparencia —en particular para los grupos más vulnerables—, así como la garantía de los derechos de los defensores ambientales.
- Establecer una política explícita de descentralización ambiental, así como mecanismos formales de coordinación nacional-subnacional de la política ambiental y de la climática entre el gobierno central y los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales. Debe evitarse el transferir responsabilidades sin capacidades, en el nivel de gobierno descentralizado, o sin rectoría y coordinación de la autoridad ambiental nacional. Respecto de las funciones transferidas, establecer un programa específico de apoyo a la generación de capacidades. Este documento no se aboca a las tareas subnacionales, pero entiende el papel crucial que cumplen el MINAM, y otras entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, como rectores frente a los niveles subnacionales de gobierno, para lo cual necesitan de mecanismos formales de coordinación que les permitan hacer un seguimiento efectivo de la aplicación subnacional de la política ambiental y climática.
- Implementar las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE/CEPAL, en particular en lo que concierne a la regulación ambiental, como en lo referido a las medidas identificadas para el sector extractivo, revisando y actualizando su plan de implementación. Considerar, además, las recomendaciones en materia ambiental y social de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible. Desarrollar un

El MINAM necesita recuperar espacios de autonomía en la definición de las políticas ambientales, en particular en las normas de calidad ambiental, así como en el inicio de los procesos para el reconocimiento de las áreas naturales protegidas.



Es urgente contar con un programa que combata la ocupación ilegal de tierras y los cambios de zonificación irregulares que, entre otros efectos, deterioran ecosistemas valiosos que rodean las ciudades.

programa nacional que permita financiar —con fondos públicos y privados— la atención de los pasivos ambientales subsistentes, priorizando la atención de aquellos que generan impactos sanitarios y ambientales más severos. Adicionalmente, el gobierno nacional debe generar un programa de compensaciones a las personas perjudicadas por los pasivos ambientales, así como por desastres y graves accidentes ambientales, en particular aquellos que afectan a la población más vulnerable.

- Dictar la Ley de Ordenamiento Territorial, la cual debe diseñarse a partir de una visión nacional sobre un modelo de desarrollo territorial e integrado. Debe contener instrumentos específicos para integrar las diversas políticas sectoriales en los territorios, incluyendo las políticas ambientales y climáticas. Esta norma debe desarrollar una política explícita de ordenamiento que articule y brinde coherencia a diversas políticas territoriales existentes: forestal, áreas naturales protegidas, cuencas hidrográficas, bahías y ecosistemas marino-costeros, pueblos en aislamiento y contacto inicial, concesiones sobre recursos naturales, zonificación urbana, etc. La implementación debe empezar con procesos pilotos de ordenamiento territorial en los departamentos y provincias con mejores condiciones de fortaleza institucional, para así poder avanzar en el diseño de herramientas adecuadas a cada realidad territorial.
- Establecer un programa nacional que, en alianza con el sector privado, permita identificar y promover oportunidades para ligar competitividad, inversión en tecnología y mejora ambiental. Este programa debe basarse en conceptos como economía circular, economía verde y la declaración sobre crecimiento verde de la OCDE, entre otros; también debe ligarse a los esfuerzos de diversificación productiva. Este programa debería estar adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, contar con una estructura de toma de decisiones multisectorial y promover la aplicación de instrumentos de integración de las políticas públicas.
- Revisar las políticas de lucha contra la corrupción y el crimen en materia ambiental. Se requiere asignarles mayores recursos y articularlas a esfuerzos más amplios en materia de promoción de la integridad dentro del Estado. Esto implica apoyar, tanto el fortalecimiento del Ministerio Público como la capacidad del OEFA para mejorar dicho trabajo y el de otras entidades con responsabilidades en la fiscalización ambiental.
- Establecer una política ambiental urbana explícita, que reconozca los vínculos de las ciudades con lo rural y los servicios ambientales. La gestión de los residuos urbanos es una prioridad que, sin embargo, carece de un ente regulador que permita garantizar el sostenimiento y la calidad de los servicios. Tampoco cuenta con los incentivos para promover las inversiones públicas y privadas necesarias. En materia de calidad del aire, deben retirarse —sin más retrasos— los vehículos contaminantes, así como potenciarse las políticas que mejoren el transporte público masivo y promuevan el transporte no motorizado. Una Ley de Aire Limpio debería organizar la política pública sobre esta materia. Es indispensable un programa nacional que establezca incentivos para la ampliación de las áreas verdes y brinde apoyo a los gobiernos locales para mejorar su gestión. Es urgente contar con un programa que combata la ocupación ilegal de tierras y los cambios de zonificación irregulares que, entre otros efectos, deterioran ecosistemas valiosos que rodean las ciudades. El gobierno nacional debe asegurar la ejecución de las inversiones previstas y canalizar nuevas en materia de saneamiento urbano, en particular en lo que concierne al tratamiento y reaprovechamiento de las aguas residuales.

- Implementar las medidas comprometidas por el Perú en el marco del Acuerdo de París, en materia de mitigación y adaptación al cambio climático (NDC), articulándolas a una estrategia más amplia de transformación de la economía y de la sociedad. En dicho contexto, implementar el Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático. Del mismo modo, asignar recursos adicionales que permitan mejorar el posicionamiento del Perú en el escenario internacional sobre el cambio climático en un contexto de crisis global. Es fundamental visibilizar la mutua dependencia entre la agenda climática y la agenda del desarrollo sostenible (ODS). En dicho sentido, es necesario aprovechar oportunidades como la reconstrucción tras El Niño costero de 2017 —aún en proceso— para mostrar las sinergias entre el desarrollo sostenible y la política climática.
- Revisar las estrategias frente a las actividades ilícitas (tala ilegal, minería ilegal), priorizando los incentivos y la atención de las fuerzas motrices que impulsan su desarrollo (ausencia de una política territorial, la debilidad de las políticas de desarrollo rural, etc.), antes que la sola coerción. Del mismo modo, ligar esta materia al fortalecimiento de la lucha a favor de la integridad pública y contra las conexiones internacionales delictivas de estas actividades.
- Ligar los instrumentos de evaluación de impacto ambiental a la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, en particular a través de la consulta previa y otros mecanismos de participación indígena. Fortalecer institucionalmente la Plataforma Indígena Climática, otorgando mayor capacidad de involucramiento de las comunidades nativas y campesinas en la formulación de las políticas climáticas con enfoque territorial. También debe culminarse el proceso de titulación de tierras y territorios indígenas, incluyendo los derechos sobre los bosques naturales.



Es fundamental visibilizar la mutua dependencia entre la agenda climática y la agenda del desarrollo sostenible (ODS). En dicho sentido, es necesario aprovechar oportunidades como la reconstrucción tras El Niño costero de 2017.

Obstáculos para la implementación de la política

Además de los problemas internos en la política ambiental y climática, existen otros factores que normalmente no son discutidos y cuya influencia genera importantes desviaciones entre lo que se plantea y lo que posteriormente las autoridades gubernamentales pueden llevar a cabo:

- **Grupos de interés.** Como ya hemos señalado, muchos actores con poder económico, con el objetivo de promover el mayor desarrollo de actividades extractivas, han buscado limitar la capacidad de regulación, sanción y planificación ambientales en el territorio nacional (Durand, 2016, p. 76; Orihuela y Paredes, 2017, pp. 113-114; Merino, 2018). El reciente archivamiento de la solicitud de ratificación del Acuerdo de Escazú en el Congreso de la República es un ejemplo de esta dinámica. Hay una gran diversidad de actores al interior de estos grupos, incluidos los ligados a las actividades formales, como los vinculados a actividades ilegales. En casos extremos, esta situación lidia con la captura del Estado (Durand, 2016).
- **Intereses políticos.** Además de lo señalado en el acápite anterior, las decisiones de las autoridades políticas suelen estar alineadas a objetivos de imagen pública y a la eventual necesidad de atraer votos de los electores. Esto puede llevar a las autoridades a elegir aquellas alternativas de política pública o de proyectos de inversión que les aseguren el logro de dichos objetivos en el corto y mediano plazo, y a postergar muchas veces aquellas medidas cuyos beneficios resultan del largo plazo. Esto obliga a que los arreglos institucionales generen incentivos que prioricen los objetivos de largo plazo. Con igual fin, deben contar con mecanismos que obliguen al reporte público y a la justificación detallada de las medidas que adopten las autoridades políticas.
- **Corrupción.** En materia ambiental, los efectos de la corrupción son graves, pues no consiste únicamente en aquella vinculada al uso indebido de fondos públicos, sino a la penetración de la corrupción en la regulación y en la gestión de los activos públicos, lo cual incluye el otorgamiento ilegal de derechos sobre los recursos naturales, o de licencias u otras autorizaciones o certificaciones en materia ambiental. El perjuicio económico de la corrupción para la función gubernamental en ambiente, en el año 2019, se calculó en 6180 millones de soles (Shack *et al.*, 2020, pp. 13-35). Importantes obras, con gran impacto ambiental, como es el caso de la Carretera Interoceánica del Sur, han resultado de decisiones que se han revelado que fueron fuertemente influenciadas por la corrupción; mientras que el impacto de acciones frente a las emergencias generadas por eventos climáticos, como el fenómeno de El Niño costero, se ha visto disminuido por los problemas de integridad pública (*ibidem*, pp. 21-30).
- **Ineficiencia y debilidad en la gestión pública en general.** Muchas propuestas hacen abstracción de las debilidades generales de la administración pública peruana. Por dicha razón, las reformas o las políticas e instrumentos nuevos que implementan las autoridades enfrentan dificultades muy grandes al momento de querer hacerlos efec-



El perjuicio económico de la corrupción para la función gubernamental en ambiente, en el año 2019, se calculó en 6180 millones de soles.

tivos en los espacios de concertación y coordinación, incluso cuando tienen un gran interés en la concreción de dichas decisiones. Por lo tanto, el análisis de dichas capacidades y las posibilidades reales de fortalecimiento del Estado son variables críticas al momento de plantear propuestas de política ambiental y del cambio climático. En tal sentido, deben considerarse los problemas identificados en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, los cuales son: (i) ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público; (ii) deficiente diseño de la estructura de organización y funciones de las entidades públicas; (iii) inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos; (iv) infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficientes; (v) inadecuada política y gestión de recursos humanos; (vi) limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; (vii) carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y del conocimiento; (viii) débil articulación intergubernamental e intersectorial.

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta

Superar los obstáculos descritos demanda que el próximo gobierno nacional actúe en diversos campos a la vez. Para ello debe:

- Establecer acuerdos mínimos sobre las prioridades de la agenda ambiental, como parte de los acuerdos políticos que se deberán desarrollar para enfrentar las consecuencias inmediatas de la pandemia de COVID-19, bajo el nombre de Consenso Nacional por la Sostenibilidad y el Clima. Como hemos señalado, las presiones para un uso insostenible de los recursos con el fin de obtener beneficios fiscales serán grandes. Ante ello, un gobierno comprometido con la sostenibilidad ha de establecer un conjunto de líneas rojas que no deberían cruzarse; por ejemplo, no reducir los estándares de calidad ambiental ni la ambición en las metas en materia ambiental y climática. En cambio, puede considerarse la necesidad de adecuar los mecanismos de implementación de dichas políticas a las condiciones de emergencia existentes. Incluso, en el marco del principio de gradualidad, podrían establecerse plazos razonables que permitan equilibrar las posibilidades económicas con el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Políticas de generación de capacidades, de apoyo tecnológico, así como de financiamiento condicionado ambientalmente, pueden ser otras herramientas a considerar, en particular con el objetivo de atender al sector de pequeña y microempresa.
- Establecer una relación transparente y honesta con los distintos actores de la sociedad civil que mantienen demandas justas con contenido ambiental y que han sido postergadas por mucho tiempo. Es necesario establecer cronogramas claros y con recursos financieros y humanos suficientes, que brinden certidumbre sobre el cumplimiento de sus demandas. Este esfuerzo debe ser institucionalizado a través de un espacio de alto nivel, bajo la forma de un Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, o una figura similar, que haga un seguimiento de la implementación de la política ambiental y de la climática.
- Vincular la política ambiental con los esfuerzos a favor de una política contra la corrupción y a favor de la integridad pública.
- Aumentar el perfil público del Ministerio del Ambiente como rector de la política ambiental. Esto demanda que tenga un liderazgo mucho más activo y que asuma las cuestiones más complejas y de largo alcance. Ello debe ocurrir tanto en los procesos de diálogo abierto con el sector privado, la sociedad civil y las autoridades estatales, como también en el ámbito de los medios de comunicación.
- Aumentar la inversión en la generación de capacidades institucionales de todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en línea con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Hoja de ruta

La implementación de las propuestas reseñadas obliga a una mirada de conjunto, a fin de aprovechar las sinergias entre ellas. No obstante, es posible establecer un orden de prioridad en el tiempo, que constituya una hoja de ruta para los responsables de la política ambiental en el próximo ciclo gubernamental 2021-2026 y que considere las medidas que deben realizarse a los 100 días, a un año y a los cinco años.

100 días

- Aprobar el Consenso Nacional por la Sostenibilidad y el Clima.
- Fortalecer el trabajo conjunto entre el Ejecutivo y el Parlamento —a través de su comisión especializada— para impulsar la agenda legislativa.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Presentar al Congreso de la República el proyecto de Ley de Aire Limpio.
- Presentar un plan de desarrollo de capacidades en materia ambiental.

1 año

- Crear los programas especializados señalados en la sección de políticas específicas.
- Iniciar la implementación de las recomendaciones de la OCDE/CEPAL —incluyendo su actualización— y las de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible.
- Establecer un plan nacional de atención de pasivos ambientales que establezca un cronograma claro, y con recursos suficientes, para atender los pasivos que generan mayores efectos ambientales negativos.
- Lanzar un plan nacional sobre ciudades sostenibles, que identifique e integre todas las inversiones previstas hasta el 2026 para la mejora de la calidad ambiental urbana.
- Establecer una política nacional frente al aprovechamiento ilegal de los recursos naturales. Lanzar un nuevo programa que identifique e integre las políticas de desarrollo rural que permitan reducir los incentivos para el desarrollo de actividades ilegales, en particular en la Amazonía. Lanzar la iniciativa contra el crimen ambiental.
- Lanzar la iniciativa por la integridad ambiental.
- Aprobar el plan de descentralización ambiental.
- Aprobar la Ley de Aire Limpio.
- Aprobar la legislación que actualiza el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial.

5 años

- El SERFOR y la ANA son entidades adscritas al Ministerio del Ambiente.
- El gobierno reporta avances significativos en las Contribuciones Nacionalmente Determinadas y en la implementación del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.
- Todas las demandas de titulación de tierras y territorios indígenas han sido atendidas.
- Todas las recomendaciones de OCDE/CEPAL y de la Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible han sido implementadas.
- Todos los pasivos ambientales priorizados han sido atendidos.

Siglas y acrónimos

ANA	Autoridad Nacional del Agua
ANP	Áreas naturales protegidas
DAR	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (organización)
DGAAM	Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros
EIA	Estudio de impacto ambiental
GEI	Gases de efecto invernadero
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MTC	Ministerio de Transporte y Comunicaciones
NDC	Contribuciones Nacionalmente Determinadas
PACC PERÚ	Programa de Adaptación al Cambio Climático
PAM	Pasivos ambientales mineros
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNCBCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDD+	Estrategia de reducción de las emisiones de la deforestación y la degradación forestal
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONG	Organización no gubernamental
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OT	Ordenamiento territorial
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificaciones Ambientales para Inversiones Sostenibles
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SNGA	Sistema Nacional de Gestión Ambiental
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
USCUSS	Uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura

Referencias bibliográficas

- Andina (2020, 23 de enero). PCM trabaja en proyecto de ley para el Ordenamiento Territorial. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-pcm-trabaja-proyecto-ley-para-ordenamiento-territorial-782534.aspx>
- Banco Mundial (2007). *Análisis ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible Retos para un desarrollo sostenible* [resumen ejecutivo]. Banco Mundial.
- Carman, M. (2011). *Las trampas de la naturaleza*. FCE.
- Castro, M. (2020). *Acuerdo de Escazú: ¿Es importante su ratificación?* [entrevista]. <https://www.pucp.edu.pe/climadecambios/entrevistas/acuerdo-de-escazu-es-importante-su-ratificacion/>
- Chappuis, M. (2019). *Remediación y activación de pasivos ambientales mineros (PAM) en el Perú*. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45068/1/S1901182_es.pdf
- Comisión Europea (2019). *Avances en la acción climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019*. Programa EUROCLIMA+, Dirección General de Desarrollo y Cooperación-EuropeAid, Comisión Europea.
- DAR (2020, 2 de julio). Proponen proyecto de ley para que no haya excepciones en consulta previa. *DAR*. <https://dar.org.pe/proponen-proyecto-de-ley-para-que-no-haya-excepciones-en-consulta-previa/>
- Defensoría del Pueblo (2019). *¿Dónde va nuestra basura?: Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales* (Informe defensorial N.º 181). <https://static.legis.pe/wp-content/uploads/2019/11/D%C3%B3nde-va-nuestra-basura-LP.pdf>
- Delgado, P. (2020). El posible efecto rebote en la gestión ambiental, luego de la pandemia por COVID-19. *Portal IUS 360*. https://ius360.com/otro/medio-ambiente/el-posible-efecto-rebote-en-la-gestion-ambiental-luego-de-la-pandemia-por-covid-19/#_ftn1
- Delgado, D. y Martínez, V. (2020). *En un ambiente tóxico. Ser madres después de un derrame de petróleo*. Oxfam-Clacso.
- De la Puente, L. y Ballón, E. (2019). *La gobernanza centralizada de la minería, el gas y el petróleo en los países andinos: ¿Oportunidades de transformación?* Natural Resource Governance Institute y Ford Foundation
- De la Torre, K. (2019, 6 de noviembre). Perú: los derrames de petróleo crónicos e incalculables de la costa norte. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2019/11/peru-derrames-de-petroleo-en-el-mar/>
- Dinerstein, E. *et al.* (2020). A "Global Safety Net" to reverse biodiversity loss and stabilize Earth's climate. *Science Advances*, 6(36).
- Durand, F. (2016). *Cuando el poder extractivo captura el Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Oxfam Perú.
- Eckstein, D. *et al.* (2018). *Índice de riesgo climático global 2019*. https://germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Indice%20de%20Riesgo%20Climatico%20Global%202019%20-%20Resumen_0.pdf

- El Comercio (2019, 9 de octubre). La biodiversidad marina se redujo en un 49% por la sobrepesca y contaminación. *El Comercio*.
<https://elcomercio.pe/tecnologia/ecologia/ecologia-oceanos-la-biodiversidad-marina-se-redujo-en-un-49-por-la-sobrepesca-y-contaminacion-noticia/>
- Galarza, E. y Ruiz, J. (2016). *Cambio climático en la política económica nacional: Diseño institucional y financiero*. CIES, Universidad del Pacífico y Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gamboa, A. (2018). Beneficios de firmar el Acuerdo de Escazú. *DAR*.
<https://www.dar.org.pe/noticias/beneficios-de-firmar-y-ratificar-el-acuerdo-de-escazu>
- Gestión (2019, 9 de junio). Lima: la octava ciudad más contaminada de América Latina. *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/lima-octava-ciudad-contaminada-america-latina-269614-noticia/>
- Glave, M. y Borasino, E. (2019). *Gobernanza forestal y sostenibilidad en la Amazonía: avances y desafíos de políticas en el Perú*. CIES y GRADE.
- Lanegra, I. (2018a). Instituciones y gobernanza ambiental en América Latina. En Deneulin, S. et al. (eds.), *Introducción al enfoque de las capacidades: aportes para el desarrollo humano en América Latina*. Manantial, Flacso Argentina, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Lanegra, I. (2018b). *El camino ambiental hacia la OCDE. El Perú y la implementación de las recomendaciones en materia ambiental*. Grupo de Justicia Fiscal Perú.
- León, L. y Gamboa, C. Análisis y recomendaciones en materia de minería ilegal e informal realizados por el informe final de la Comisión de Desarrollo Minero Sostenible. *DAR*.
<https://dar.org.pe/analisis-y-recomendaciones-en-materia-de-mineria-ilegal-e-informal-realizados-por-el-informe-final-de-la-comision-de-desarrollo-minero-sostenible/>
- León, A. y Zúñiga, M. (2020). *La sombra del petróleo Informe de los derrames petroleros en la Amazonía peruana entre el 2000 y el 2019*. Oxfam.
- Merino, R. (2018). Re-politicizing participation or reframing environmental governance? Beyond indigenous' prior consultation and citizen participation. *World Development*, 111, 75-83.
- MINAM (2015). *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*.
<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/ENCC-FINAL-250915-web.pdf>
- MINAM (2016). *El Perú y el cambio climático: Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. MINAM.
<https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/05/Tercera-Comunicaci%c3%b3n.pdf>
- MINAM (2019, 15 septiembre). Minam: 70% de los residuos que generamos pueden convertirse en nuevos productos. *Sistema Nacional de Información Ambiental*.
<https://sinia.minam.gob.pe/novedades/minam-70-residuos-que-generamos-pueden-convertirse-nuevos-productos>
- MINAM (2019, 1 de octubre). Lima Metropolitana y el Callao cuentan con un diagnóstico actualizado sobre la calidad del aire. *Plataforma digital única del Estado peruano*.
<https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/52021-lima-metropolitana-y-el-callao-cuentan-con-un-diagnostico-actualizado-sobre-la-calidad-del-aire>

- MINAM y MIDIS (2015). *Plan de Acción en Género y Cambio Climático*.
<http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2015/12/PLAN-G%C3%A9nero-y-CC-16-de-JunioMINAM+MIMP.pdf>
- MINEM (2020, 12 de enero). *Resolución Ministerial N.° 010-2019-MEM/DM. Actualización del Inventario Inicial de Pasivos Ambientales Mineros*.
https://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=9&idTitular=9581
- MINEM (2019, 2 de febrero). *Resolución Ministerial N.° 027-2020-MINEM/DM. Tercera Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos*.
<https://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-tercera-actualizacion-inventario-pasivos-ambientales-subsector>
- MINEM (2019, 22 de octubre). Minem: Energías renovables representan el 5% de la matriz energética del Perú. *Portal de Ministerio de Energía y Minas*.
https://www.minem.gob.pe/_detallenoticia.php?idSector=9&idTitular=9581
- Molina, O. (2020, 18 de octubre). Comunidades indígenas en el Perú: diversidad, desigualdad y pandemia. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/opinion/comunidades-indigenas-en-el-peru-diversidad-desigualdad-y-pandemia-por-oswaldo-molina-noticia/?ref=ecr>
- Núñez, H. (2019, 26 de mayo). Limitaciones y perspectiva del ordenamiento territorial en el Perú. *LA Network*. <https://la.network/limitaciones-y-perspectiva-del-ordenamiento-territorial-en-el-peru-2/>
- OCDE (2017). *Evaluaciones del desempeño ambiental*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- O'Diana, R. (2019). *Contribuir para tener más tiempo. Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú*. Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático.
<https://www.mocicc.org/wp-content/uploads/2019/07/WEB-Contribuir-para-tener-m%C3%A1s-tiempo-1.pdf>
- OIT (2018). *Los pueblos indígenas y el cambio climático: De víctimas a agentes del cambio por medio del trabajo decente*. Oficina Internacional del Trabajo, Servicio de Género, Igualdad y Diversidad de la OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_632113.pdf
- Orihuela, J. y Paredes, M. (2017). *Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-53532-6_4
- Parillo, E. y Zela, C. (2020). Causas de los conflictos socioambientales en el Perú 2018. *Ñawparisun*, 3(1), 65-70.
- Pérez, L., De la Puente, L. y Ugarte, D. (2019). *Las cuidadoras de los mineros: género y gran minería en Cotabambas*. Universidad del Pacífico.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. PNUD.
- Quispe, D. (2020, 7 de mayo). COVID-19: El 74% de la población rural es más vulnerable. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/05/07/coronavirus-en-peru-el-74-de-la-poblacion-rural-es-mas-vulnerable-ante-covid-19/>

- Ráez, E. (2019). *Cambio climático en el Perú: contribuciones nacionales, su definición y su avance*. Movimiento Ciudadano frente al Cambio climático.
<https://www.mocicc.org/wp-content/uploads/2019/05/1-MOCCIC-INFORME-RAEZ-V1-ARTE.pdf>
- Rodrick, D. y Subramanian, A. (2003, junio). The Primacy of Institutions (and what this does and does not mean). *Finance & Development*, 31-34.
- Sachs, J. (2016). *La era del desarrollo sostenible*. Paidós.
- Saget, C. et al. (2020). *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo.
- Salvador, G. (2018). La economía llegó a la atmósfera: el reto de la Ley Marco de Cambio Climático para la adaptación como política pública. *Revista Themis Derecho*, (74), 153-162. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SERVINDI (2019, 29 de septiembre). Comunicadores analizan los resultados de la consulta previa del RLMCC. *Portal SERVINDI*. <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/26/09/2019/comunicadores-analizan-resultados-de-la-consulta-previa-del-RLMCC>
- Shack, N. et al. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria* (Documento de política en control gubernamental). Contraloría General de la República.
- Sierra, Y. (2020, 6 de julio). Estudio revela pérdida de bosques en Amazonía equivalente al tamaño de Chile en 34 años. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2020/07/amazonia-bosques-deforestacion-tres-decadas/#:~:text=Seg%C3%BAn%20el%20an%C3%A1lisis%20de%20Mapbiomas,Foto%3A%20MapBiomass>
- Sierra, Y. (2020, 13 de julio). Escazú: un acuerdo regional que promueve la justicia ambiental en la mira. *Mongabay Latam*. <https://es.mongabay.com/2020/07/acuerdo-escazu-justicia-ambiental/>
- SPDA (2019, 4 de enero). ¿Qué significa el Acuerdo de Escazú para el Perú y por qué es importante su ratificación? *Actualidad ambiental*.
<https://www.actualidadambiental.pe/que-significa-el-acuerdo-de-escazu-para-el-peru-y-por-que-es-importante-su-ratificacion/>
- SPDA (2020, 8 de abril). Conoce las 62 medidas del Perú para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. *Actualidad ambiental*.
<https://www.actualidadambiental.pe/conoce-las-62-medidas-del-peru-para-mitigar-las-emisiones-de-gases-de-efecto-invernadero/>
- Stakeholders (2018, 14 de febrero). La adaptación frente al Cambio Climático demanda invertir en investigación. *Stakeholders*. <https://stakeholders.com.pe/medio-ambiente/la-adaptacion-frente-al-cambio-climatico-demanda-invertir-en-investigacion/>
- Valee, D. et al. (2009). Water's many benefits. *Water in a Changing World. The United Nations World Water Development*. UNESCO.
- Vargas, P. (2009). *El cambio climático y sus efectos en el Perú*.
<https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Documentos-de-Trabajo/2009/Documento-de-Trabajo-14-2009.pdf>

- Vásquez, R. (2019). *Nota de concepto: Nueva medida de mitigación NDC del sector USCUS. Mejora en la gestión de infraestructura para evitar deforestación en la Amazonía*. DAR. https://nuevo.dar.org.pe/archivos/publicacion/Medida_de_Mitigacion_NDC.pdf
- Zegarra, E. (2020). *Crisis de agua: una amenaza silenciosa para el desarrollo económico*. Fondo de Agua para Lima y Callao (AQUAFONDO), Embajada Suiza en el Perú y GRADE. <https://aquafondo.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/Estudio-Crisis-de-Agua-una-amenaza-silenciosa-para-eld-esarrollo-econ%C3%B3mico.pdf>
- Zuleta, C. (2017). ¿Cómo avanzar hacia la implementación de la Contribución Nacional del Perú? Aportes desde las regiones de Apurímac, Cusco y Ucayali. *InfoBrief*. Helvetas Swiss Intercooperation Perú. https://www.helvetas.org/Publications-PDFs/Latin-America/Peru/Cambio%20clim%C3%A1tico/pb_aporte_gobiernos_subnacionales_a_contribuciones.pdf

PERU

DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES



ALIADOS ESTRATÉGICOS



AUSPICIADORES



www.perudebate.org