

La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC)

6.1. Estrategia Nacional de Cambio Climático (Comisión Nacional de Cambio Climático — CNCC)

Su principal referente es la CMNUCC, complementada luego con el Protocolo de Kioto, celebrado en 1997. Su principal objetivo es reducir los impactos adversos mediante estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación que identifiquen los sectores más vulnerables y en los cuales se implementarán los proyectos de adaptación.

La ENCC es el documento rector en la gestión del cambio climático para el país. El Decreto Supremo N. 086–2003–PCM, que la aprobó, establece su cumplimiento obligatorio y su incorporación en las políticas, planes y programas sectoriales y regionales (Cambio Climático, s. f.).

Conforme un borrador de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático año 2014 (Ministerio del Ambiente, 2014), elaborado por el MINAM, ella refleja el compromiso del Estado de actuar frente al cambio climático de manera integrada, transversal y multisectorial, cumpliendo con los compromisos internacionales asumidos por el Perú ante la CMNUCC y considerando los esfuerzos de previsión y acción para adaptar los sistemas productivos, los servicios sociales y la población ante los efectos del cambio climático.

La ENCC se ha estructurado en conformidad con el Plan Nacional de Modernización de la Política Pública, como el instrumento que oriente y promueva las acciones nacionales referentes al cambio climático, indicando los lineamientos correctos para que los sectores, regiones e instituciones públicas en general la implementen mediante sus planes de acción. Los actores y agentes económicos y sociales de la sociedad civil podrán utilizar las orientaciones de la ENCC y recibir los beneficios de la gestión integral de esta, a través de mecanismos que incluyen los grupos técnicos de trabajo de la CNCC. La intensión de la ENCC

es resaltar que tanto las entidades públicas como los sectores gubernamentales estén en condiciones de realizar una gestión que permita entregar productos/bienes y servicios a los ciudadanos mediante procesos eficaces, económicos y de calidad. Asimismo, la ENCC incluye planteamientos que colaboran para el alcance de un buen desarrollo social (Ministerio del Ambiente, 2014, p. 9).

6.2. Visión, objetivo general y principios de la ENCC

La visión a 2021, con respecto a la ENCC — conforme el borrador de esta, mencionado líneas atrás —, señala que el Perú se habrá adaptado a los efectos adversos y aprovechado las oportunidades que supone el cambio climático, sentando las bases para un desarrollo sostenible y bajo en carbono.

El Perú, como también se ha expresado, reconoce su vulnerabilidad ante el cambio climático, por lo cual las políticas del Estado se dirigen al desarrollo de medidas de adaptación a sus efectos, pues hay conciencia de los riesgos y las consecuencias que ello abarca. Asimismo, el Perú ha mejorado el manejo de sus recursos, sin comprometer el desarrollo sostenible (CNCC, diciembre de 2002).

La ENCC — aprobada en 2003 y en proceso de actualización luego de más de diez años de su aprobación — es el marco de todas las políticas y actividades relacionadas con el cambio climático que se desarrollan en el Perú. Su actualización responde a los cambios institucionales y normativos que se han venido produciendo; los compromisos contraídos como país en el marco de las negociaciones recientes de la CMNUCC (Conferencia de las Partes — COP —); los cambios y proyecciones en los escenarios internacional y nacional de cambio climático; el nivel de conocimiento científico y técnico evidenciado por los numerosos estudios sobre la materia; y la necesidad de involucrar en forma activa a los nuevos actores institucionales de la sociedad nacional. El proceso de revisión de la ENCC empezó en 2010, bajo el liderazgo de la CNCC y los grupos técnicos ad hoc formados con la finalidad de acompañar y orientar el proceso. La Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos (DGCCDRH), del MINAM, con el apoyo técnico de diversas organizaciones y la cooperación internacional, ha asumido la responsabilidad de conducir y facilitar el proceso de planificación. Esto ha llevado a la formación de grupos de trabajo y talleres de planificación macro regionales en Lambayeque, Lima, Loreto, Tacna y

Junín, a partir de los cuales se ha validado la matriz desarrollada para la gestión del cambio climático 2011–2021 (Ministerio del Ambiente, 2014, p. 39).

Conforme la ENCC señala, el *reto principal* para nuestro país es la reducción de los riesgos y los impactos previsible del cambio climático, mediante acciones de gestión integrada de los sectores y regiones, para aumentar la capacidad de respuesta y reducir la vulnerabilidad, aprovechar las oportunidades y fortalecer las capacidades para enfrentarlo. La ejecución de la ENCC debe tomar en cuenta el contexto económico y social del país, la alta vulnerabilidad de los sectores más pobres y grupos en riesgo (por ejemplo, los pueblos indígenas y las poblaciones rurales), así como el enfoque de género (Ministerio del Ambiente, 2014, p. 39).

Por otro lado, el manejo racional del aumento de las emisiones de GEI y el desarrollo de opciones de adaptación a los eventos climáticos deben basarse en un conjunto de principios.

Principios internacionales

1. Los Estados son soberanos en la explotación de sus recursos naturales para lograr sus políticas ambientales y de desarrollo, y son responsables de asegurar que sus actividades dentro de su jurisdicción no causen daños al ambiente de otros Estados o a las áreas más allá de los límites de su jurisdicción nacional.
2. En razón de su diferente contribución a la degradación del ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les toca en el logro del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades han ocasionado en el ambiente mundial y las tecnologías y recursos financieros con que cuenta.

Principios nacionales

1. Aplicar el principio cautelar cuando haya amenazas de daño serio o irreversible. La falta de certeza científica absoluta no debe usarse como razón para posponer la utilización de medidas efectivas para evitar la degradación del ambiente.

2. El aire como recurso natural constituye patrimonio de la Nación. Todos tienen la obligación de proteger la calidad del aire.
3. Reducción de la vulnerabilidad del país al cambio climático, incrementando nuestra capacidad de adaptación.
4. Inversión en la mejora del conocimiento del retroceso de los glaciares para formular y ejecutar acciones de adaptación a los impactos sobre hidroeléctricas, abastecimiento de agua para actividades productivas y las ciudades.
5. Fortalecimiento de sinergias entre las políticas y medidas para aliviar la pobreza con las medidas para evitar el aumento de las emisiones de GEI y otros contaminantes del aire (como es el caso, entre otros, de la agroforestería en actividades de forestación y reforestación, la electrificación rural con energías renovables, y la descontaminación del aire con tecnologías limpias en el transporte público y dentro de los hogares).
6. Promoción del desarrollo de cultura y conciencia ambiental que protejan la calidad del aire y la atmósfera, así como propiciar el conocimiento, la información y la educación sobre el cambio climático.
7. Transferencia de tecnología para propiciar saltos tecnológicos que signifiquen acelerar el esfuerzo de mitigación de las emisiones de GEI y contaminantes del aire.
8. Propiciar la participación pública y del sector privado para implantar innovaciones en la utilización de tecnologías poco contaminantes del aire.
9. El uso eficiente y racional de energía es estratégico para disponer de más recursos energéticos en el país y elevar la competitividad en el mercado mundial, tendiendo a un proceso de descarbonización de las fuentes de energía, promoviendo el empleo de energías renovables.
10. Promover la participación de la sociedad civil en la protección de la atmósfera y en la vigilancia de la calidad del aire.
- II. Disminuir la deforestación, buscando controlar la agricultura migratoria y los asentamientos humanos no planificados en áreas boscosas no apropiadas, que originan cambios de uso del suelo (CNCC, diciembre 2002).

6.3. Líneas estratégicas de cambio climático, en orden de prioridad

- Promover y desarrollar la investigación científica, tecnológica, social y económica sobre vulnerabilidad.
- Promoción de medidas y proyectos para desarrollar la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático y reducción de la vulnerabilidad.
- Activa participación del Perú en las negociaciones internacionales de cambio climático, para defender sus intereses y proteger la atmósfera actual.
- Desarrollo de políticas y medidas orientadas al manejo racional de las emisiones de GEI, otros contaminantes del aire, y reducción del impacto del cambio climático, considerando los mecanismos establecidos en el Protocolo de Kioto.
- Difusión de la información nacional sobre cambio climático en el Perú, así como de los caracteres de mitigación y vulnerabilidad.
- Promoción de proyectos que tengan como fin el alivio a la pobreza y la reducción de la vulnerabilidad o la mitigación de los GEI.
- Promoción del uso de la tecnología adecuada y apropiada para la adaptación al cambio climático y mitigación de GEI y de la contaminación atmosférica.
- Lograr la participación de la sociedad para mejorar la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático, reducir la vulnerabilidad y mitigar las emisiones de GEI y contaminantes ambientales.
- Gestión de los ecosistemas forestales y agroforestales para la reducción de la vulnerabilidad al cambio climático y mejorar la capacidad de captura de carbono.
- Explorar la posibilidad de lograr una compensación justa por los efectos adversos del cambio climático generados por los países industrializados.
- Gestión de ecosistemas frágiles, en especial ecosistemas montañosos, para la mitigación de la vulnerabilidad del cambio climático.

Respecto a las líneas estratégicas, puede afirmarse que los países en desarrollo como el Perú no se encuentran obligados a la reducción

de GEI, pues sus prioridades son erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible. Pero el manejo racional del aumento de las emisiones de dichos gases y la adaptación a los eventos climáticos se desarrolla mediante las líneas estratégicas recién mencionadas, con base en principios como los mencionados párrafos anteriores: principio cautelar, reducción de la vulnerabilidad del país al cambio climático, inversión en la mejora del conocimiento del retroceso de los glaciares, fortalecimiento de sinergias entre las políticas y medidas para aliviar la pobreza y la Disminución de la deforestación.

6.4. Desarrollo de las líneas estratégicas

La Contraloría General de la República efectuó auditorías a instituciones relacionadas con el tema (CGR, 2011), como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el MINAM y el MINAGRI, para verificar los métodos de aplicación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), los resultados y el cumplimiento de las funciones y objetivos de dicho mecanismo. Resumimos a continuación las observaciones producto de esas auditorías.

Desarrollo de las líneas estratégicas: Ministerio de Relaciones Exteriores

La ENCC es de cumplimiento obligatorio por ser una norma peruana favorable para implementar nuestro compromiso internacional con la CMNUCC, y admite la vulnerabilidad del Perú frente a la variabilidad climática. Para que la norma surta efectos se requiere de su cumplimiento efectivo y ágil; por ese motivo, el ministerio diagnostica el cumplimiento de las metas propuestas en el marco de la ENCC, con lo que hace una aproximación general sobre el grado de avance obtenido.

La Cancillería tiene un rol importante en ese seguimiento, pues, como consecuencia de su participación — que va de la mano con la del MINAM —, se encarga de elaborar una única posición en donde se declaren y se den a notar los verdaderos intereses del país en las negociaciones internacionales en materia de cambio climático.

Nuestra situación se fortalecerá y tendremos más ocasiones de negociaciones internacionales si se evalúa la eficacia de las estrategias nacionales en torno a la CMNUCC. Se conocerá la real situación

actual del país, simplificando y facilitando la política exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de cambio climático.

El Ministerio de Relaciones Exteriores tuvo una auditoría en el año 2010, con la finalidad de determinar si había cumplido con las metas y objetivos que se propusieron en la CMNUCC. Se encontraron observaciones significativas.

- En primer lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores no incorporó las actividades relacionadas con la implementación de las metas de la ENCC porque no planificó ni coordinó con los organismos involucrados en ello.

Resulta necesario, en el caso del primer punto, realizar lo acordado, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de la estrategia adoptada en la CNCC. Sin embargo, en sus documentos no se encuentran categorías para las actividades específicas que estén relacionadas con esa estrategia. Además, se estaría corriendo el riesgo de perder propuestas sobre negociaciones internacionales que tienen como objetivo la salvaguarda y la seguridad de nuestros intereses ambientales con relación al cambio climático, nuestra megabiodiversidad y las riquezas forestales e hídricas.

- En segundo lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores no ejecutó los compromisos que tenía en relación con la ENCC y con otros acuerdos alcanzados en diferentes reuniones internacionales, debido a la carencia de organización para poder distribuir las tareas tal como lo exige la realización de la estrategia. Esa circunstancia afecta el objetivo de someternos a la ENCC y dificulta la plena ejecución de la política exterior del Perú.

En el segundo caso, para que se puedan ejecutar los compromisos asumidos en la ENCC y en los acuerdos firmados en las reuniones internacionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene que comprometerse del todo y asumir los acuerdos pactados en dicha estrategia, dejando de otorgar competencia a otro órgano, como el Minam. De igual manera, existe una falta de organización para dividirse las labores que demandan la ejecución de la ENCC, situación que nos atrasa mucho más en los objetivos propuestos para la ejecución de la política exterior del Perú en materia de cambio climático.

Una de las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores es informarnos sobre el cambio climático a escala internacional, la estrategia de negociación internacional y los daños y efectos que puede causar el cambio climático. Sin embargo, no conocemos que trabaje sobre estos temas, trabajo que es necesario para poder contar con una buena carta de presentación en las reuniones internacionales en las que participe el Perú, para ser capaces de negociar y ofertar los servicios ambientales a cambio de una justa compensación (posibilidad de apoyo financiero). Para que no se dé más esta incompetencia, debe haber una especificación de los tratos del ministerio en las funciones específicas de la Dirección General del Medio Ambiente.

- En tercer lugar, el Ministerio de Relaciones Exteriores no cumplió con el seguimiento de la implementación de la ENCC.

En el tercer caso, se debe efectuar el seguimiento de los avances de la ENCC con el fin de tener conocimiento acerca de nuestra situación actual en la materia, para que cuando negociemos con otros países tengamos elementos y soporte que se relacionen con los intereses nacionales o regionales.

La conclusión es que el Ministerio de Relaciones Exteriores no cumplió con ejecutar los tres puntos anteriores. Hay que buscar la forma en que las entidades puedan organizarse para planificar una buena estrategia sobre el cambio climático, de modo que al Perú se le abran las puertas para las negociaciones con el exterior.

Si el Ministerio de Relaciones Exteriores cumple lo pactado, crecerá nuestra notoriedad, otros países nos respetarán y nos observarán como un país serio, confiable y, sin duda alguna, con el que se puede negociar. Además, estará informado acerca de los objetivos, las estrategias y los planes nacionales relacionados con lo acordado en la CMNUCC y conocerá con certeza las variaciones por las que nuestro clima atraviesa y atravesará en un futuro no muy lejano, lo que ayudará a estar preparados y a afrontar el problema ambiental de la manera más adecuada, sin causar más daños al medio ambiente o a nosotros mismos y tomando conciencia de la importancia del cumplimiento de lo acordado en la CMNUCC.

Desarrollo de las líneas estratégicas: MINAM

Ante la preocupante situación ambiental¹ y la alta vulnerabilidad de los países de la región², se propuso como tema central de las acciones de la CNCC el cambio climático. Se planteó dar prioridad a los aspectos relacionados con la protección, el uso y el manejo de florestas, recursos hídricos, biodiversidad y energía sustentable, en relación con la emisión de GEI.

Objetivos y finalidad del MINAM

- Evaluar si las acciones efectuadas por el MINAM están orientadas a cumplir los compromisos adoptados en la CMNUCC y la ENCC, con atención a la gestión de adaptación, reducción de la vulnerabilidad y mitigación ante los efectos del cambio climático.
- Establecer si la DGCCDRH promueve la evaluación de acciones, programas y proyectos de adaptación y mitigación en zonas identificadas como vulnerables ante el cambio climático, con énfasis en áreas de relevancia por su biodiversidad

1. Como se ha mencionado, el Perú es uno de los países más vulnerables al cambio climático, vulnerabilidad que se produce por factores ligados a la ubicación geográfica (gran diversidad de climas, con un incremento en la intensidad de sus impactos, lo que lleva a la necesidad de considerar diversas formas para atenuarlos, en lugar de la más simple alternativa de optar por una simple medida), a factores socioeconómicos (que dificultan que las poblaciones sujetas a los impactos reúnan las mejores aptitudes y los recursos financieros suficientes para solventar los efectos en contrario) y a la capacidad de gestión del Estado. Este fenómeno representa un enorme riesgo para la naturaleza, tanto para su biodiversidad como para la riqueza de sus ecosistemas. La afectación se da a todo nivel, y es importante resaltar que los efectos se pueden presentar en la sociedad, tanto en la salud como en la economía. La alteración del equilibrio ecológico altera la disponibilidad de recursos y la actividad productiva que los usa. El desarrollo económico se obstaculiza a partir de la pérdida de disponibilidad de recursos hídricos. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático ha publicado un informe en 2007, identificando impactos posibles para la región sudamericana (por ejemplo, la productividad de algunos cultivos disminuiría y, con ello, la productividad pecuaria, con consecuencias para la seguridad alimentaria, con el aumento del número de personas amenazadas por el hambre; además, podrían experimentarse pérdidas de la diversidad biológica importantes, con la extinción de especies).

2. En nuestro país, la principal fuente de emisiones proviene de la deforestación por el cambio del uso del suelo. A esta causa se suman las emisiones provenientes del sector energético, el sector transportes y el sector industrial. Por lo tanto, la política que deberá adoptar el Perú no puede dejar de lado el impulso de la ciencia y la tecnología en el largo plazo (CNCC, diciembre de 2002, p. 14).

y sus recursos forestales e hídricos, de conformidad con los compromisos asumidos en la CMNUCC.

- Determinar si la DGCCDRH ha implementado el sistema de registro de información y de investigaciones sobre la gestión de adaptación y mitigación antes los efectos de cambio climático.
- La finalidad del MINAM consiste en conservar el medio ambiente, propiciar y asegurar el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, así como contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno, para asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho de gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

El MINAM fue objeto de una auditoría de gestión ambiental en 2010, con la finalidad de determinar si había implementado los compromisos asumidos en la CMNUCC.

El MINAM ha incumplido con funciones primordiales para el cambio climático y la mejora de la situación ambiental, que fueron motivo de su creación:

- el MINAM, como órgano rector de la gestión ambiental en el ámbito nacional, no ha cumplido con sus funciones relativas a la supervisión de los avances sectoriales que se han realizado, lo cual determina que haya escasez de información en esta área;
- el MINAM, no obstante presidir la CNCC, no ha efectuado el seguimiento de la ENCC, lo que impide conocer cuáles son sus avances sectoriales y qué acciones se deben tomar para su actualización;
- ausencia de evaluación periódica y seguimiento de las metas de la ENCC, evaluación y seguimiento que han sido sustituidas por un “diagnóstico sobre evaluación del cumplimiento de metas asumidas en el marco de la ENCC y propuesta de mejora”. A juzgar por la información contenida en ese diagnóstico, puede decirse que los resultados no han sido satisfactorios;
- las debilidades de la ENCC hacen necesaria su actualización;
- se ha determinado que, no obstante conformarse una CNCC, que el ministerio preside, de naturaleza multisectorial y per-

manente, ella no ha efectuado acciones de seguimiento, situación que no permite conocer los avances de la ENCC ni sus debilidades, para los fines de su actualización;

- además, el MINAM, en el diagnóstico referido, no ha incluido todas las acciones efectuadas por los gestores públicos comprometidos en la materia. Finalmente, ha considerado algunas metas de la ENCC como avanzadas, sin un procedimiento objetivo de cuantificación de su ejecución;
- los inventarios de GEI no se vienen utilizando para las categorías principales de fuentes y sumideros, lo que se aparta de las recomendaciones del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático);
- no obstante que el Perú es considerado el tercer lugar más vulnerable del mundo, no se han identificado sus cuencas hidrográficas más frágiles, meta contemplada en la ENCC, y en aquellas en donde se realizaron evaluaciones integrales de vulnerabilidad, estas carecen de criterios de evaluación y seguimiento de las medidas de adaptación propuestas. No se han identificado las cuencas hidrográficas más vulnerables.;
- el MINAM no evidencia haber realizado acciones de seguimiento ni correctivos respecto a la actual situación de la implementación de las ERCC: a la fecha, solo dos de veinticuatro de estas estrategias han sido elaboradas;
- el MINAM no ha coordinado la gestión de cambio climático con las veinticinco regiones del Perú, no ha establecido las zonas más vulnerables ni ha identificado las cuencas hidrográficas más frágiles, meta contemplada en la ENCC. Además, las evaluaciones realizadas carecen de criterios de evaluación y seguimiento de las medidas de adaptación propuestas. Para cumplir con el segundo lineamiento de las líneas estratégicas de cambio climático, que implica “Promover políticas, medidas y proyectos para desarrollar la capacidad de adaptación a los efectos del cambio climático y reducción de la vulnerabilidad”, se planteó un objetivo específico dentro de la ENCC, que implica “fortalecer el manejo integrado de las cuencas hidrográficas más vulnerables frente a los efectos del cambio climático a través de la aplicación de programas y proyectos de adaptación que reduzcan esa vulnerabilidad” (CGR, 2010b, p. 20). No se han ejecutado las acciones necesarias para identificar las cuencas hidrográficas más vulnerables al cambio

climático, lo cual constituye un requisito previo para poder realizar el objetivo. Asimismo, hasta 2009, solo se habían hecho evaluaciones en cuatro cuencas hidrográficas (ríos Piura, Mantaro, Santa y Mayo), que permitieron establecer algunas medidas de adaptación, aunque hasta la publicación del informe ninguna se había implementado. Un análisis sobre la misma situación fue formulado por la auditoría de gestión ambiental realizada al MINAG, ya que esta entidad tampoco ha mostrado contribuciones significativas. Un avance, aunque no muy efectivo, reconocido en la auditoría es que se ha confeccionado un mapa de vulnerabilidad del Perú, que presenta limitaciones porque no considera todos los criterios disponibles³;

- la auditoría también reveló que la CNCC sufre grandes debilidades debido a que no existe una programación adecuada, organismo que no ha incorporado a entidades que tienen funciones relativas a la temática del cambio climático, como la Autoridad Nacional del Agua (ANA), el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y los veinticinco gobiernos regionales. Estos además debieron seguir los lineamientos planteados y puestos a disposición por el MINAM en 2010 para elaborar ERCC; de acuerdo con la auditoría, solo Amazonas y Junín habían cumplido con estas tareas. Esta situación va claramente en contra del *segundo lineamiento* planteado para el mecanismo del desarrollo limpio⁴, pues sin la implementación de las políticas adecuadas para cada región no se podrán elaborar los proyectos adecuados;
- no se ha brindado la importancia debida al desarrollo de las medidas adecuadas para el manejo racional de las emisiones de GEI. No hemos adoptado las medidas recomendadas por

3. Puede accederse al mapa en <http://geoservidor.minam.gob.pe/geoservidor/Archivos/Mapa/MAPA%20DE%20VULNERABILIDADFISICA%20DEL%20PERU.pdf>.

4. El Protocolo de Kioto plantea tres mecanismos extraterritoriales para la reducción de emisiones de efecto invernadero; uno de ellos es el llamado *mecanismo de desarrollo limpio* (MDL). Este mecanismo, contenido en el artículo 12 del Protocolo, implica que los países industrializados con metas de reducción de emisiones de GEI, pueden adquirirlas a través del financiamiento de proyectos de reducción de emisiones en los países que aún se encuentran en vías de desarrollo. Para tal efecto, deberán apoyar los procesos de desarrollo sostenible en los países en desarrollo y velar por que estas reducciones sean medibles en un futuro (CNCC, diciembre de 2002, p. 12).

el IPCC y que constituyen los niveles de mayor complejidad metodológica (niveles superiores 2 y 3), por lo que el nivel de certeza de nuestra información no es adecuado y esto afectará de manera directa las medidas que se tomen. No contamos con la promoción necesaria de la investigación y el desarrollo de procedimientos que se ajusten a nuestra realidad y a los niveles superiores planteados por el IPCC.

Desarrollo de las líneas estratégicas: MINAGRI

Las funciones y la finalidad del MINAGRI son diseñar, establecer y supervisar la política nacional agraria del Estado, en ejercicio de su rectoría respecto a esta, de acuerdo con las atribuciones conferidas por la Constitución Política del Perú y demás leyes. Asimismo, tiene como fin conducir el desarrollo agrario con la promoción del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la competitividad y la equidad, en el marco de la modernización y descentralización del Estado, para contribuir al desarrollo rural y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El MINAGRI cuenta con la *Estrategia Nacional Forestal 2002–2021* y el *Plan Nacional de Reforestación Perú 2005–2024*, con pautas sobre la mitigación de las causas del cambio climático a nivel nacional, en particular sobre reforestación de las cuencas hidrográficas y manejo de los recursos naturales. Asimismo, el sector tiene normas sobre contratos de concesión con fines de conservación y ha formulado el *Plan de manejo forestal (PMF) en bosques de comunidades nativas y/o campesinas*, el *Plan operativo anual de bosques* y los *Planes de manejo de fauna silvestre para concesiones de área para manejo de fauna silvestre de tierras del Estado*.

El MINAGRI tuvo una auditoría de gestión ambiental en 2010, con la finalidad de determinar si había implementado los compromisos asumidos en la CMNUCC.

- Las acciones realizadas por el MINAGRI resultan insuficientes y no contribuyen a la reducción de la deforestación, problema que promueve el cambio climático, a través de proyectos que prioricen actividades en áreas geográficas vulnerables, acordes con los objetivos y metas estratégicas de la ENCC y los compromisos asumidos en la CMNUCC.

Con el aporte de acciones concretas de mitigación se contribuirá al avance de la línea estratégica que estipula la disminución de la tasa de deforestación como política de Estado. Asimismo, el Plan Nacional de Reforestación Perú 2005–2024 contiene normas prioritarias para la recuperación de los ecosistemas.

- El MINAGRI no ha desarrollado metodologías para el registro de datos relativos al sistema de cambio climático, revelados en los temas de investigación identificados como prioritarios para la *determinación de GEI* en el sector agrario. Esta situación ocasiona que nuestro país carezca de información confiable sobre los diversos escenarios climáticos. Al mismo tiempo, genera el riesgo de que las decisiones que se tomen en mitigación y adaptación⁵ en materia agrícola no sean las más adecuadas. De la misma manera, ocasiona que persista un elevado grado de incertidumbre en los inventarios del sector agrario.

Es necesario que se formulen metodologías de investigación necesarias para actualizar los datos relativos al cambio climático, en particular de las categorías principales generadoras de GEI en el sector agrario, a fin de contar con información confiable, actualizada y completa, y reportarla al MINAM, como base para los inventarios nacionales.

- El MINAGRI no tiene identificadas las *cuenkas hidrográficas más vulnerables* a los efectos del cambio climático. El Perú es uno de los tres países más vulnerables del mundo⁶. Económicamente, las poblaciones pobres que deben enfrentar los efectos climáticos hacen más compleja y costosa la tarea ante inundaciones, sequías, heladas, aluviones, etc., si no se toman acciones de adaptación de manera previa. En el sector

5. Uno de los compromisos establecidos en el artículo 4 de la CMNUCC es: e) Cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados para la ordenación de las zonas costeras, los recursos hídricos y la agricultura, y para la protección y rehabilitación de las zonas [...] afectadas por la sequía y la desertificación, así como por las inundaciones.

6. ¿Por qué Perú es el tercer país más vulnerable al cambio Climático? Puede accederse a la información en: <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/por-que-el-peru-es-el-tercer-pais-mas-vulnerable-al-cambio-climatico/>.

Agricultura, ellas debieron tomarse en forma integral en las cuencas hidrográficas.

Se deben ejecutar los estudios pertinentes para la identificación de las unidades geográficas más vulnerables frente al cambio climático a nivel nacional, a fin de priorizar la implementación de programas y proyectos de adaptación, reduciendo el nivel de vulnerabilidad de las poblaciones más vulnerables al cambio climático. Asimismo, es necesario formular una guía metodológica para ejecutar la última fase (continuación del proceso de adaptación, que implica implementación, supervisión y evaluación) de la evaluación local integrada de la cuenca del río Piura.

- El MINAGRI no ha venido aplicando acciones de implementación, supervisión y evaluación de manera coordinada y participativa con los demás actores involucrados.
- El MINAGRI *no ha hecho un seguimiento a las acciones realizadas por el sector*, toda vez que ellas no se relacionan con el tema de la meta estratégica asumida, lo que demuestra la ausencia de respuesta a las urgentes necesidades de la población más vulnerable ante los efectos adversos del cambio climático.
- El MINAGRI no ha efectuado las investigaciones necesarias para registrar datos relativos a los temas priorizados en el sector agrario ante los impactos adversos al cambio climático, en niveles superiores de análisis, situación que se debe a que el sector, a través de sus órganos especializados competentes, no ha desarrollado metodologías para su registro.

Consecuentemente, nuestro país carece de información confiable sobre diversos escenarios climáticos, lo que genera el riesgo en la toma de decisiones respecto a la mitigación y adaptación en materia agrícola y permite, además, que persista un elevado grado de incertidumbre en los inventarios del sector agrario.

- El MINAGRI *no tiene identificadas las cuencas hidrográficas más vulnerables a los efectos del cambio climático*, situación que se debe a la falta de aplicación de medidas establecidas en la política marco de adaptación impartidas por el PNUD y su integración en la Política Nacional Agraria e instrumentos de gestión para la identificación de las vulnerabilidades actuales y

futuras frente a sus escenarios climáticos. Es el caso particular de la evaluación de la vulnerabilidad física natural en la cuenca del río Piura.

En consecuencia, esta situación no permite conocer los niveles de vulnerabilidad actual y futura en las cuencas hidrográficas a nivel nacional por efectos del cambio climático, lo que limita su inserción en los instrumentos de ordenamiento del territorio y de prevención ante desastres.

Además, es necesario que se incorporen dentro de la Política Nacional Agraria, en coordinación con el MINAM, las medidas establecidas en la Política Marco de Adaptación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD,) para la identificación de las vulnerabilidades actuales y futuras frente a escenarios climáticos, orientadas a priorizar el gasto e inversión pública en los programas y proyectos nacionales de desarrollo sostenible.

- La Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI, designada como titular del sector ante la CNCC, no ha venido supervisando las acciones ejecutadas, toda vez que estas no se relacionan con el tema de las metas estratégicas asumidas por el sector agrario.

En consecuencia, los trabajos realizados y el avance mostrado no responden a las urgentes necesidades de la población vulnerable ante los efectos adversos del cambio climático, que con la aplicación de las líneas estratégicas planteadas en la ENCC, deben atenuar los impactos producidos ante eventos extremos.

La ENCC tiene como propósito reducir los impactos adversos del cambio climático, mediante estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación, y controlar las emisiones contaminantes y de GEI, a través de programas de energías renovables y de eficiencia energética. Para lograr estos propósitos, la ENCC estableció *once líneas estratégicas* (aprobadas mediante D. S. N. 086-2003), con sus correspondientes objetivos estratégicos y metas, de las cuales *nueve son asumidas por el MINAG* (según Oficio N. 3056-2009-AG-SEGMA, del 17 de diciembre de 2009) en el ámbito de sus funciones sectoriales.

El MINAG ha emitido como seguimiento de la aplicación de las líneas estratégicas de las unidades que lo conforman, información que revela un avance limitado y que en algunos casos no se encuen-

tra relacionada con el tema de la meta, en consideración a la urgencia de los propósitos señalados y el tiempo transcurrido desde la aprobación de la ENCC (octubre de 2003). Además, esta información de seguimiento no muestra el uso de información que sustente los avances que señala.