

Experiencia destacada: Perú

La creación de un Grupo de Trabajo Multisectorial para preparar la implementación de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDCs)

Junio 2020

Contexto

La acción climática ha tomado creciente relevancia en Perú¹. Desde el más alto nivel se ha comprendido que es clave para el bienestar general de la nación y genera la oportunidad para emprender acciones transformadoras para avanzar hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima. En consecuencia, como primera acción estratégica, el Estado peruano estableció en 2016 el Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (GTM-NDC)². La instancia fue liderada por el Ministerio del Ambiente (MINAM)³, institución a cargo del diseño e implementación de la gestión integral del cambio climático. El mandato del GTM-NDC fue identificar acciones para priorizar las inversiones y actividades necesarias para lograr la meta nacional de reducir el 30% de las emisiones de GEI al 2030.

La NDC del Perú:

Reducir las emisiones de GEI en un 20% vs. BAU para 2030 con recursos nacionales y la participación del sector privado; y una reducción del 30% para 2030 considerando el apoyo climático internacional.

El GTM-NDC utilizó una metodología innovadora en el país, por su articulación multisectorial entre los diversos sectores gubernamentales y al interior de ellos, habiendo involucrado al sector público, sector privado, poblaciones indígenas, sociedad civil, jóvenes, población afroperuana, academia y la cooperación internacional. Los resultados del GTM-NDC se socializaron a través de 26 espacios participativos denominados “*Dialoguemos sobre las NDC en el Perú*”, los cuales se realizaron entre octubre de 2017 y noviembre de 2018 en todas las regiones del país y con la participación de más de 1.500 actores de todo el país.

El GTM-NDC se creó para elaborar pautas generales orientadoras para los sectores gubernamentales directamente relacionados con la elaboración de la NDC, específicamente en la cuantificación de sus contribuciones sectoriales, la identificación de los responsables de la implementación y de los recursos necesarios para su puesta en marcha, brindando una señal para las inversiones del sector privado relacionadas con la descarbonización de la economía y la adaptación a los efectos del cambio climático.

El Grupo funcionó mediante sesiones ordinarias mensuales con grupos de trabajo sectoriales y talleres temáticos, así como sesiones extraordinarias de alto nivel. Como resultado, cada sector involucrado en la implementación de la NDC elaboró una Hoja de Ruta para propiciar las condiciones habilitantes que permitieran lograr las metas de la NDC en el corto y mediano plazo, transformándose en una primera señal, tanto para la inversión pública como privada, en post del tránsito hacia una economía baja en carbono y resiliente al clima. En esta hoja de ruta están reflejadas las [62 medidas de mitigación](#) y [91 medidas de adaptación](#) propuestas en la NDC del país.

La participación de sectores transversales como Educación; Desarrollo e Inclusión Social; Cultura; Mujer y Poblaciones Vulnerables; y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico fueron un valioso punto a destacar en la

¹ Perú ratificó el Acuerdo de París (julio, 2016) antes de que fuera adoptado por la Conferencia de las Partes en la CMNUCC (noviembre, 2016).

² El grupo de trabajo fue configurado bajo una naturaleza temporal.

³ El GTM-NDC funcionó en una primera instancia hasta Diciembre de 2018..

la conformación diversa del GTM-NDC, la cual reflejó el esfuerzo del Estado en incorporar los enfoques transversales de género, interculturalidad e intergeneracional en el proceso de formulación e implementación de las NDC y la necesidad de desarrollar este proceso, a través de la óptica de los instrumentos estatales de planificación estratégica.

Si bien el GTM-NDC fue establecido para realizar un aporte significativo al trabajo técnico necesario para elaborar una NDC robusta, no estuvo exenta de dificultades y desafíos en su puesta en marcha, dentro de estos: i) Informar y sensibilizar sobre los impactos y consecuencias del cambio climático y el rol que cada institución juega para abordar la problemática; ii) Organizar y coordinar los subgrupos de trabajo temático; y iii) Incorporar a los gobiernos regionales y locales una vez puesto en marcha el trabajo a nivel central (2017).



Principales actores involucrados en el GTM-NDC

Consideraciones clave y mejoras

Diversos especialistas entrevistados⁴ coinciden que la experiencia con el GTM-NDC sirvió para generar una comunidad plural para discutir la política climática, profundizar conocimientos, interactuar con múltiples actores, y priorizar políticas e inversiones. Ahora, concretar las condiciones habilitantes de las acciones de adaptación y mitigación es el siguiente desafío para fortalecer la implementación, más aún considerando que existe limitado conocimiento de herramientas, metodologías, métricas, finanzas y estándares. Bajo este contexto, el intercambio multilateral que propicia la Alianza del Pacífico, especialmente a través del Subgrupo Técnico de MRV, constituye una oportunidad para intercambiar experiencias y métodos de trabajo para identificar desafíos, superar barreras y proponer diseños institucionales para implementar acciones de mitigación que respondan a las necesidades domésticas de cada país.

⁴ Durante la elaboración del documento “Línea base para el MRV de las acciones de mitigación del cambio climático en el Perú”, más de 10 fueron los especialistas considerados para tener una primera apreciación respecto al trabajo del GTM-NDC.

Si bien el trabajo del GTM-NDC abrió la discusión climática a los principales sectores incumbentes, la preguntas que nacen en esta etapa de identificación de prioridades y planificación de acciones son:

- ¿Cómo se distribuirá y llevará a cabo la implementación de las NDC en los distintos niveles de gobierno?
- ¿De qué manera se puede facilitar la colaboración efectiva entre el sector público y privado?
- ¿Cómo se puede involucrar al sector financiero?

Las conclusiones a las que se llegó en el Informe "[Línea base para el MRV de las acciones de mitigación del cambio climático en Perú](#)" intenta responder en parte a estas preguntas. En efecto, se halló un ambiente propicio, diversos instrumentos regulatorios habilitantes y un grupo de profesionales a nivel de gobierno central con voluntad de implementar las acciones de mitigación identificadas en cada sector. Sin embargo, se evidencia que más que voluntad se requiere 'institucionalizar' las instancias de discusión y cooperación multisectorial. En esta línea, el Estado ha desarrollado y madurando diversos instrumentos que permitirán facilitar la implementación, el monitoreo y la transparencia de múltiples medidas e instrumentos, como por ejemplo: [El INFOCARBONO](#), [las guías para desarrollar inventarios nacionales](#), [la Huella de Carbono Perú](#), el Registro Nacional de Medidas de Mitigación⁵, el Sistema de MRV de Acciones de Mitigación⁶, [el Registro REDD+](#) y el Sistema de Reporte y Monitoreo del Financiamiento Climático.⁷

La acción climática en el Perú:

- [Ley Marco de Cambio Climático](#) (Abril, 2018) y su [Reglamento](#) (Diciembre, 2019)
- [Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad](#) (da impulso a la infraestructura verde)
- [Plan Nacional de Competitividad y Productividad](#) (promueve actividades económicas con instrumentos de gestión climáticos claves para las NDC).

Para las acciones de mitigación, el Estado está creando una **Plataforma de Monitoreo** cuyo alcance es la medición, reporte y verificación (MRV) de emisiones, remociones, reducciones de emisiones e incremento de remociones de GEI, el monitoreo y evaluación (M&E) de las medidas de adaptación y el monitoreo y reporte del financiamiento climático⁸. Además, en la actualidad se está desarrollando la Plataforma de Monitoreo y Evaluación (M&E) de la adaptación al cambio climático. Este trabajo ha identificado 151 indicadores que requieren monitoreo, así como la hoja de ruta para su implementación.

El **Registro Nacional de Acciones de Mitigación** considera las medidas del gobierno, las que aplican a los mecanismos externos de créditos de carbono, las que están bajo el Estándar Nacional del Perú y las que aplican a las transacciones internacionales. El MINAM y las autoridades nacionales y subnacionales podrán optar a mayor financiamiento a través de mecanismos de mercado como: mercados de carbono regulados, resultados de mitigación de transferencia internacional (ITMO), mecanismos externos de créditos de carbono (MDL, VCS, GS, SDM), compartir reducciones de emisiones y el mercado doméstico de carbono.

Respecto al **Sistema de MRV de Medidas de Mitigación**, el Estado se está concentrando en los inventarios de emisiones a través del INFOCARBONO. El Perú se rige por las directrices de MRV establecidas por el IPCC y el Acuerdo de París (Artículo 6) y el sistema posee una cobertura nacional y organizacional.

Retos & Barreras

La acción climática en el Perú enfrenta una serie de desafíos:

⁵ Instrumento en propuesta de diseño, aún no publicado.

⁶ Instrumento en propuesta de marco conceptual, aún no publicado.

⁷ Instrumento en proceso de diseño, aún no publicado.

⁸ La plataforma está en proceso para iniciar su operación. Estará alojada y será administrada por el MINAM.

- Además de los desafíos que supone el cambio climático en Perú, existen desafíos sociales y ambientales locales asociados a: conflictos por el uso del territorio; mejorar la distribución de los beneficios; surgimiento de externalidades negativas; sobreexplotación de recursos; entre otros. En ese sentido, el Ministerio del Ambiente, como autoridad nacional en materia de cambio climático, debe considerar en el diseño e implementación de sus acciones, las necesidades domésticas que responden de manera coherente a los impactos sociales y económicos del cambio climático, generando condiciones habilitantes atractivas para gatillar tanto inversión pública como privada.
- Evidenciar de manera multisectorial, multinivel y multiactor los beneficios de promover una economía baja en carbono, desacoplando el crecimiento económico de las emisiones contaminantes tanto locales como globales, considerando entre otros: el acelerado ritmo de crecimiento de la población urbana y la alta dependencia del país en combustibles fósiles.
- Disponer de información nítida y precisa para una población que no está sensibilizada respecto a las amenazas del cambio climático.
- Resaltar la relevancia de adoptar medidas de alto impacto en lugar de esfuerzos acotados y fragmentados.
- Actualizar e implementar su estrategia de comunicaciones para informar, socializar y empoderar a los diferentes actores, vinculados a la acción climática, para la implementación de las medidas de adaptación y mitigación en todo el país.

A nivel de los actores de implementación, se identifican también una serie de retos y barreras, entre las cuales se puede nombrar:

- Los implementadores (autoridades, técnicos y administrativos) poseen diversos y dispares niveles de conocimiento en temas climáticos relacionados con sus actividades cotidianas.
- Los distintos tiempos destinados a tareas 'climáticas' en el desempeño cotidiano. En efecto, las tareas climáticas tienden a diluirse dentro de otras tareas encomendadas, particularmente para los sectores, generando en consecuencia retrasos en las entregas de información y documentación.
- Diferentes concepciones y conocimientos en materia de mitigación y adaptación al cambio climático y su gestión.
- Incrementar los profesionales encargados de las acciones climáticas en las entidades involucradas (sobre todo a nivel subnacional), las que mayoritariamente no son mandatadas explícitamente para desempeñar dichas funciones.
- Promover la movilización de profesionales capacitados en los temas de cambio climático a otras ciudades para apoyar y capacitar a entidades de gobiernos subnacionales o para encuentros con las partes interesadas.

En la etapa actual de la implementación, de las 62 acciones de mitigación y 91 acciones de adaptación identificadas por el GTM-NDC, la implementación de las medidas ha tenido diferentes grados de avance según sectores. Esto se debe principalmente al grado de voluntad política e involucramiento y compromiso de las altas direcciones, comenzando por los ministros. En consecuencia, los sectores más rezagados requieren del desarrollo de una estrategia que releve su importancia sectorial en el contexto nacional, dando cuenta de los beneficios directos y co-beneficios de inversión en tecnologías y proyectos transformadores.

Las acciones identificadas por el GTM-NDC se encuentran actualmente en una fase de implementación; se necesita que las autoridades, funcionarios y técnicos regionales y locales puedan ir al paso del gobierno central. En consecuencia, se requiere fortalecer los marcos institucionales, la comunicación y el manejo de información a nivel subregional, dotar de mayores capacidades y recursos. Las principales necesidades detectadas apuntan al

fortalecimiento de capacidades técnicas y de gobernanza, a la designación de grupos de trabajo especializados en cambio climático que coordinen actividades con el gobierno central, al uso de herramientas y metodologías estandarizadas a nivel nacional e internacional, así como a la asistencia técnica y el financiamiento climático internacional. En esta línea, las oportunidades de intercambio y fortalecimiento de capacidades que ofrece la Alianza del Pacífico en general y el SGT-MRV en particular, representan un acceso real a recursos y experiencias que pueden transformarse en el corto plazo en factores habilitantes, ya sea a través de pilotos, intercambios bilaterales/multilaterales y la mayor visibilidad de acciones concretas.

Oportunidades para el seguimiento de la acción climática mediante sistemas de MRV

Perú enfrenta grandes retos a nivel político, económico e institucional. A nivel de política climática, el monitoreo y la transparencia juegan un rol importante para propiciar proyectos financiables y mecanismos de reducción de riesgos para las inversiones climáticas, aplicando los estándares como los sugeridos por el Acuerdo de París para impulsar una economía baja en carbono. Los sistemas de MRV son imprescindibles para el diseño e implementación de políticas e instrumentos.

El aporte del GTM-NDC fue sustantivo. Su configuración y trabajo coordinado intersectorial para la transversalización de la acción climática e implementación de la NDC permitió priorizar áreas y medidas para avanzar hacia una descarbonización de la economía. Esta práctica puede aportar a la mayor confianza de los fondos y los mercados para acelerar las inversiones a través de proyectos sustentables con la finalidad de implementar las 62 iniciativas de mitigación y las 91 medidas de adaptación propuestas en la NDC junto a sus respectivos sistemas de MRV. La institucionalización del GTM-NDC es clave para enfrentar los futuros cambios de gobierno, los vaivenes financieros y la fragmentación de esfuerzos entre gobierno nacional y subnacional.

Resumen de oportunidades

- La Alianza del Pacífico y la SGT-MRV presentan grandes oportunidades para la cooperación entre países.
- Propiciar proyectos financiables y mecanismos de reducción de riesgos para las inversiones climáticas, aplicando los estándares que impone el Acuerdo de París en cuanto a monitoreo y transparencia
- Mantener activos y actualizados a los equipos sectoriales vinculados a la implementación de la NDC a través del fortalecimiento institucional para dar confianza a fondos y mercados climáticos para las inversiones.
- Promover canales de comunicación para diseminar los avances en la implementación de la NDC, a través de la publicación de informes de accesibilidad pública.
- Promover la operación y mantenimiento del Registro Nacional de Acciones de Mitigación por un equipo técnico local que esté institucionalizado en una entidad pública relevante.
- Desarrollar sistemas de MRV efectivo que incluya todos los niveles políticos, los impactos de las acciones de mitigación y el uso de registros de emisiones en el mercado de carbono.

El logro en la implementación de las acciones de mitigación del Perú, la gobernanza climática interada de las acciones, la transparencia en su ejecución y fortalecimiento de sus sistemas de MRV, contribuirá a la reducción de emisiones globales, generando condiciones para incentivar inversiones tanto públicas como privadas y permitirá a Perú tener acceso a fondos adicionales, promoviendo una economía más verde y menos intensiva en carbono que responda a los desafíos que imponen las demandas domésticas y el combate contra el cambio climático.

Para obtener más información sobre este 'spotlight Paper' comuníquese con el [investigador principal](#) - Sr. Carlos Orbezo, o para obtener más información sobre cualquier otro [documentos de Serie Spotlight](#), comuníquese con el [coordinador SGT-MRV](#)- Sr. Francisco Pinto.