

# CONTRIBUIR PARA TENER MÁS TIEMPO



ANÁLISIS LEGAL Y ESTADO DE AVANCE  
DE LAS NDC EN EL PERÚ

RICHARD ANDRÉ O'DIANA ROCCA



# Contribuir para tener más tiempo

ANÁLISIS LEGAL  
Y ESTADO DE AVANCE  
DE LAS NDC EN EL PERÚ

RICHARD ANDRÉ O'DIANA ROCCA





### **RICHARD O'DIANA ROCCA (LIMA, 1988)**

Es abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en “Comunicación Política e Institucional” por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Actualmente labora como abogado del Movimiento Ciudadano Frente al Cambio Climático (MOCICC). Tiene experiencia en litigio estratégico e investigación en derechos humanos, pueblos indígenas e industrias extractivas. Es docente en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

#### ***Contribuir para tener más tiempo. Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú***

Publicación del Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (Mocicc), elaborada con el apoyo de la organización Rainforest Noruega.

Dirección: Jr. Coronel Zegarra 426, Jesús María, Lima 11

**Ilustración de portada y Diagramación:** Grettel Montesinos

**Corrección ortográfica y de estilo:** Luis Ráez

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-07863

Está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se indique la fuente.

[www.mocicc.org](http://www.mocicc.org)

 [@mociccperu](https://twitter.com/mociccperu)

 [www.facebook.com/MOCICCPeru/](https://www.facebook.com/MOCICCPeru/)

 [@mociccperu](https://www.instagram.com/mociccperu)

Impreso en:

Gama Gráfica S.R.L

Jr. Risso 560, Lince

Lima, junio de 2019





# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>11</b>
<b>Sustento internacional de las NDC</b>	<b>12</b>
<b>Sustento nacional de las NDC</b>	<b>14</b>
La Comisión Multisectorial (2015)	<b>14</b>
El Grupo de Trabajo Multisectorial (2018)	<b>18</b>
Ley Marco de Cambio Climático (2018)	<b>20</b>
<b>Exigencia legal: ¿Son obligatorias las NDC?</b>	<b>22</b>
<b>Las NDC en otros países</b>	<b>26</b>
<b>Acciones de mitigación en materia de USCUS</b>	<b>29</b>
<b>Presupuestos para las medidas de mitigación en USCUS</b>	<b>51</b>
<b>Reflexiones presupuestarias</b>	<b>71</b>
<b>Avances momentáneos</b>	<b>72</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>77</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>80</b>



## Prólogo

Nos encontramos en una crisis planetaria sin precedentes en la historia de la humanidad. La ciencia ha llegado a consensos que bordean lo unánime: tenemos un breve umbral de doce años para hacer cambios nunca antes vistos en prácticamente todos los sectores de la vida de nuestras sociedades. La producción y el consumo tienen que modificarse, pero también nuestra forma de interactuar con nuestro entorno. La contaminación por Gases de Efecto Invernadero debe reducirse drásticamente, la extracción masiva de bienes de la naturaleza debe parar, los bosques y ecosistemas deben ser protegidos como patrimonio y sus servicios ambientales resguardados. Todo esto para que el cambio climático no haga que la temperatura promedio del planeta supere los 1.5°C y que traiga consigo el colapso de diversos ecosistemas y formas de vida.

A pesar de los discursos políticos, el Estado peruano no escapa de esto, sino que se encuentra en el ojo de la tormenta. Esto debido a que será uno de los territorios más impactados, sea por su megadiversidad o por sus ecosistemas encontrados en pequeños y frágiles espacios geográficos. En esa medida se han planteado los compromisos del Estado, y aunque son pequeños y desiguales con respecto a nuestra necesidad de atender a los ciudadanos y ciudadanas que necesitan gozar de un ambiente sano, son compromisos al fin.

El seguimiento de estas medidas, denominadas Contribuciones Nacionalmente Determinadas (o comúnmente llamadas “NDC”) nos plantean las preguntas centrales de este documento: ¿Estamos cumpliendo nuestra palabra como nación frente al mundo? ¿Hemos hecho algo para movilizar los recursos y las voluntades necesarias para estar a la altura de las circunstancias? ¿Trascendemos la mediocridad y estamos transicionando hacia nuevos compromisos con nuestros territorios y elevando la ambición? Las respuestas a estas interrogantes tienen en sí mismas las llaves de nuestro futuro.

Las décadas de información científica acumuladas suprimen a la ignorancia como excusa. La acción política es imprescindible en este contexto histórico y la vigilancia de la misma es una responsabilidad de la que la sociedad civil y la ciudadanía no pueden escapar. El texto que tienen entre sus manos es una aproximación a esta tarea urgente.

Evitar la negligencia y desidia estatal es un reto que como nación debemos enfrentar de cara al bicentenario nacional. Para esto, el documento intenta hacer un análisis exhaustivo del marco de políticas más importante para encarar el cambio climático en los próximos años: Las Contribuciones Nacionalmente Determinadas. El autor ha hecho un esfuerzo de sistematización y análisis para que sus límites y perspectivas legales se perfilen claramente como un instrumento al alcance de toda la ciudadanía.

El Cambio Climático ya está aquí.

**Antonio Zambrano Allende**  
**MOCICC**





Foto: MOCICC

## Introducción

La situación del cambio climático es cada vez más grave. El Acuerdo de París precisa que los compromisos climáticos deben triplicarse en todos los Estados para evitar superar los 2° C, y para no pasar de 1,5 °C se debe quintuplicar la ambición de cada país. Este escenario de urgencia sería ratificado por el quinto informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), el cual apunta a la reducción de emisiones a escala global para combatir el calentamiento global.

Gran cantidad de gases de efecto invernadero (en adelante, GEI) proviene del uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS). Este sector hace referencia a todo tipo de actividades de la gestión forestal, como la conservación de bosques, la producción de madera o el establecimiento de áreas naturales protegidas. Estos cambios de suelo y uso de suelo implican deforestación, lo cual genera emisiones de dióxido de carbono hacia la atmósfera.

Al año 2012, las emisiones de GEI que provenían del sector USCUSS representaban el 50,63% de las emisiones nacionales.<sup>1</sup> Así, por ejemplo, según información del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), entre 2001 y 2016, la Amazonía peruana perdió en superficie de bosques 1.974.208 hectáreas (ha). De seguir así el ritmo de deforestación, se perderían 2,77 millones de hectáreas de bosque en la Amazonía peruana entre el 2018 al 2030. Dentro de las principales causas de la deforestación en el Perú está la tala ilegal de árboles, la construcción de carreteras, el agronegocio de monocultivos (la palma aceitera sobre todo) y las actividades extractivas (minería, petróleo y gas).

Entre los diversos mecanismos que se han instaurado para contrarrestar el cambio climático encontramos a las contribuciones determinadas a nivel nacional (en adelante, se les llamará NDC, por sus siglas en inglés).

---

**1** Información brindada por el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (INGEI).

## Sustento internacional de las NDC

Las NDC son instrumentos que señalan la intención de los Estados por reducir sus emisiones de GEI según sus capacidades y características propias. De esta forma, indican cuánto porcentaje de GEI reducirán o, de ser más precisas, indican las reducciones de GEI por sectores (bosques, residuos, energía, etc.) y por actividades en concreto. Si bien parte de una obligación internacional vinculante como el Acuerdo de París, el porcentaje de compromiso de las NDC es voluntario (en el caso del Perú, se comprometió a reducir 30% de las emisiones de GEI para el año 2030).

Estas obligaciones nacieron del Acuerdo de París (en adelante, el Acuerdo), adoptado en diciembre de 2015 y ratificado por el Perú en abril de 2016. El Acuerdo entró en vigor (léase, formar parte de los ordenamientos jurídicos de los países que lo han ratificado) el 4 de noviembre de 2016<sup>2</sup> y comenzará a tener efecto en el año 2020. Este tratado tiene como objetivo, expresado en su artículo 2.1, que el aumento de la temperatura media mundial esté por debajo de los 2 °C, procurando incluso que, de ser posible, el aumento llegue a estar por debajo de 1,5 °C.

Sobre el tema de las NDC, el Acuerdo señaló lo siguiente:

### “Artículo 4

(...)

**2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar.**

---

**2** El Acuerdo de París, señala en su artículo 2.1 que “entrará en vigor al trigésimo día contado desde la fecha en que no menos de 55 Partes en la Convención, cuyas emisiones estimadas representen globalmente por lo menos un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”. Cabe añadir que por “Convención” se hace referencia a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

**Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.**

**3. La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente** para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

(...)

**9. Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años**, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tener en cuenta los resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14.

(...)

**11. Las Partes podrán ajustar en cualquier momento su contribución determinada a nivel nacional que esté vigente con miras a aumentar su nivel de ambición**, de conformidad con la orientación que imparta la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.”

Como vemos, se deben hacer varias precisiones sobre la aplicabilidad de las NDC según el articulado del Acuerdo, lo cual será abordado en el punto N.º 4 de este informe. Por el momento, veamos cómo se abordó el tema de las NDC a nivel nacional.

## Sustento nacional de las NDC

### LA COMISIÓN MULTISECTORIAL (2015)

A partir de lo regulado en el Acuerdo, el Estado peruano comenzó a implementar las NDC. De esta forma, mediante Resolución Suprema N.º 129-2015-PCM, se creó una Comisión Multisectorial que se encargó de elaborar el informe técnico (que tiene como fecha 18 de septiembre de 2015) que contiene las propuestas a ser presentadas a las Naciones Unidas. Esta Comisión Multisectorial estaba formada por el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Ministerio de Producción (PRODUCE), el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Salud (MINSA), el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Cultura (MINCU) y el Ministerio de Justicia (MINJUS).

La Comisión Multisectorial se trazó el objetivo de **reducir el 30% de las emisiones de GEI para el año 2030**, en comparación a un escenario business as usual (BAU).<sup>3</sup> Específicamente, **20% (59,0 MtCO<sub>2</sub>)<sup>4</sup> será una meta no condicionada** (inversiones y gastos con recursos internos, públicos y privados) y **10% (30,4 de MtCO<sub>2</sub>) una meta condicionada** (disponibilidad de financiamiento externo internacional y condiciones favorables). Es decir, se buscaría reducir un total de 89,4 MtCO<sub>2</sub>.

La Comisión Multisectorial propuso **75 opciones de mitigación**, distribuidas de la siguiente manera: 25 para el sector energía, 13 para el sector USCUS o bosques, 10 para el sector agricultura, 10 para el sector transporte, nueve para el sector desechos y ocho para el sector de procesos industriales.

---

**3** El escenario *business as usual* (negocios como siempre, en castellano) es una proyección mediante la cual se traza en un horizonte determinado en base a una suposición de actividades y tendencias.

**4** MtCO<sub>2</sub>: toneladas métricas de dióxido de carbono.

Las metas de reducción por sector que estableció la Comisión Multisectorial en el 2015 fueron las siguientes:

- ♦ **10,863 MtCO<sub>2</sub>** del sector energía.
- ♦ **60,574 MtCO<sub>2</sub>** del sector USCUS.
- ♦ **4,685 MtCO<sub>2</sub>** del sector agricultura.
- ♦ **3,903 MtCO<sub>2</sub>** del sector desechos.
- ♦ **5,058 MtCO<sub>2</sub>** del sector procesos industriales y uso de productos.
- ♦ **3,067 MtCO<sub>2</sub>** del sector transporte.
- ♦ **1,20 MtCO<sub>2</sub>** de otros sectores.

Todas estas cifras suman los 89,4 MtCO<sub>2</sub> que se busca reducir; es decir, el compromiso de disminución de 30% de GEI de los 298,3 MtCO<sub>2</sub> que se calcula producir para el año 2030. La pregunta que quedaba en el aire era si esta meta era la adecuada para lograr alguna diferencia real o si más bien era un paliativo demasiado débil.

Ante esta duda sobre la ambición, la COP20 requirió que se justifique por qué la propuesta es justa y ambiciosa. Como no había métrica oficial, el Estado contó con la colaboración de New Climate y GIZ para elaborar un análisis de diferentes enfoques e indicadores para las emisiones nacionales.

El Estado peruano señala que su propuesta de NDC es justa y ambiciosa ya que, al año 2010, las emisiones de GEI del Perú solo representaban el 0,3% de las emisiones globales, y además el Perú se encuentra entre los países más vulnerables al cambio climático. Sin embargo, ninguno de estos dos hechos justifica su poca ambición; por el contrario, deberían ser argumentos para elevar la misma.

Sobre la obligatoriedad del compromiso de las NDC, el informe de la Comisión Multisectorial señala que “el carácter legal, o de vinculación u obligación internacional explícita en el marco de dicho Acuerdo, se establecerá

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

mediante una decisión COP que aún no ha sido formulada”<sup>5</sup> Las decisiones COP son aquellos acuerdos que se toman en el marco de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (llamadas COP).

Cabe agregar que el informe de la Comisión Multisectorial es de septiembre de 2015, pero en enero de 2016, a partir de la COP21 de París, saldría una decisión COP que aclararía todo: la decisión 1/CP.21. Esta señaló que los países que tienen una contribución prevista al 2030 (como es el caso del Perú) tienen que actualizar dicha contribución para el 2020 e informar cada cinco años sobre la misma.

Siguiendo con el carácter vinculante de las iNDC,<sup>6</sup> el informe de la Comisión Multisectorial establece lo siguiente:

“(…) la propuesta iNDC estará sujeta a aprobación del Congreso de la República en la instancia en que ello sea requerido como resultado de los acuerdos de la CMNUCC<sup>7</sup> (...). Las iNDC solo tendrán carácter definitivo después de la existencia de un acuerdo climático global formalmente constituido/ratificado o acuerdos de la CMNUCC, en el entendido que la presente propuesta es de carácter voluntario y de que los futuros acuerdos no serán retroactivos.”<sup>8</sup>

En el informe de la Comisión Multisectorial se recogen las actas de las reuniones que tuvo el grupo de trabajo, incluyendo los comentarios de algunos funcionarios, cuyos pareceres no necesariamente son compatibles con la voluntad del Estado peruano de cumplir sus NDC. En el marco de su

---

**5** Gobierno del Perú (s. f.). Informe final Comisión Multisectorial / Resolución Suprema N.º 129-2015-PCM, p. 27.

**6** *Intended nationally determined contributions* o contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional.

**7** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

**8** Gobierno del Perú (s. f.). Informe final Comisión Multisectorial/Resolución Suprema N.º 129-2015-PCM, p. 124.

tercera sesión (con fecha del 31 de agosto de 2015), algunos funcionarios representantes de los sectores dieron su opinión sobre el grado de obligatoriedad del compromiso planteado en las iNDC del Perú.

De esta forma, en la sesión N.º 3, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores señaló que las NDC “no son un compromiso sino una intención”. El acta de esa reunión señala que “se respondió a su comentario validándolo”. En la misma sesión, el representante del Ministerio de Economía y Finanzas planteó un escenario en el que el Gobierno quisiera retroceder en su propuesta de NDC, a lo que el Ministerio de Ambiente respondió que “eso dependerá de cuán bien quiera quedar el Gobierno ante el escenario internacional”.

Estos últimos comentarios comprueban el poco compromiso que tienen nuestras autoridades con la materia ambiental y climática. Hay funcionarios que quieren reducir un compromiso que nace de un tratado internacional ratificado por el Estado peruano al nivel de una “intención”, o burócratas que solo observan la problemática del cumplimiento de las obligaciones ambientales como un tema de imagen o de “ópticas” y no como una tarea vinculante para el Estado peruano, independientemente de quién ocupe determinada cartera ministerial o qué partido gobierne coyunturalmente.

Es imposible realizar cambios concretos si es que nuestras propias autoridades rechazan el carácter obligatorio de los compromisos nacionales e internacionales del Estado peruano. Esto podría motivar hasta un supuesto<sup>9</sup> de responsabilidad internacional, lo cual trasciende al Gobierno de turno y alcanza al Estado peruano como tal. No se terminaban de definir las acciones para cumplir con el compromiso de las NDC y ya teníamos personas dentro del Gobierno que buscaban la forma de incumplir las NDC.

---

<sup>9</sup> En el derecho, un supuesto es un escenario en el cual se presenta una condición que pueda cambiar el estatus legal de alguien o algo.

## **Contribuir para tener más tiempo.**

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

Sobre el tema del presupuesto con el que se cumplirán las NDC, el informe de la Comisión Multisectorial del 2015 señaló que los costos de actividades de mitigación y/o adaptación no son parte de los fondos asignados a los diversos sectores. De esta forma, la Comisión Multisectorial aclaró:

“No se puede entender como una aprobación de nuevo presupuesto o presupuesto adicional al que ya se designa al sector público, para la implementación de las opciones de mitigación o metas de adaptación contenidas en el informe técnico, debiéndose entender el carácter referencial de las mismas y la necesidad de seguir los canales de aprobación correspondientes.”

Justamente, el tema de presupuesto será una de las aristas clave en materia del cumplimiento de las acciones de mitigación identificadas para cumplir con las metas de las NDC peruanas. A su vez, se conoce que el MINAM y el MEF vendrían trabajando una estrategia de financiamiento climático que incluya las NDC.

## **EL GRUPO DE TRABAJO MULTISECTORIAL (2018)**

En julio de 2016, el Estado peruano presentó las NDC ante Naciones Unidas, según lo estipulado por la Comisión Multisectorial. De esa forma, el Estado peruano tenía claro el compromiso de ambición de NDC trazado para el 2030. Lo que quedaba pendiente era saber cómo se conseguiría tal meta.

Para lograr esto, mediante R. S. N.º 005-2016-MINAM, se creó un Grupo de Trabajo Multisectorial encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional. El Grupo de Trabajo Multisectorial estuvo conformado por los siguientes sectores: Ministerio del Ambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de la Producción, Ministerio de Vivienda,

Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

Mientras que en el informe de la Comisión Multisectorial el Estado peruano proponía 75 medidas de mitigación, en el informe del Grupo de Trabajo Multisectorial<sup>10</sup> el Estado peruano propone implementar 62 medidas de mitigación. Esto se debe a que algunas medidas se dividieron, otras se agruparon y otras fueron desestimadas.

Las 62 medidas de mitigación propuestas en las NDC están clasificadas de la siguiente manera: 24 medidas del sector energía-combustión estacionaria, 14 medidas del sector energía-combustión móvil, dos medidas del sector de procesos industriales, seis medidas del sector agricultura, cuatro medidas del sector desechos-residuos sólidos, cuatro medidas del sector desechos-aguas residuales domésticas y ocho medidas del sector USCUS.

Las metas de reducción por sector según el Grupo de Trabajo Multisectorial son:

- ♦ **16,9 MtCO<sub>2</sub>** del sector energía.
- ♦ **43,1 MtCO<sub>2</sub>** del sector USCUS.
- ♦ **6.5 MtCO<sub>2</sub>** del sector agricultura.
- ♦ **0,9 MtCO<sub>2</sub>** del sector desechos.
- ♦ **1,8 MtCO<sub>2</sub>** del sector de procesos industriales y uso de productos.

Todo esto suma 69,4 MtCO<sub>2</sub>, a reducir; es decir, el compromiso de reducción es del 23,3% de GEI de los 298,3 MtCO<sub>2</sub> que se calcula producir para el año 2030. Esto representa una brecha de 20 MtCO<sub>2</sub> o 6,7% de reducción de GEI a comparación del compromiso del Estado peruano en el 2015

---

**10** Informe final del Grupo de Trabajo Multisectorial/Resolución Suprema N.º 005-2016-MINAM, p. 24.

## **Contribuir para tener más tiempo.**

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

(que era de 89,4 MtCO<sub>2</sub>). Según el informe del Grupo de Trabajo Multisectorial, esta brecha será cerrada, pues “se tiene previsto definir en el corto plazo las medidas necesarias para cubrirla”. Al cierre de este informe, aún no se tenía claro ni cómo se cerrará esa brecha ni cuál es el corto plazo determinado.

## **LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO (2018)**

Luego de muchos años de debate y lucha social, el Congreso de la República promulgó en abril de 2018 la Ley N.º 30754 o Ley Marco sobre Cambio Climático (en adelante, LMCC), la cual reconoce a las NDC como un “instrumento de gestión integral para el cambio climático”. En su artículo 14, la LMCC define a las NDC como “metas para la mitigación y adaptación al cambio climático, procurando el aumento progresivo de las metas propuestas, en concordancia con la estrategia nacional y las estrategias regionales de cambio climático”. Le otorga al Ministerio del Ambiente, como autoridad nacional de cambio climático, la responsabilidad de monitorear y evaluar las NDC e informar sobre su implementación a la Secretaría de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMUNCC).

La LMCC es muy importante porque recoge varios principios del cambio climático –como el de transversalidad, el de gobernanza climática y el de prevención–, además de establecer las funciones de órganos importantísimos para contrarrestar los efectos del cambio climático, como la autoridad nacional en materia de cambio climático, la Comisión Nacional de Cambio Climático (en adelante, CNCC), la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático, los sectores y los Gobiernos regionales y locales. De esta forma, la LMCC le asigna a varios órganos funciones específicas con respecto a las NDC:

**El Ministerio del Ambiente** debe “coordinar, articular, dirigir, diseñar, implementar, monitorear, evaluar y rediseñar las políticas públicas de alcance nacional en materia de cambio climático que se vinculen con (...) las contribuciones determinadas a nivel nacional”, “informar anualmente ante el Pleno del Congreso de la República sobre el progreso del cumplimiento de

las metas en adaptación y mitigación establecidas en las contribuciones determinadas a nivel nacional” y “desarrollar recomendaciones y aportes a las autoridades competentes, a fin de asegurar el cumplimiento de las metas en adaptación y mitigación, así como las establecidas en las contribuciones determinadas a nivel nacional” (artículo 6). También se señala que el Ministerio del Ambiente “administra, registra y contabiliza las unidades de reducción de emisiones y remociones de los gases de efecto invernadero, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las contribuciones determinadas a nivel nacional” (Cuarta Disposición Complementaria).

**Las autoridades sectoriales** deben “diseñar, implementar, monitorear, evaluar y rediseñar las políticas públicas en materia de cambio climático y las contribuciones determinadas a nivel nacional” y “reportar al Ministerio del Ambiente sobre la ejecución de las políticas públicas nacionales y sectoriales, las estrategias sectoriales, las contribuciones determinadas a nivel nacional correspondientes al sector, así como de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático” (artículo 7).

**La Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático** “propone las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y las contribuciones determinadas a nivel nacional, y emite el informe técnico que será presentado al punto focal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” (artículo 10).

**La LMCC** declara de interés nacional “la promoción de la inversión pública y privada que contribuya a la implementación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, así como (...) las contribuciones determinadas a nivel nacional” (Primera Disposición Complementaria).

Actualmente, se viene trabajando el reglamento de la LMCC, en el cual se desarrolla a mayor detalle lo relacionado a las NDC. El reglamento está siendo sometido a consulta previa con las organizaciones indígenas a nivel nacional. Se calcula que para julio deberá ser aprobado por el Ministerio del Ambiente.

## **Exigencia legal: ¿Son obligatorias las NDC?**

Luego de haber presentado las fuentes nacionales e internacionales, debemos analizar el grado de obligatoriedad de las NDC. Esto es tratado en dos niveles: primero, el carácter vinculante de las NDC; segundo, el carácter vinculante de las actividades a nivel interno para cumplir con las NDC pactadas. Con carácter vinculante nos referimos a qué tan exigibles son tanto a nivel interno como a nivel internacional, considerándose si se trata de obligaciones concretas o si simplemente son recomendaciones.

El Acuerdo de París es un tratado ambiental. Por ende, forma parte del derecho nacional y el bloque de constitucionalidad, a partir de lo estipulado en el artículo 55<sup>11</sup> y la Cuarta Disposición Final y Transitoria<sup>12</sup> de la Constitución peruana, y en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional peruano.<sup>13</sup>

Según el artículo 4.2 del Acuerdo de París, los Estados se comprometen a “preparar, comunicar y mantener” sus NDC. Esta obligación es clara y obli-ga al Perú a que presente y no retire el compromiso pactado a través de sus NDC. En el caso peruano, la promesa es reducir el 30% de las emisiones de GEI para el año 2030.

---

**11** El artículo 55 de la Constitución Política del Perú de 1993 señala que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”.

**12** La Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

**13** El artículo V (sobre interpretación de derechos constitucionales), del Código Procesal Constitucional del Perú de 2004, establece que “el contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el (...) Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”.



Foto: SPDA

Sobre las medidas a desarrollar para cumplir con el compromiso de NDC trazado, el mismo artículo 4.2 del Acuerdo de París establece que los Estados “procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones”. Como vemos, el Acuerdo de París hace uso del verbo “procurar”, el cual solo implica hacer esfuerzos para que algo suceda, mas no asegura que eso ocurra realmente.

Una primera interpretación de esta frase podría invitarnos a pensar que este último extracto del Acuerdo de París no implica una obligación para el Estado peruano, sino un compromiso de intentar establecer las medidas de mitigación que logren la meta de las NDC. Justamente, la académica argentina Graciela Chichilnisky critica al Acuerdo de París porque “es voluntario y no tiene nada obligatorio”, precisando además que “los acuerdos voluntarios generalmente fracasan”.

Pero esta última interpretación resulta inviable al tomar en consideración otros pactos internacionales, como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969.

## **Contribuir para tener más tiempo.**

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

Esta establece en su artículo 27<sup>14</sup> que ningún Estado puede aludir a cuestiones de derecho interno para dejar de cumplir lo estipulado en tratados suscritos.

Teniendo claro lo estipulado por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, entonces los Estados firmantes del Acuerdo de París no pueden desprenderse de las obligaciones allí estipuladas, sin importar qué se regule o se haga dentro del ámbito nacional. Por ende, el Estado peruano está obligado, como lo señalan sus NDC actualizadas, a reducir en 30% la emisión de GEI para el año 2030.

De igual manera opina la NDC Partnership Support Unit, la cual señaló que “para convertir las NDC en acciones, las Partes necesitan someterse a un proceso exhaustivo de desarrollo de políticas y estrategias, legislación, presupuestos, inversión y, finalmente, monitoreo y evaluación, con el fin de asegurar que se logren los objetivos”.<sup>15</sup> Como vemos, al no asegurar los reales compromisos y acciones concretas dentro de su propio territorio, los Estados están incumpliendo en la práctica la obligación de respetar las NDC presentadas ante Naciones Unidas.

La otra obligación pendiente que queda es saber cómo y cada cuánto debe el Estado peruano presentar las actualizaciones de sus NDC. Sobre lo primero, el Acuerdo de París es claro al establecer, en su artículo 4.3, que una “contribución determinada a nivel nacional sucesiva (...) representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente (...) y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte”. Es decir, el Acuerdo de París establece que las NDC aumentan los compromisos cada vez que se presente una nueva, sin posibilidad de presentarse una versión posterior de las NDC que reduzca

---

**14** El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, señala sobre el derecho interno y la observancia de los tratados que no se podrá “invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

**15** NDC Partnership Support Unit (2017). Partnership on Action/One Year on NDC Partnership. Bonn y Washington, página 3.

el compromiso asumido. Incluso, se menciona en el artículo 4.11 del Acuerdo de París que cada Parte podrá “ajustar en cualquier momento” sus NDC si es que ha decidido aumentar su nivel de ambición. En otras palabras, el Estado peruano nunca podrá bajar de su primer compromiso de reducir 30% de los GEI.

Sobre cuándo presentar NDC actualizadas, el Acuerdo de París señala en el artículo 4.9 que “cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años”. Este artículo también refiere que dicho plazo se interpretará de conformidad con la decisión 1/CP.21. Las decisiones son acuerdos que la Conferencia de Partes (llamada informalmente COP) toma y que sirven de complemento para interpretar lo que se acepte en los tratados que se adopten.

La decisión 1/CP.21 establece en materia de actualización de las NDC lo siguiente:

“Pide a las Partes, cuya contribución prevista determinada a nivel nacional presentada con arreglo a la decisión 1/CP.20 comprenda un plazo hasta 2025, que comuniquen una nueva contribución determinada a nivel nacional en 2020 a más tardar, y cada cinco años a partir de ese momento, de conformidad con el artículo 4, párrafo 9, del Acuerdo.”

Además:

“Pide también a las Partes, cuya contribución prevista determinada a nivel nacional presentada con arreglo a la decisión 1/CP.20 comprenda un plazo hasta 2030, que comuniquen o actualicen dicha contribución en 2020 a más tardar, y cada cinco años a partir de ese momento, de conformidad con el artículo 4, párrafo 9, del Acuerdo.”

Como vemos, la decisión 1/CP.21 establece que tanto los países que tengan NDC con un plazo hasta el 2025 o hasta el 2030 deben presentar una actualización de las mismas para el año 2020. Por ende, el Perú deberá presentar una NDC actualizada para el año 2020, la cual será de mayor ambición (es decir, no ser menor a 30% de reducción de sus GEI para el año 2030).

## **Las NDC en otros países**

A marzo de 2018, 21 de 26 países de Latinoamérica ya habían enviado sus NDC o considerado sus iNDC como sus NDC. En Sudamérica, 10 Gobiernos ya han establecido sus NDC. Ecuador fue el último en hacerlo (en marzo de 2019). A continuación, elaboramos un cuadro comparativo de esos 10 países sudamericanos.

Observamos que la metodología para determinar las NDC de Perú es muy parecida a la de Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Es más, las NDC de Perú son idénticas a los de Colombia (20% no condicionadas y 10% condicionadas, ambas metas para el año 2030), mientras que son similares las metas de Venezuela (20% al 2030) y Paraguay (20% al 2030, pero se divide 10% no condicionadas y 10% condicionadas para el año 2025). Respecto a Ecuador, la relación es inversa (9% no condicionadas y 20,9% condicionadas, ambas metas para el año 2030).

Los otros cinco países de Sudamérica presentan metodologías distintas para presentar sus NDC: Uruguay, por ejemplo, establece metas de reducción de GEI concretas según el sector (sea uso de suelo o producción de alimentos, por ejemplo), mientras que Chile y Brasil juegan con reducir sus GEI según los resultados obtenidos en años pasados.

Como vemos, los compromisos de los otros países sudamericanos son muy similares a lo establecido por Perú. En ese sentido, las NDC terminan cumpliendo un patrón mínimo: los compromisos bordean el tercio de las emisiones, sin que ninguno llegue a la mitad. Esto debe motivarnos a pensar hasta qué punto las NDC representan un real compromiso de los Estados o si simplemente son un gesto político para no quedar mal frente a la comunidad internacional ambiental. Sea como sea, el Acuerdo de París es vinculante para los Estados firmantes y por ello el Perú tiene la obligación de progresar en sus propuestas de ambición y no retroceder o incumplirlas.

País	Compromiso	Año
<b>Perú</b>	Reducir 30% de los GEI.	<b>2030</b>
<b>Argentina</b>	No exceder la emisión neta de 483 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO <sub>2</sub> eq).	<b>2030</b>
<b>Bolivia</b>	<p>En el periodo 2015-2030 –con esfuerzo nacional–, el Estado Plurinacional de Bolivia estima alcanzar los siguientes objetivos y resultados en mitigación y adaptación en el marco del desarrollo integral al año 2030:</p> <p>Con relación al agua, se impulsarán acciones con un enfoque de adaptación al cambio climático y gestión integral de riesgos.</p> <p>Con relación a la energía, se ha de incrementar la participación de fuentes renovables a 81% al 2030, respecto al 39% del 2010, y aumentar la participación de las energías alternativas y otras energías (vapor ciclo combinado) del 2% el 2010 al 9% el 2030.</p> <p>Con relación a los bosques y sector agropecuario, se impulsarán acciones con un enfoque de mitigación y adaptación conjunta al cambio climático y desarrollo integral.</p> <p>En el periodo 2015-2030 –con cooperación internacional–, se recurre a la cooperación externa y al soporte del mecanismo financiero de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.</p>	<b>2030</b>
<b>Brasil</b>	Reducir 37,10% de emisiones de GEI respecto al nivel de 2005.	<b>2025</b>
<b>Chile</b>	<p>Sin contar el sector USCUS:</p> <p>Reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) por unidad de PIB en un 30% con respecto al nivel alcanzado en 2007.</p> <p>Contribución específica del sector USCUS:</p> <p>Manejo sustentable y recuperación de 100 mil hectáreas de bosque, principalmente nativo, que representará capturas y reducción de gases de efecto invernadero en alrededor de 600 mil toneladas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) equivalente anuales.</p>	<b>2030</b> <b>A partir de 2030</b>
<b>Colombia</b>	<p>Meta no condicionada: 20% de los GEI.</p> <p>Meta condicionada: 30% de los GEI.</p>	<b>2030</b>
<b>Ecuador</b>	<p>Meta no condicionada: 9% de los GEI.</p> <p>Meta condicionada: 20,9% de los GEI.</p>	<b>Periodo 2020-2025</b>

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

País	Compromiso	Año
<b>Paraguay</b>	Meta no condicionada: 10% de los GEI. Meta condicionada: 10% de los GEI.	<b>2030</b>
	<p>1. Objetivos globales en torno a la economía:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incondicional: Reducir dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en 24%, metano (CH<sub>4</sub>) en 57%, óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) en 48%.</li> <li>- Condicional: Reducir dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) en 29%, metano (CH<sub>4</sub>) en 59%, óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) en 52%.</li> </ul> <p>2. Objetivos específicos respecto a la producción de alimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incondicional: Reducir CH<sub>4</sub> en 32%, N<sub>2</sub>O en 34%.</li> <li>- Condicional: Reducir CH<sub>4</sub> en 37%, N<sub>2</sub>O en 38%.</li> </ul> <p>3. Objetivos de reservorios de carbono/categorías de uso del suelo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Biomasa viva en tierras forestales:</li> </ul>	
<b>Uruguay</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incondicional: Mantener el 100% de la superficie de bosque nativo del año 2012 (849.960 ha); mantener el 100% de la cantidad de superficie efectiva en manejo de plantaciones forestales del año 2015 (763.070 ha); mantener el 100% de la superficie de plantaciones forestales con destino sombra y abrigo del año 2012 (77.790 ha).</li> <li>• Condicional: Aumentar en 5% la superficie de bosque nativo del año 2012 (892.458 ha); aumentar en 25% la superficie de plantaciones forestales con destino sombra y abrigo del año 2012, incluyendo sistemas silvopastoriles (97.338 ha).</li> <li>- Carbono orgánico en el suelo (COS) en pastizales, turberas y tierras de cultivo:</li> <li>• Incondicional: Evitar las emisiones de CO<sub>2</sub> del COS en el 10% de la superficie de pastizales (1.000.000 ha); evitar las emisiones de CO<sub>2</sub> del COS en el 50% de la superficie de turberas del año 2016 (4183 ha); evitar las emisiones de CO<sub>2</sub> del COS en el 75% de la superficie de cultivos bajo planes de uso y manejo del suelo del año 2016 (1.147.000 ha), así como secuestrar CO<sub>2</sub> en el 25% de la superficie restante (383.000 ha).</li> <li>• Condicional: Evitar las emisiones de CO<sub>2</sub> del COS en el 30% de la superficie de pastizales (3.000.000 ha); evitar las emisiones de CO<sub>2</sub> del COS en el 100% de la superficie de turberas del año 2016 (8366 ha).</li> </ul>	<b>2025</b>
<b>Venezuela</b>	Reducir 20% de los GEI.	<b>2030</b>

## Acciones de mitigación en materia de USCUS

El informe final del Grupo de Trabajo Multisectorial de NDC del Estado peruano estableció 62 acciones de mitigación para lograr el objetivo trazado de reducir 30% de los GEI para el año 2030. De esas 62 medidas, ocho pertenecen al ámbito de USCUS. Para el año 2030, el Estado peruano producirá 298,3 MtCO<sub>2</sub> y buscará reducir 89,49 MtCO<sub>2</sub> de dicho monto. De esas 89,49 MtCO<sub>2</sub>, 43,1 MtCO<sub>2</sub> saldrán del sector USCUS; es decir, casi la mitad del total de reducciones acordadas al 2030 proviene del sector USCUS.

Por ello, resulta de vital importancia concentrarnos en el análisis de las medidas de mitigación de USCUS. Estas ocho medidas del sector USCUS se clasifican de la siguiente manera:

1. Manejo forestal sostenible (MFS) en concesiones forestales: La superficie comprometida es de 7.475.266 hectáreas, compuestas por 3.358.593,1 ha de bosques de producción permanente (BPP) que se convierten en concesiones forestales (CC. FF.) y 4.116.673 ha de CC. FF. existentes. El SERFOR<sup>16</sup> (MINAGRI) es el responsable. Se reducirán 8,33 MtCO<sub>2</sub>eq. Plazo de implementación: Corto.
2. Manejo forestal comunitario (MFC): Compromiso de 2.776.395 hectáreas de comunidades nativas que implementan MFC. El SERFOR (MINAGRI) es el responsable. Se reducirán 1,33 MtCO<sub>2</sub>eq. Plazo de implementación: Corto.
3. Mecanismos de conservación de bosques en comunidades nativas (transferencias directas condicionadas o TDC): Incrementar la meta de superficies donde se implementará la medida hasta 5,8 millones

---

**16** Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

de hectáreas (hasta el momento se ha logrado la implementación en dos millones de hectáreas). El Programa Nacional de Conservación de Bosques (MINAM) es el responsable. Se reducirán 5,76 MtCO<sub>2</sub>eq. Plazo de implementación: Corto.

4. Asegurando el futuro de las áreas naturales protegidas (ANP): Conservar 16.748.518 ha de bosques amazónicos en ANP. Además, la medida propone ser implementada en ocho ANP de la costa. El SER-NANP (MINAM) es el responsable. Se reducirá, 1,49 MtCO<sub>2</sub>eq. Plazo de implementación: Corto.
5. Asignación de derechos en tierras no categorizadas de la Amazonía: Incluye la asignación de derechos hasta el año 2020 sobre el territorio de por lo menos la mitad del área no categorizada, que equivale a 11.211.266,5 ha. La asignación de derechos incluye la titulación de comunidades nativas, la categorización de reservas indígenas, establecimiento de áreas naturales protegidas, unidades de ordenamiento forestal y otorgamiento de concesiones forestales no maderables. SERFOR (MINAGRI), MINCU y MINAM son los responsables. Se reducirán 12,20 MtCO<sub>2</sub>eq. Plazo de implementación: Corto.
6. Plantaciones forestales comerciales: La superficie comprometida asciende a 144.000 ha sobre áreas degradadas, distribuidas entre costa, sierra y selva. El SERFOR (MINAGRI) es responsable. Se reducirán 10,49 MtCO<sub>2</sub>eq. Plazo de implementación: Corto.
7. Plantaciones forestales con fines de protección y/o restauración: Se propone que la superficie comprometida asciende a 198.000 ha sobre áreas degradadas, distribuidas entre costa, sierra y selva. El SERFOR (MINAGRI) es responsable. Se reducirán 2,15 MtCO<sub>2</sub>eq. Plazo de implementación: Corto.

8. Sistemas agroforestales: El ámbito de la implementación está enfocado en las superficies con potencial de ser formalizadas bajo contratos de cesión en uso de la región San Martín, que ascienden a 350.000 ha. El SERFOR (MINAGRI) es responsable. Se reducirán 1,38 MtCO<sub>2</sub>eq. Plazo de implementación: Mediano.

Según el informe del Grupo Multisectorial, las medidas de mitigación relacionadas a USCUS presentaban una serie de beneficios: restauración de la biodiversidad en ecosistemas naturales, regulación climática, mejoramiento de la calidad de vida de poblaciones locales, fortalecimiento de la asociatividad y organización local, fuente de empleo e ingresos formales, debilitamiento de la economía informal e ilegal, diversificación de actividades económicas locales sostenibles, incremento de la productividad del bosque, mejora de seguridad alimentaria, entre otros.

El factor USCUS es el que más contribuiría a la meta de reducción de GEI trazada por el Estado peruano. Este sector aportaría una reducción de 43,1 MtCO<sub>2</sub>, que se generan mayormente por la emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) generado por el cambio de uso de tierra, especialmente de tierra forestal a tierra agraria.

Además de la reducción de GEI, se generan beneficios ambientales (conservación y restauración de la biodiversidad en ecosistemas naturales, reducción de erosión, belleza paisajística y regulación climática), beneficios sociales (mejora de calidad de vida, mejores ingresos, mejor entorno natural, fortalecimiento de la asociatividad y la organización local) y beneficios económicos (generación de empleos, disminución de la economía informal e ilegal, diversificación de actividades sostenibles, incremento de la productividad del bosque y mejora en la seguridad alimentaria).

El informe del Grupo de Trabajo Multisectorial también comenta sobre las responsabilidades. De esta forma, señala que el Servicio Nacional Forestal (SERFOR, dependiente del Ministerio de Agricultura) es responsable del diseño de cinco de las ocho medidas de mitigación de USCUS.

### **Contribuir para tener más tiempo.**

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

También se hace referencia al Servicio Nacional de Áreas Nacionales Protegidas (SERNANP, dependiente del Ministerio del Ambiente) y al Programa Nacional de Conservación de Bosques y Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC, también dependiente del Ministerio del Ambiente), encargados cada uno de una medida de mitigación. Finalmente, señala al Ministerio de Cultura, el cual interviene en la creación de reservas territoriales indígenas para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI).

Trazada la meta de las NDC y las ocho medidas de mitigación de USCUS, quedarían pendientes las acciones que concretarán estos resultados. Es necesario tener estas acciones claramente identificadas, así como las entidades responsables y sus plazos, pues es recién con esto que podremos lograr conseguir las metas trazadas.

Sobre las medidas, se dan algunas pinceladas de las acciones por seguir en cada una de las ocho. A continuación, analizaremos una a una estas medidas, sus respectivas acciones y condiciones habilitantes.<sup>17</sup> Para ello, partiremos de un análisis de objetivos, acciones y lugares de aplicación de cada una de las ocho medidas de mitigación.

---

**17** Las condiciones habilitantes son aquellos supuestos que deben darse previamente para permitir la implementación de las NDC.



Foto: Thomas Mueller

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

### MEDIDA DE MITIGACIÓN 1:

## Manejo forestal sostenible en concesiones forestales

**OBJETIVO:** Otorgar nuevas concesiones maderables en bosques de producción permanente y mejorar la gestión de los bosques que ya se entregaron en concesión forestal maderable.

**LUGARES DONDE SE EJECUTARÁ:**

Loreto, Ucayali, Madre de Dios, San Martín, Huánuco, Cusco, Puno y Ayacucho (en el caso de las concesiones ya existentes); Junín, Amazonas, Cajamarca, Pasco, La Libertad y Piura (en el caso de los BPP).

**META:** La superficie comprometida es de 7.475.266 hectáreas, compuestas por 3.358.593,1 ha de bosques de producción permanente que se convierten en concesiones forestales y 4.116.673 ha de CC. FF. existentes.

**COSTO:** No calculado.

### Condiciones habilitantes:

-Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS) y SERFOR brindarán asistencia técnica a los concesionarios para que incorporen buenas prácticas y herramientas de aprovechamiento, registro y plan de manejo. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

-ARFFS y SERFOR impulsarán y elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal, fichas para la formulación de proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal, y establecerán la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-ARFFS y SERFOR establecerán acuerdos entre SERFOR y el Gobierno regional para impulsar la medida de mitigación. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2019.

-ARFFS y SERFOR promoverán el otorgamiento de concesiones forestales bajo requisitos y condiciones de sostenibilidad, mediante la elaboración de

requisitos para la licitación, y desarrollarán un sistema de gestión de calidad ISO 9000 para los procesos relacionados a concesiones forestales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-ARFFS y SERFOR fortalecerán a los centros de investigación relacionados a la actividad forestal, mediante el establecimiento de acuerdos de cooperación. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-ARFFS y SERFOR desarrollarán incentivos para implementar el manejo forestal sostenible (MFS). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-ARFFS y SERFOR generarán información que permita evaluar el potencial de reducción de emisiones en el sector forestal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.

-ARFFS y SERFOR establecerán mecanismos para asegurar trazabilidad (cadena de custodia) de la madera, mediante la implementación de herramientas como los libros de operaciones, de transformación y de depósito, así como el establecimiento de los coeficientes de rendimientos de la madera en el proceso de producción y la implementación de aplicativos digitales que permitan el registro y verificación. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.

-ARFFS, SERFOR y OSINFOR<sup>18</sup> elaborarán instrumentos para la fiscalización, tipificación, infracciones y sanciones, y desarrollarán modelos de asociatividad. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2021.

---

**18** Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales.

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

### MEDIDA DE MITIGACIÓN 2:

## Manejo forestal comunitario

**OBJETIVO:** Promover el manejo forestal comunitario en 2.776.395 hectáreas de bosques comunales de comunidades nativas para el 2030.

**LUGARES DONDE SE EJECUTARÁ:**

Amazonas, Ucayali, Loreto, San Martín, Junín, Pasco, Huánuco y Madre de Dios.

**META:** 2.776.395 hectáreas de comunidades nativas con el manejo forestal comunitario implementado.

**COSTO:** 7.657.733 soles (se espera que el financiamiento provenga de los recursos ordinarios del Programa Presupuestal 130 y del Proyecto SNIP 140987).

### Condiciones habilitantes:

-SERFOR y ARFFS brindarán asistencia técnica y generarán condiciones para el manejo forestal comunitario (MFC).

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.

-ARFFS y SERFOR elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal, fichas para la formulación de proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal, y establecerán la unidad de ordenamiento forestal (UOF).

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-MINAGRI y SERFOR completarán la titulación y la asignación de títulos habilitantes de comunidades nativas, mediante la promoción del registro de los predios en SUNARP; asimismo, la actualización de los planos de las comunidades nativas en el catastro forestal, el impulso de la zonificación comunal y los otorgamientos de permisos de aprovechamiento en comunidades nativas tituladas. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-ARFFS y SERFOR implementarán las unidades técnicas de manejo forestal comunitario (UTMFC) y establecerán alianzas para fortalecer las capacidades técnicas de gestión, así como la elaboración de planos de ordenamiento comunal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-ARFFS y SERFOR establecerán acuerdos y coordinación eficiente con MIN-CU, OOII<sup>19</sup>, GORE<sup>20</sup>, SERFOR y PNCBMCC para implementar intervenciones en el bosque comunal, así como con el Poder Judicial y la Fiscalía para la aplicación de sanciones por los delitos ambientales. Además, implementarán los arreglos institucionales que permitan el diseño de las intervenciones en los bosques comunales y establecerán protocolos de alerta temprana y fiscalización en territorios comunales.

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-SERFOR y GORE promocionarán proyectos de inversión pública de los Gobiernos regionales y alianzas para la formulación de proyectos de fondos concursales en favor del manejo forestal comunitario.

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-SERFOR y ARFFS diseñarán e implementarán un programa de monitoreo, control y vigilancia para el manejo de comunidades nativas, la elaboración de la zonificación comunal y la elaboración e implementación de un aplicativo que permita el monitoreo de los planes aprobados por los permisos forestales.

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-SERFOR, ARFFS e IIAP<sup>21</sup> implementarán los arreglos institucionales para brindar capacitaciones en el aprovechamiento de los recursos en el bosque comunal y promover la eficiencia y optimización para el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales.

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

-SERFOR y ARFFS establecerán acuerdos para empoderar en temas organizacionales a las comunidades nativas.

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

---

**19** Organizaciones Indígenas.

**20** Gobierno regional.

**21** Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

### **Contribuir para tener más tiempo.**

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

-SERFOR y ARFFS diseñarán productos con valor agregado, acompañarán y asesorarán la promoción y comercialización de los mismos, a fin de lograr un posicionamiento en un nicho específico de mercado. También gestionarán recursos para acceder a las tecnologías para el valor agregado en comunidades empoderadas.

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

### **MEDIDA DE MITIGACIÓN 3:**

#### **Mecanismos de conservación de bosques en comunidades nativas**

**OBJETIVO:** Disminuir la tasa de pérdida de bosques en tierras de comunidades nativas. Se apunta a 5,8 millones de hectáreas con aproximadamente 500 comunidades tituladas.

**LUGARES DONDE SE EJECUTARÁ:**

Amazonas, Cusco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín, Ucayali.

**META:** Disminuir la tasa de pérdida de bosques en tierras de comunidades nativas mediante el establecimiento de acuerdos de conservación con comunidades nativas tituladas (a través de mecanismos como la transferencia directa condicionada o TDC).

**COSTO:** No calculado.

#### **Condiciones habilitantes:**

-PNCBMCC realizará la zonificación del territorio comunal, identificando los usos de la tierra y del bosque comunal.

-OOII, MINCU y PNCBMCC apoyarán a las comunidades para que tengan instrumentos de gestión comunal, donde fijen metas a corto, mediano y largo plazo. El instrumento está insertado en la planificación local y regional.

-PNCBMCC diseñará los diversos mecanismos, guías de focalización, guías técnicas y el fortalecimiento de ocho oficinas zonales.

-PNCBMCC, SERFOR, GORE, MINAGRI y SERNANP establecerán acuerdos de cooperación entre MINCU, OOII, GORE, SERFOR, OSINFOR, instituciones privadas y PNCBMCC para implementar intervenciones en el bosque comunal; asimismo, con la Fiscalía en Materia Ambiental y la Policía Ecológica para la aplicación de sanciones por los delitos ambientales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2019.

-PNCBMCC, MEF, SERFOR, SERNANP y GORE-ARA<sup>22</sup> identificarán fuentes de financiamiento y gestionarán recursos, financieros o no financieros, a fin de asegurar la implementación de las intervenciones en los bosques comunales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020.

-PNCBMCC y OSINFOR implementarán el programa de monitoreo, control y vigilancia a los convenios de conservación de bosques, suscrito con las comunidades.

-PNCBMCC, MINCU, GORE-ARFFS y comunidades nativas identificarán los aspectos culturales y cosmovisión de las comunidades durante el diseño e implementación del mecanismo.

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

### MEDIDA DE MITIGACIÓN 4:

## Asegurando el futuro de las Áreas Naturales Protegidas: Patrimonio del Perú

**OBJETIVO:** Gestionar efectivamente 38 áreas naturales protegidas (ANP) en la Amazonía y ocho ANP en los bosques secos costeros, en un total de 17.073.658 hectáreas.

**LUGARES DONDE SE EJECUTARÁ:** En la Amazonía, Junín, Pasco, San Martín, Huánuco, Cusco, Madre de Dios, Loreto, Ucayali, Amazonas, Cajamarca. En bosques secos, Piura, Lambayeque, Tumbes, La Libertad y Cajamarca.

**META:** Establecer un fideicomiso de 70 millones de dólares para fortalecer al SERNANP y gestionar las 38 ANP.

**COSTO:** 524 millones de soles (a financiarse con el fideicomiso y con recursos públicos y de cooperación, así como mediante la implementación de iniciativas REDD+).

### Condiciones habilitantes:

-SERFOR, ARFFS y SERNANP propiciarán las condiciones para priorizar el ordenamiento forestal e implementarán iniciativas económicas en zonas de amortiguamiento, de acuerdo al ordenamiento forestal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-SERNANP implementará un sistema de monitoreo remoto del cambio de uso del suelo en ANP. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

-SERNANP desarrollará las capacidades organizativas, técnicas y financieras de los Ejecutores de Contratos de Administración (ECA) para que puedan, junto con la jefatura del área, alcanzar los objetivos de creación del área natural protegida en torno a una sola planificación compartida. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

-SERNANP, PNP y Fiscalía elaborarán e implementarán estrategias e instrumentos (protocolos, registros, etc.) para eliminar las actividades ilegales y

establecer acuerdos con instituciones involucradas en el control de actividades no permitidas. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.

-SERNANP y la Fundación Moore asegurarán el cumplimiento de los requisitos para la firma del memorándum de entendimiento (MOU) entre el Estado y los donantes, para el arranque del modelo de sostenibilidad financiera con enfoque de financiamiento a la permanencia (PFP). También promoverán la iniciativa “Patrimonio del Perú” en las NDC, elaborarán y aprobarán protocolos y un sistema de monitoreo de desempeño y financiero, implementarán la unidad de coordinación, fortalecerán las capacidades de PROFONANPE<sup>23</sup> y SERNANP, y actualizarán y articularán las estructuras de planificación presupuestal y de gestión. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020.

-SERNANP propondrá el desarrollo de los mecanismos de financiamiento que hagan contribuciones viables y sostenibles a las ANP, y actualizará el plan director del SINANPE<sup>24</sup> y su plan financiero. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

-SERNANP elaborará el expediente técnico que sustente y facilite la declaración por decreto supremo de la categoría definitiva de cuatro zonas reservadas (Yaguas, Sierra del Divisor, Santiago Comaina y Río Nieva), y apoyará los respectivos procesos de consulta previa. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2026.

-SERNANP implementará en las ANP condiciones estructurales de gestión, mediante la elaboración de protocolos de monitoreo de especies y servicios ecosistémicos. También implementará el sistema de monitoreo ambiental y mejoras tecnológicas para la vigilancia, control y fortalecimiento de capacidades del personal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2026.

-SERNANP generará la infraestructura, servicios y capacidades en 16 ANP

---

**23** Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú.

**24** Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

amazónicas. De esta manera, se pretende incrementar el bienestar social.

Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2026.

-SERNANP, SERFOR, MEF, MINAM y CEPLAN<sup>25</sup> articularán programas presupuestales para la conservación del paisaje y elaborarán fichas técnicas y criterios para la gestión del mosaico de parches en el paisaje. También operarán los sistemas de monitoreo para la gestión del territorio. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

### MEDIDA DE MITIGACIÓN 5:

## Asignación de derechos en tierras no categorizadas de la Amazonía

**OBJETIVOS:** Otorgar derechos sobre el 50% de áreas boscosas actualmente sin categoría asignada. Entre dichos derechos, encontramos: (i) títulos para comunidades nativas; (ii) categorización de reservas indígenas para pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (PIACI); (iii) establecimiento de nuevas áreas naturales protegidas; (iv) establecimiento de unidades de ordenamiento forestal; y (v) concesiones forestales no maderables y/o bosque con Módulo I completo de zonificación forestal.

**COSTO:** No se ha calculado.

### LUGARES DONDE SE EJECUTARÁ:

La titulación de comunidades se trabajará en Amazonas, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Madre de Dios, Pasco, Loreto, San Martín y Ucayali; las reservas indígenas se trabajarán en Ucayali y Loreto; las áreas naturales protegidas y las áreas de conservación regional se trabajarán en Amazonas; y los títulos habilitantes se trabajarán en San Martín y Loreto.

**META:** Categorizar el área remanente del bosque y desarrollar la gestión de dicha área para asegurar su sostenibilidad y de esta manera evitar la pérdida de cobertura de bosques.

---

**25** Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

## **Condiciones habilitantes:**

### **Normativas**

-MINAGRI, SERFOR y ARFFS desarrollarán los lineamientos para la demarcación y titulación del territorio de comunidades nativas. Además, desarrollarán lineamientos para la adjudicación de las tierras forestales y de protección de cesión en uso del territorio comunal. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2020.

-SERFOR elaborará protocolos para la revisión del expediente técnico de zonificación forestal y desarrollará lineamientos para el establecimiento de unidades de ordenamiento forestal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

### **Institucionales**

-MINAGRI, SERFOR, MINAM, SERNANP, MINCU y GORE fortalecerán las capacidades del personal para el proceso de titulación de comunidades nativas, además de fortalecer la capacidad instalada del SERNANP y los GORE para la gestión de las áreas asignadas. Asimismo, mejorarán los servidores y equipos para la interoperabilidad de los sistemas de información. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2021.

-MINAGRI, SERFOR, MINAM, SERNANP, MINCU y GORE actualizarán a las nuevas autoridades regionales sobre los cambios normativos vinculados a la gestión del territorio; además, sistematizarán el número y tipo de autorizaciones, permisos y concesiones que han otorgado los Gobiernos regionales desde 2014. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2030.

### **Gobernanza**

-MINAGRI, SERFOR, MINAM, SERNANP, MINCU y GORE generarán espacios de diálogo para la resolución de conflictos relacionados con la

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

superposición de derechos, mejorarán la coordinación de programas y proyectos, y facilitarán la participación de organizaciones indígenas en proyectos de titulación de comunidades nativas. Además, aplicarán adecuadamente el enfoque de género en todos los procesos. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2022.

-FEMA, Poder Judicial, PNP, SERFOR, OSINFOR, SERNANP, MINCU y GORE mejorarán la articulación entre la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) y el Poder Judicial para proteger las ANP y las ACR<sup>26</sup>. También facilitarán la articulación entre las autoridades públicas administrativas y judiciales encargadas del control y sanción. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.

## MEDIDA DE MITIGACIÓN 6:

### Plantaciones forestales comerciales

**OBJETIVO:** Para combatir la demanda de productos maderables no sostenibles de bosques naturales, se prevé instalar, en áreas deforestadas, 144.000 hectáreas de plantaciones con fines comerciales de especies forestales con mercado nacional e internacional (por ejemplo, eucalipto, pino, teca bolaina, marupa, capirona y tornillo).

**LUGARES DONDE SE EJECUTA-RÁ:** La medida se ejecutará en un 70% en la Amazonía, 25% en la sierra y 5% en la costa.

**META:** Las especies forestales por plantar colaborarán en secuestrar el carbono de la atmósfera, al almacenarlo en su biomasa. Además, representarán un negocio rentable.

**COSTO:** 43 millones de soles solo para las condiciones habilitantes (proyectos SNIP relacionados a plantaciones forestales comerciales, como el 140957 o 140987, así como otras iniciativas de la cooperación internacional).

---

<sup>26</sup> Área de Conservación Regional.

**Condiciones habilitantes:**

-SERFOR y ARFFS proporcionarán asistencia técnica para buenas prácticas, herramientas, registro y plan de manejo. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020.

-ARFFS y SERFOR elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal y fichas para la formulación de proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal, y establecerán la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2030.

-ARFFS y SERFOR identificarán y promocionarán las áreas potenciales para plantaciones forestales comerciales, mediante la elaboración de metodología SIG. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-ARFFS y SERFOR articularán con las regiones las NDC y la implementación del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

-ARFFS y SERFOR actualizarán los lineamientos e instrucciones para el registro, así como el aplicativo de registro digital e interoperable. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020.

-ARFFS, SERFOR y OSINFOR elaborarán instrumentos para la fiscalización y tipificación de infracciones y sanciones, y desarrollarán modelos de asociatividad. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.

-SERFOR y ARFFS implementarán las herramientas de trazabilidad: libros de operaciones, de transformación, de depósito-acopio, guía de transporte, etc. Asimismo, establecerán los coeficientes de rendimientos de la madera en el proceso de producción, e implementarán aplicativos digitales que permitan el registro y verificación. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

-SERFOR, MEF y MINAGRI identificarán mecanismos financieros para plantaciones forestales comerciales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020.

### MEDIDA DE MITIGACIÓN 7:

#### Plantaciones forestales con fines de protección y/o restauración

**OBJETIVO:** Restaurar ecosistemas forestales que tengan un rol fundamental, como aquellos que conservan las cabeceras de cuenca, la flora o la fauna.

**COSTO:** 198 millones de soles para la medida y 40 millones de soles para las condiciones habilitantes. El financiamiento proviene de proyectos SNIP relacionados a plantaciones forestales comerciales, como el 140979 o el 140957, y de otras iniciativas

#### LUGARES DONDE SE EJECUTARÁ:

La medida se implementará 50% en la sierra, 40% en la Amazonía y 10% en la costa.

**META:** Restaurar 198.000 hectáreas de áreas degradadas, con plantaciones con fines de protección y/o conservación, como la tara en la costa y sierra y especies nativas en la Amazonía.

de la cooperación internacional.

#### Condiciones habilitantes:

-SERFOR y ARFFS proporcionarán asistencia técnica para la restauración: buenas prácticas, herramientas, registro, plan de manejo, etc. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-ARFFS y SERFOR elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal, fichas para la formulación del proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal y establecimiento de la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-ARFFS y SERFOR identificarán y promocionarán áreas potenciales para la restauración con un enfoque de paisaje, mediante la elaboración la metodología SIG. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-ARFFS y SERFOR articularán con las regiones las NDC y la implementación del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

-ARFFS y SERFOR identificarán necesidades y actores clave que apoyen en la asistencia técnica. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-SERFOR, MEF, MINAM y GORE fortalecerán las capacidades en la formulación de expedientes técnicos y proyectos de inversión pública de los GORE para restauración, mediante la elaboración de la guía de formulación de PIP para plantaciones. Además, articularán los expedientes de inversión para plantaciones con el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

-SERFOR y ARFFS implementarán el registro de plantaciones con fines de protección y restauración, mediante la actualización de los lineamientos para el registro de plantaciones, las instrucciones para el registro y el aplicativo de registro digital e interoperable. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.

-SERFOR, ARFFS, MINAM y PRODUCE fortalecerán las capacidades en bio-comercio y bionegocios para negocios asociados. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.

-SERFOR, MINAM y GORE propondrán mecanismos de financiamiento de las plantaciones forestales con fines de protección y restauración, mediante la vinculación de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, compensación ambiental, obras por impuestos, etc. con la restauración. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2027.

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

### MEDIDA DE MITIGACIÓN 8:

## Sistemas agroforestales

**OBJETIVO:** Adjudicar contratos de cesión en uso (CU-SA) para un sistema agroforestal asociado al café y al cacao en áreas ocupadas con anterioridad al año 2011, cuya capacidad de uso mayor (CUM) es forestal (F) o de protección (X), pero que son agrícolas, pecuarias, bosques secundarios y bosques primarios remanentes.

**META:** Llegar a 350.000 hectáreas, las cuales serán instaladas principalmente en San Martín.

**LUGARES DONDE SE EJECUTARÁ:** Mayormente en San Martín.

**COSTO:** No calculado.

### Condiciones habilitantes:

-SERFOR y ARFFS proporcionarán asistencia técnica para la formalización de la cesión en uso. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2020.

-ARFFS y SERFOR elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal, fichas para la formulación de proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal y establecimiento de la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.

-ARFFS y SERFOR promoverán el registro de sistemas agroforestales.

-ARFSS y SERFOR identificarán áreas con potencial para otorgar contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales, mediante la elaboración de la metodología SIG para identificar esas áreas. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2021.

-ARFFS y SERFOR promoverán la formalización de los sistemas agroforestales en tierras F/X a través de CUSAF<sup>27</sup>. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2030.

---

**27** Cesión de uso para el establecimiento de sistemas agroforestales.

-ARFFS, SERFOR, INIA<sup>28</sup> y SENASA<sup>29</sup> desarrollarán el paquete tecnológico, asistencia técnica y capacitación para sistemas agroforestales. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2020.

-SERFOR promoverá el incremento de ingresos de los productores, a partir de la diversificación de la finca con sistemas agroforestales, mediante el modelo productivo agroforestal asociado a cultivos con el paquete tecnológico y el soporte financiero. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2030.

-ARFFS y SERFOR diseñarán e implementarán mecanismos que incentiven la conversión de áreas degradadas en SAF<sup>30</sup> (café y cacao), mediante el desarrollo y otorgamiento de subsidios y créditos que incentiven la conversión de tierras degradadas en agroforestales. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2022.

-SERFOR desarrollará mecanismos que recompensen el esfuerzo de reducción de emisiones de los productores. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2022.

Como vemos, la mitad de las medidas de mitigación relacionadas a USCUS no tienen calculado su presupuesto (1, 3, 5 y 8), mientras que en una medida (la 6) solo se calcula el presupuesto de las condiciones habilitantes. Solo en tres medidas (2, 4 y 7), se identifican el presupuesto que se necesitará y las fuentes de presupuesto que se tendrán. Esto representa la desidia del Estado por llevar a cabo las medidas que permitirán la reducción de los GEI y el cumplimiento del compromiso de las NDC, por lo que resulta urgente ubicar las fuentes presupuestales. Panorama similar se evidencia en el próximo punto, sobre las condiciones habilitantes de cada una de las medidas de mitigación relacionadas a USCUS.

---

**28** Instituto Nacional de Innovación Agraria.

**29** Servicio Nacional de Sanidad Agraria.

**30** Sistemas agroforestales.



## Presupuestos para las medidas de mitigación en USCUS

En el marco de la verificación de este informe, se hizo uso de la solicitud de información pública a diversas instituciones del Estado. El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) hizo entrega de diversos materiales, entre los cuales encontramos la propuesta de “Programación tentativa para las medidas de mitigación en el área temática de uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUS)”<sup>31</sup> (en adelante, Programación tentativa). Esta propuesta nos sirve para precisar determinados elementos de las ocho medidas de mitigación en el sector USCUS. Fue elaborada por el Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Ambiente, el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado y el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

Según la “Programación tentativa”, de todas las condiciones habilitantes, existen seis transversales a las ocho medidas de mitigación:

1. Implementar la Autoridad Regional Forestal y Fauna Silvestre: Consiste en fortalecer la gobernanza forestal para implementar la medida.
2. Impulsar e implementar la ZF<sup>32</sup> y OF<sup>33</sup> a nivel nacional: Supone coordinar para elaborar e implementar la ZF y OF.
3. Establecer los mecanismos para asegurar la trazabilidad (cadena de custodia) de la madera: Consiste en vigilar y controlar la trazabilidad de los volúmenes de madera extraídos de bosques y de las plantaciones.

---

**31** Ver en: [https://drive.google.com/file/d/1li88NngxhgMcqNIZXNZQMtPCW47cjz\\_EZ/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1li88NngxhgMcqNIZXNZQMtPCW47cjz_EZ/view?usp=sharing)

**32** Zonificación forestal.

**33** Ordenamiento forestal.

### **Contribuir para tener más tiempo.**

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

4. Establecer arreglos institucionales para la asociatividad y seguridad jurídica, que reduzcan la conflictividad alrededor de las concesiones forestales: Consiste en establecer e implementar acuerdos institucionales para la asociatividad y seguridad jurídica.
5. Establecer acuerdos de cooperación entre MINCU, OOII, GORE, SERFOR, OSINFOR, instituciones privadas y PNCBMCC para implementar intervenciones en el bosque comunal, así como con la Fiscalía en Materia Ambiental y la Policía Ecológica para la aplicación de sanciones por los delitos ambientales: Consiste en articular con las instituciones públicas para intervenciones con las comunidades y para la fiscalización.
6. Gestionar recursos, financieros o no financieros, a fin de asegurar la implementación de las intervenciones en los bosques comunales: Consiste en requerir identificar fuentes de financiamiento sostenible para la permanencia de la medida.

Las condiciones habilitantes son vitales para cumplir con las medidas de mitigación. Lamentablemente, la “Programación tentativa” aclara que algunas condiciones habilitantes no cuentan con un real presupuesto para poder complementar dichas condiciones. A continuación, se analiza medida por medida el presupuesto destinado a las condiciones habilitantes.

## MEDIDA DE MITIGACIÓN 1

Solo algunas condiciones habilitantes tiene asegurado presupuesto:

Condiciones habilitantes	Con presupuesto disponible	Con presupuesto parcialmente disponible	Sin presupuesto disponible
<p>-SERFOR y ARFFS brindarán asistencia técnica a los concesionarios para que incorporen buenas prácticas y herramientas de aprovechamiento, registro y plan de manejo. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR impulsarán y elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal, fichas para la formulación de proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal, y establecerán la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.</p>			
<p>- ARFFS y SERFOR desarrollarán incentivos para implementar el manejo forestal sostenible (MFS). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR establecerán mecanismos para asegurar trazabilidad (cadena de custodia) de la madera, mediante la implementación de herramientas como los libros de operaciones, de transformación y de depósito, así como el establecimiento de los coeficientes de rendimientos de la madera en el proceso de producción y la implementación de aplicativos digitales que permitan el registro y verificación. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR fortalecerán a los centros de investigación relacionados a la actividad forestal, mediante el establecimiento de acuerdos de cooperación. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.</p>			
<p>-ARFFS, SERFOR y OSINFOR elaborarán instrumentos para la fiscalización, tipificación, infracciones y sanciones, y desarrollarán modelos de asociatividad. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2021.</p>			

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

-ARFFS y SERFOR promoverán el otorgamiento de concesiones forestales bajo requisitos y condiciones de sostenibilidad, mediante la elaboración de requisitos para la licitación, y desarrollarán un sistema de gestión de calidad ISO 9000 para los procesos relacionados a concesiones forestales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.			
-ARFFS y SERFOR generarán información que permita evaluar el potencial de reducción de emisiones en el sector forestal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.			
- ARFFS y SERFOR establecerán acuerdos entre SERFOR y el Gobierno regional para impulsar la medida de mitigación. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2019.			

El financiamiento para conseguir la medida de mitigación “Manejo forestal sostenible” proviene de los recursos ordinarios de:

- Programa Presupuestal 130 (“Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre”).
- Proyecto SNIP 140957 (“Fortalecimiento de la administración forestal en regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali”). Este cuenta con 1.476.200 soles del componente 2 (“Desarrollo e implementación del Plan Anticorrupción del Sector Forestal”) y con 14.426.591 soles del componente 4 (“Mejora de la capacidad de control y vigilancia”).
- Proyecto SNIP 140987 (“Alta productividad del sector forestal en las regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali”). Este cuenta con 17.578.945 soles del componente 1 (“Desarrollo de la cadena de valor de productos forestales”) y 3.400.000 soles del componente 3 (“Desarrollo de mecanismos financieros”), que servirán para cubrir parte de las inversiones en condiciones habilitantes.

Se cuenta con 36.881.736 soles para cumplir las condiciones habilitantes, aunque se estima que se requerirá un presupuesto de 55.159.166 soles; es decir, faltan implementar 18.277.430 soles.

## MEDIDA DE MITIGACIÓN 2

Esta medida encuentra múltiples problemas para el cumplimiento de sus condiciones habilitantes. La mayoría de ellas no tienen presupuesto para ser llevadas a cabo:

Condiciones habilitantes	Con presupuesto disponible	Con presupuesto parcialmente disponible	Sin presupuesto disponible
-SERFOR y ARFFS brindarán asistencia técnica y generarán condiciones para el manejo forestal comunitario (MFC). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.			
-ARFFS y SERFOR implementarán las unidades técnicas de manejo forestal comunitario (UTMFC) y establecerán alianzas para fortalecer las capacidades técnicas de gestión, así como la elaboración de planos de ordenamiento comunal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.			
-ARFFS y SERFOR establecerán acuerdos y coordinación eficiente con MINCU, OOII, GORE, SERFOR y PNCBMCC para implementar intervenciones en el bosque comunal, así como con el Poder Judicial y la Fiscalía para la aplicación de sanciones por los delitos ambientales. Además, implementarán los arreglos institucionales que permitan el diseño de las intervenciones en los bosques comunales y establecerán protocolos de alerta temprana y fiscalización en territorios comunales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.			
-SERFOR y GORE promocionarán proyectos de inversión pública de los Gobiernos regionales y alianzas para la formulación de proyectos de fondos concursales en favor del manejo forestal comunitario. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.			

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

<p>-SERFOR y ARFFS diseñarán e implementarán un programa de monitoreo, control y vigilancia para el manejo de comunidades nativas, la elaboración de la zonificación comunal y la elaboración e implementación de un aplicativo que permita el monitoreo de los planes aprobados por los permisos forestales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.</p>			
<p>-SERFOR, ARFFS e IIAP implementarán los arreglos institucionales para brindar capacitaciones en el aprovechamiento de los recursos en el bosque comunal y promover la eficiencia y optimización para el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.</p>			
<p>-SERFOR y ARFFS establecerán acuerdos para empoderar en temas organizacionales a las comunidades nativas. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.</p>			
<p>-SERFOR y ARFFS diseñarán productos con valor agregado, acompañarán y asesorarán la promoción y comercialización de los mismos, a fin de lograr un posicionamiento en un nicho específico de mercado. También gestionarán recursos para acceder a las tecnologías para el valor agregado en comunidades empoderadas. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal, fichas para la formulación de proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal, y establecerán la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.</p>			
<p>-MINAGRI y SERFOR completarán la titulación de comunidades nativas y la asignación de títulos habilitantes para su aprovechamiento, mediante la promoción del registro de los predios en SUNARP; asimismo, la actualización de los planos de las comunidades nativas en el catastro forestal, el impulso de la zonificación comunal y los otorgamientos de permisos de aprovechamiento en comunidades nativas tituladas. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.</p>			

Las 10 condiciones habilitantes de la segunda medida requieren de un presupuesto de 36.483.224 soles, el cual provendrá de recursos públicos a través de:

- Programa Presupuestal 130 (“Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre”), actividades 5.1 y 5.2.
- Proyecto SNIP 140987 (“Alta productividad del sector forestal en las regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali”).

### MEDIDA DE MITIGACIÓN 3

En esta medida sí encontramos presupuesto destinado a sus condiciones habilitantes:

Condiciones habilitantes	Con presupuesto disponible	Con presupuesto parcialmente disponible	Sin presupuesto disponible
-PNCBMCC, SERFOR, GORE, MINAGRI y SERNANP establecerán acuerdos de cooperación entre MINCU, OOII, GORE, SERFOR, OSINFOR, instituciones privadas y PNCBMCC para implementar intervenciones en el bosque comunal; asimismo, con la Fiscalía en Materia Ambiental y la Policía Ecológica para la aplicación de sanciones por los delitos ambientales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2019.			
-PNCBMCC, MEF, SERFOR, SERNANP y GORE-ARA identificarán fuentes de financiamiento y gestionarán recursos, financieros o no financieros, a fin de asegurar la implementación de las intervenciones en los bosques comunales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020.			

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

Los presupuestos para las condiciones habilitantes ascienden a 5,1 millones de soles, los cuales serán financiados a través del Programa Presupuestal 144 (“Conservación y uso sostenible de ecosistemas para la provisión de servicios ecosistémicos”).

No se hace referencia a otras condiciones habilitantes de esta medida de mitigación. En el documento interno del Ministerio de Agricultura y Ministerio de Ambiente no se desarrollan todas las condiciones habilitantes presentadas finalmente en el informe final del Grupo de Trabajo Multisectorial de diciembre de 2018.

### MEDIDA DE MITIGACIÓN 4

Esta medida encuentra múltiples problemas económicos en el cumplimiento de sus condiciones habilitantes. La mayoría de ellas no cuenta con presupuesto para ser llevadas a cabo.

Condiciones habilitantes	Con presupuesto disponible	Con presupuesto parcialmente disponible	Sin presupuesto disponible
-SERFOR, ARFFS y SERNANP propiciarán las condiciones para priorizar el ordenamiento forestal e implementarán iniciativas económicas en zonas de amortiguamiento, de acuerdo al ordenamiento forestal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.			
-SERNANP implementará un sistema de monitoreo remoto del cambio de uso del suelo en ANP. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.			
-SERNANP, PNP y Fiscalía elaborarán e implementarán estrategias e instrumentos (protocolos, registros, etc.) para eliminar las actividades ilegales y establecer acuerdos con instituciones involucradas en el control de actividades no permitidas. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021.			

<p>-SERNANP propondrá el desarrollo de los mecanismos de financiamiento que hagan contribuciones viables y sostenibles a las ANP, y actualizará el plan director del SINANPE y su plan financiero. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.</p>			
<p>-SERNANP elaborará el expediente técnico que sustente y facilite la declaración por decreto supremo de la categoría definitiva de cuatro zonas reservadas (Yaguas, Sierra del Divisor, Santiago Comaina y Río Nieva), y apoyará los respectivos procesos de consulta previa. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2026.</p>			
<p>-SERNANP implementará en las ANP condiciones estructurales de gestión, mediante la elaboración de protocolos de monitoreo de especies y servicios ecosistémicos. También implementará el sistema de monitoreo ambiental y mejoras tecnológicas para la vigilancia, control y fortalecimiento de capacidades del personal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2026.</p>			
<p>-SERNANP generará la infraestructura, servicios y capacidades en 16 ANP amazónicas. De esta manera, se pretende incrementar el bienestar social. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2026.</p>			
<p>-SERNANP, SERFOR, MEF, MINAM y CEPLAN articularán programas presupuestales para la conservación del paisaje y elaborarán fichas técnicas y criterios para la gestión del mosaico de parches en el paisaje. También operarán los sistemas de monitoreo para la gestión del territorio. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.</p>			
<p>-SERNANP desarrollará las capacidades organizativas, técnicas y financieras de los ejecutores de contratos de administración (ECA) para que puedan, junto con la jefatura del área, alcanzar los objetivos de creación del área natural protegida en torno a una sola planificación compartida. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.</p>			

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

-SERNANP y la Fundación Moore asegurarán el cumplimiento de los requisitos para la firma del memorándum de entendimiento (MOU) entre el Estado y los donantes, para el arranque del modelo de sostenibilidad financiera con enfoque de financiamiento a la permanencia (PFP). También promoverán la iniciativa “Patrimonio del Perú” en las NDC, elaborarán y aprobarán protocolos y un sistema de monitoreo de desempeño y financiero, implementarán la unidad de coordinación, fortalecerán las capacidades de PROFONANPE y SERNANP, y actualizarán y articularán las estructuras de planificación presupuestal y de gestión.





Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020.

--	--	--

## MEDIDA DE MITIGACIÓN 5

Esta medida tiene la mayoría de sus condiciones habilitantes con presupuesto asignado:

Condiciones habilitantes	Con presupuesto disponible	Con presupuesto parcialmente disponible	Sin presupuesto disponible
-MINAGRI, SERFOR y ARFFS desarrollarán los lineamientos para la demarcación y titulación del territorio de comunidades nativas. Además, desarrollarán lineamientos para la adjudicación de las tierras forestales y de protección de cesión en uso del territorio comunal. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2020.			
-SERFOR elaborará protocolos para la revisión del expediente técnico de la zonificación forestal y desarrollará lineamientos para el establecimiento de unidades de ordenamiento forestal. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.			
-MINAGRI, SERFOR, MINAM, SERNANP, MINCU y GORE generarán espacios de diálogo para la resolución de conflictos relacionados con la superposición de derechos, mejorarán la coordinación			

<p>de programas y proyectos, y facilitarán la participación de organizaciones indígenas en proyectos de titulación de comunidades nativas. Además, aplicarán adecuadamente el enfoque de género en todos los procesos. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2022.</p>			
<p>-FEMA, Poder Judicial, PNP, SERFOR, OSINFOR, SERNANP, MINCU y GORE mejorarán la articulación entre la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA) y el Poder Judicial para proteger las ANP y las ACR. También facilitarán la articulación entre las autoridades públicas administrativas y judiciales encargadas del control y sanción. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2022.</p>			
<p>-MINAGRI, SERFOR, MINAM, SERNANP, MINCU y GORE fortalecerán las capacidades del personal para el proceso de titulación de comunidades nativas, además de fortalecer la capacidad instalada del SERNANP y los GORE para la gestión de las áreas asignadas. Asimismo, mejorarán los servidores y equipos para la interoperabilidad de los sistemas de información. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2021.</p>			
<p>-MINAGRI, SERFOR, MINAM, SERNANP, MINCU y GORE actualizarán a las nuevas autoridades regionales sobre los cambios normativos vinculados a la gestión del territorio; además, sistematizarán el número y tipo de autorizaciones, permisos y concesiones que han otorgado los Gobiernos regionales desde 2014. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2030.</p>			

El financiamiento para abordar las condiciones habilitantes de la medida proviene de los recursos ordinarios del Programa Presupuestal 130 (“Competitividad y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de la fauna silvestre”): Actividad 1.2.5005174.



Foto: MOCICC

## MEDIDA DE MITIGACIÓN 6

La mayoría de condiciones habilitantes tiene solo presupuesto parcial para su cumplimiento:

Condiciones habilitantes	Con presupuesto disponible	Con presupuesto parcialmente disponible	Sin presupuesto disponible
- SERFOR y ARFFS proporcionarán asistencia técnica para buenas prácticas, herramientas, registro y plan de manejo. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020. Presupuesto asignado: 2.129.000 soles.			
-ARFFS y SERFOR elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal y fichas para la formulación de proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal, y establecerán la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2030. Presupuesto asignado: 16.709.764 soles.			
-ARFFS y SERFOR actualizarán los lineamientos e instrucciones para el registro, así como el aplicativo de registro digital e interoperable. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020. Presupuesto asignado: 132.000 soles.			
-ARFFS, SERFOR y OSINFOR elaborarán instrumentos para la fiscalización y tipificación de infracciones y sanciones, y desarrollarán modelos de asociatividad. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021. Presupuesto asignado: 6.587.882 soles.			
-SERFOR y ARFFS implementarán las herramientas de trazabilidad: libros de operaciones, de transformación, de depósito-acopio, guía de transporte, etc. Asimismo, establecerán los coeficientes de rendimientos de la madera en el proceso de producción, e implementarán aplicativos digitales que permitan el registro y verificación. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021. Presupuesto asignado: 9.034.960 soles.			

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

-SERFOR, MEF y MINAGRI identificarán mecanismos financieros para plantaciones forestales comerciales. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2020.			
-ARFFS y SERFOR identificarán y promocionarán las áreas potenciales para plantaciones forestales comerciales, mediante la elaboración de metodología SIG. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025.			
- ARFFS y SERFOR articularán con las regiones las NDC y la implementación del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023.			

Solo se indica explícitamente la fuente de financiamiento para dos condiciones habilitantes:

-Sobre la implementación de las herramientas de trazabilidad: Programa Presupuestal 130: Actividad 2.5. Actividad 5005177 (“Prevención, control y vigilancia sobre actividades que atenten contra los recursos forestales y de fauna silvestre”) y Actividad 6.1 (“Servicio de control y vigilancia forestal y de fauna silvestre”).

-Sobre los mecanismos financieros para plantaciones forestales comerciales: Presupuesto asignado: 886.800 soles. Fuente del presupuesto: Programa Presupuestal 130: Actividad 4.1. Actividad 5005181 (“Desarrollo de mecanismos que promuevan las inversiones forestales y de fauna silvestre”).

## MEDIDA DE MITIGACIÓN 7

La mayoría de condiciones habilitantes de esta medida carece de presupuesto disponible:

Condiciones habilitantes	Con presupuesto disponible	Con presupuesto parcialmente disponible	Sin presupuesto disponible
-SERFOR y ARFFS proporcionarán asistencia técnica para la restauración: buenas prácticas, herramientas, registro, plan de manejo, etc. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025. Presupuesto requerido: 1.457.950 soles.			
-ARFFS y SERFOR identificarán y promocionarán áreas potenciales para la restauración con un enfoque de paisaje, mediante la elaboración la metodología SIG. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025. Presupuesto requerido: 231.200 soles.			
-ARFFS y SERFOR identificarán necesidades y actores clave que apoyen en la asistencia técnica. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025. Presupuesto requerido: 7.543.200 soles.			
-SERFOR, MEF, MINAM y GORE fortalecerán las capacidades en la formulación de expedientes técnicos y proyectos de inversión pública de los GORE para restauración, mediante la elaboración de la guía de formulación de PIP para plantaciones. Además, articularán los expedientes de inversión para plantaciones con el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (SNIFFS). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023. Presupuesto requerido: 1.322.965 soles.			
-SERFOR, ARFFS, MINAM y PRODUCE fortalecerán las capacidades en biocomercio y bionegocios para negocios asociados. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023. Presupuesto requerido: 4.393.200 soles.			

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

<p>-SERFOR, MINAM y GORE propondrán mecanismos de financiamiento de las plantaciones forestales con fines de protección y restauración, mediante la vinculación de los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, compensación ambiental, obras por impuestos, etc. con la restauración. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2027. Presupuesto requerido: 6.335.000 soles.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR articularán con las regiones las NDC y la implementación del Plan Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2023. Presupuesto asignado: 156.000 soles. Se asignaría presupuesto a través del Programa Presupuestal 130: Actividad 1.1.5004417 ("Estudios de investigación de recursos forestales y de fauna silvestre").</p>			
<p>-SERFOR y ARFFS implementarán el registro de plantaciones con fines de protección y restauración, mediante la actualización de los lineamientos para el registro de plantaciones, las instrucciones para el registro y el aplicativo de registro digital e interoperable. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2021. Presupuesto asignado: 2.111.400 soles. Se asignaría presupuesto a través del Programa Presupuestal 130: Actividad 1.2.5005174 ("Generación, administración y difusión de información forestal y de fauna silvestre").</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal, fichas para la formulación del proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal y establecimiento de la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025. Presupuesto asignado: 16.709.764 soles.</p>			

Estas condiciones habilitantes son en parte financiadas por:

- a) Proyecto PNUD-DCI para ZF en Ucayali y San Martín para 3,8 millones de hectáreas y con un presupuesto de 2.920.467 dólares.
- b) Donación para la región Loreto de 10,7 millones de soles y canalizados por el PP 130.
- c) SERFOR-CAF.

Se asignaría presupuesto a través del Programa Presupuestal 130: Actividad 1.2.5005174 (“Generación, administración y difusión de información forestal y de fauna silvestre”).

Cabe indicar que el informe señala que las condiciones habilitantes se financiarán mediante el Proyecto SNIP 140979 (“Mejoramiento de la conservación y protección del bosque en regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali”), pero no se especifica qué condiciones habilitantes se verán beneficiadas de dicho proyecto.

## MEDIDA DE MITIGACIÓN 8

Esta medida tiene condiciones habilitantes con presupuesto mixto.

Condiciones habilitantes	Con presupuesto disponible	Con presupuesto parcialmente disponible	Sin presupuesto disponible
-SERFOR y ARFFS proporcionarán asistencia técnica para la formalización de la cesión en uso. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2020.			
-ARFSS y SERFOR identificarán áreas con potencial para otorgar contratos de cesión en uso para sistemas agroforestales, mediante la elaboración de la metodología SIG para identificar esas áreas. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2021.			

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

<p>-SERFOR promoverá el incremento de ingresos de los productores, a partir de la diversificación de la finca con sistemas agroforestales, mediante el modelo productivo agroforestal asociado a cultivos con el paquete tecnológico y el soporte financiero. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2030.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR diseñarán e implementarán mecanismos que incentiven la conversión de áreas degradadas en SAF (café y cacao), mediante el desarrollo y otorgamiento de subsidios y créditos que incentiven la conversión de tierras degradadas en agroforestales. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2022.</p>			
<p>-SERFOR desarrollará mecanismos que recompensen el esfuerzo de reducción de emisiones de los productores. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2022.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR elaborarán insumos temáticos para la zonificación forestal, fichas para la formulación de proyecto de inversión pública (PIP) en zonificación forestal y establecimiento de la unidad de ordenamiento forestal (UOF). Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2025. Presupuesto asignado: 16.709.764 soles.</p>			
<p>-ARFFS, SERFOR, INIA y SENASA desarrollarán el paquete tecnológico, asistencia técnica y capacitación para sistemas agroforestales. Fecha de cumplimiento: Primer semestre del 2020.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR promoverán el registro de sistemas agroforestales.</p>			
<p>-ARFFS y SERFOR promoverán la formalización de los sistemas agroforestales en tierras F/X a través de CUSAF. Fecha de cumplimiento: Segundo semestre del 2030.</p>			

El presupuesto del cual se alimentarán las condiciones habilitantes parcialmente financiadas proviene del:

-Proyecto PNUD-DCI para ZF en Ucayali y San Martín para 3,8 millones de hectáreas, con un presupuesto de 2.920.467 dólares.

-Donación para la región Loreto de 10,7 millones de soles, canalizados por el PP 130109.

-Programa Presupuestal 130: Actividad 1.1.5004417 (“Estudios de investigación de recursos forestales y de fauna silvestre”) y Actividad 1.2.5005174 (“Generación, administración y difusión de información forestal y de fauna silvestre”).

-Proyecto SNIP 140979 (“Mejoramiento de la conservación y protección del bosque en regiones amazónicas de Amazonas, Huánuco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Pasco, San Martín y Ucayali”).



## Reflexiones presupuestarias

De las 63 condiciones habilitantes para las ocho medidas de mitigación de USCUS presentadas, solo 12 presentan presupuesto disponible para ejecutarse y 17 presentan presupuesto parcialmente disponible. Las otras 34 condiciones habilitantes no presentan presupuesto disponible alguno para comenzar su ejecución.

Esto es de una gravedad absoluta, pues sin estas condiciones no se podrá cumplir con las ocho medidas de mitigación propuestas para el sector USCUS. En pocas palabras, el bloque más importante de medidas de mitigación del Estado peruano simplemente se vería imposibilitado de ser ejecutado, incluso luego de cuatro años de haberse presentado. Aparentemente, no hay un contexto ni voluntad política para que estas condiciones habilitantes (y, consecuente, las medidas de mitigación) se concreten. De otra forma, difícilmente se entiende cómo hasta el momento no han logrado, al menos la mitad de ellas o todas, tener algún grado de avance que les dé viabilidad.

Esta situación se agrava aún más cuando consideramos que, como vimos anteriormente, muchas de estas condiciones habilitantes ya debieron comenzar a ser ejecutadas. De no identificarse adecuadas fuentes de financiamiento, no podremos cumplir con las condiciones habilitantes trazadas, y por ende, no cumpliremos con las metas de mitigación que conforman las NDC a las que se comprometió el Estado peruano.

De seguir este patrón, el Perú no podrá cumplir con su compromiso internacional de reducir 30% de los GEI para el 2030. De no introducir nuevas fuentes de financiamiento, el Estado peruano incurrirá en un supuesto de incumplimiento del tratado y de responsabilidad internacional.

## Contribuir para tener más tiempo.

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

# Avances momentáneos

Para la verificación de este informe, se solicitó información pública a diversas instituciones del Estado. El Ministerio del Ambiente (MINAM),<sup>34</sup> el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas<sup>35</sup> y el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PN-CBMCC)<sup>36</sup> hicieron entrega de sendos informes, en los cuales comentaban los avances progresivos de las medidas de mitigación a abril del año 2019.

De esta forma, el MINAM dio alcances sobre los avances en tres medidas de mitigación: Mecanismos de conservación de bosques en comunidades nativas (medida 3), Asegurando el futuro de las áreas naturales protegidas: patrimonio natural del Perú (medida 4) y Asignación de derechos de tierras no categorizadas en la Amazonía (medida 5). En esta comunicación, el MINAM reconoce que tiene que presentar avances de sus NDC en el año 2020, pero –apoyándose en la decisión 1/CP.21– señala que existe flexibilidad para los países en desarrollo respecto al alcance y nivel de detalle del avance a presentar.

Sobre las medidas de mitigación identificadas, el MINAM informa:

- ♦ Sobre la medida N.º 3 (“Mecanismos de conservación de bosques en comunidades nativas”), se indica que ya se ha involucrado a 190 comunidades nativas de las 500 proyectadas, y se abarca una extensión de 2.046.364 hectáreas. Sobre el financiamiento, se establece que provendrá de los recursos ordinarios del Programa Presupuestal 144 y del Plan de Inversión Forestal (FIP) en el Perú.

---

**34** Carta N.º 00045-2019-MINAM/VMDERN/DGCCD del Ministerio del Ambiente, de fecha 26 de abril de 2019.

**35** Carta N.º 043-2019-SERNANP-AIP del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de fecha 12 de abril de 2019.

**36** Carta N.º 015-2019-MINAM/VMDERN/PNCB del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, de fecha 30 de abril de 2019.

- ♦ Sobre la medida N.º 4 (“Asegurando el futuro de las áreas naturales protegidas: patrimonio natural del Perú”), se rescata la iniciativa de sostenibilidad financiera del SINANPE “AVIVA-Patrimonio Natural del Perú (2019-2033)” y la aprobación, mediante la suscripción de la Resolución Presidencial 085-2019-SERNANP, de la “Estrategia de implementación de la iniciativa Patrimonio Natural del Perú en el bioma amazónico”, la cual guiará la implementación de las 38 ANP que son objeto de esta medida. Se indica que la iniciativa “Patrimonio del Perú” ha recaudado 70 millones de dólares, y que el resto de presupuesto proviene de los recursos ordinarios del Programa Presupuestal 057 (“Conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en áreas naturales protegidas”) y de 10 proyectos SNIP que cuentan con 208.341.917,00 soles. Además, se tenía el proyecto “Asegurando el futuro de las ANP de la Amazonía del SINANPE”, de cinco millones de dólares.
- ♦ Sobre la medida N.º 5 (“Asignación de derechos de tierras no categorizadas en la Amazonía”), se indica que el avance es de más de cuatro millones de hectáreas ya asignadas (33% de un total de 12,4 millones de hectáreas, que es la meta al 2020). Durante el 2018, el Perú avanzó en la categorización de 340.360,36 hectáreas adicionales.

En su comunicación, el PNCBMCC complementó lo que señaló el MINAM con respecto a la medida N.º 3 (“Mecanismos de conservación de bosques en comunidades nativas”). Se indica que ya se ha involucrado a 244 comunidades nativas de las 500 previstas, y se abarca una extensión de 2.473.513 hectáreas. Sobre el financiamiento, se establece que este proviene del Plan Operativo Institucional (POI) del 2019, con un monto de 34.420.611 soles, y corresponde un monto de 20.814.902 soles a las transferencias directas condicionadas. Como vemos, el PNCBMCC presenta información parcialmente contradictoria a lo que indica el MINAM, asumiendo que es el PNCBMCC el ente que tiene información más actualizada.

## **Contribuir para tener más tiempo.**

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

Por otro lado, el SERNANP es el ente que más información privilegiada y detallada brindó. El SERNANP nos alcanzó la propuesta de “Programación tentativa para las medidas de mitigación en el área temática de uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS)” de noviembre de 2018. De esta propuesta, extrajimos todas las indicaciones de presupuesto que desarrollamos en el punto 7 de este documento. Cabe señalar que los datos presupuestarios del SERNANP terminan siendo distintos a lo afirmado por otras entidades del Estado, como el MINAM o el PNCBMCC.

Lo más preocupante de la amplia información brindada por el SERNANP resulta ser la falta de presupuesto que tiene el Estado peruano para cumplir las condiciones habilitantes de las ocho medidas de mitigación en USCUSS, que en teoría servirán para lograr la meta de reducción de 30% de GEI para el 2030. Solo un quinto de las condiciones habilitantes cuenta con presupuesto identificado. Además, según el propio SERNANP, muchas de estas condiciones habilitantes ya debieron comenzar a ejecutarse hace un par de años.

Como vemos, el avance de las medidas de mitigación todavía resulta muy limitado, lo cual se agrava considerando que las informaciones que presentan las instituciones son muy disímiles y no se complementan. Asimismo, no queda claro exactamente a qué se refiere el MINAM con la “flexibilidad” que les corresponde a los países en desarrollo para presentar sus avances de NDC en el 2020. En teoría, estamos ante un mandato internacional de obligatorio cumplimiento y dudamos que Naciones Unidas consienta el incumplimiento de las tareas y metas que ya se trazaron los Estados, sobre todo considerando la premura por combatir las causas del cambio climático.

Se sugiere que se cuente con solo una versión de los hechos a través de, por ejemplo, un trabajo continuado del Grupo de Trabajo Multisectorial, pues resulta clave tener datos unificados de los avances y las fuentes de financiamiento de las medidas.





## Conclusiones

1. El Acuerdo de París señala que el compromiso de la humanidad es que la temperatura no se eleve más allá de los 2 °C, y si es posible que no sobrepase los 1,5 °C. Para el 2100, por ejemplo, la elevación del nivel del mar sería 10 centímetros menor con un calentamiento global de 1,5 °C. Por otro lado, ya con un aumento de temperatura del 1,5 °C, los arrecifes de coral disminuirían entre 70% y 90%, y con un aumento de 2 °C desaparecerían en su totalidad.
2. El Acuerdo de París presenta las contribuciones nacionalmente determinadas (NDC), un instrumento mediante el cual los Estados firmantes de dicho tratado se comprometen a reducir los gases de efecto invernadero (GEI). El Acuerdo de París obliga a los Estados a que aumenten su ambición cada vez que presenten una nueva actualización de sus NDC. El Perú presentó sus iNDC en septiembre de 2015. Entonces, se comprometió a reducir 30% de las emisiones de sus GEI para el año 2030.
3. A nivel interno, el Perú comenzó en el 2015 el tratamiento de sus NDC, mediante una Comisión Multisectorial conformada por 12 ministerios. Esta Comisión determinó que se deben reducir 89,4 MtCO<sub>2</sub> de los GEI emitidos en el 2030, a través de 75 medidas de mitigación.
4. Sería recién en el 2018 que en el Perú se empieza a desarrollar con mayor detalle el tema de las NDC. En este contexto, el Grupo de Trabajo Multisectorial identificó 62 medidas de mitigación para reducir 69,4 MtCO<sub>2</sub>. Esta cifra es lejana a los 89,4 MtCO<sub>2</sub> originales, con lo cual se comprueba que el Perú solo apunta a reducir el 23,3% de los GEI y no el 30% original. Esto representa ya un incumplimiento por parte del Estado peruano de su compromiso internacional asumido a través del Acuerdo de París.

## **Contribuir para tener más tiempo.**

Análisis legal y estado de avance de las NDC en Perú

5. Sobre la obligatoriedad del compromiso del Estado con respecto a sus NDC, la necesidad de respetar ese 30% inicial es evidente. Por el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución peruana, así como por el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional peruano, el Estado peruano tiene la obligación de mantener e incluso aumentar dicha ambición ante Naciones Unidas.
6. Para lograr el porcentaje trazado en sus NDC, los Estados deben desarrollar acciones internas, como las medidas de mitigación que en el Perú se identificaron en el 2015 y luego se corrigieron en el 2018. Lamentablemente, la redacción del Acuerdo de París no es contundente y permite a los países incumplir el establecimiento de estas medidas, ya que simplemente se señala que los Estados “procurarán” adoptarlas. Al ser una disposición potestativa, si el Estado quiere, no implementará ninguna medida interna. Sin estas medidas internas, los países no cumplirán con su compromiso internacional de NDC.
7. Afortunadamente, el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados obliga a los Estados a cumplir sus obligaciones internacionales sin que exista la posibilidad de incumplimiento a partir de alguna excusa interna. En otras palabras, el Estado peruano no podría argumentar su incumplimiento de las NDC con la ausencia de la identificación y/o ejecución de las medidas de mitigación.
8. Resulta fundamental la consecución de las medidas de mitigación. En el Perú, el compromiso de las 62 acciones de mitigación alberga ocho del sector de uso de suelo y cambio de suelo (USCUSS). Estas ocho medidas de mitigación de USCUSS abarcan desde manejo forestal hasta titulación de comunidades nativas.

9. Lamentablemente, solo tres de las ocho medidas de mitigación cuentan con presupuesto calculado. Cuatro años después de entregar los compromisos de NDC a Naciones Unidas, el Estado peruano aún no ha terminado de calcular los montos que necesitará para reducir las emisiones de GEI o identificar las fuentes de financiamiento de dichos compromisos.
10. Las ocho medidas de mitigación contienen 63 condiciones habilitantes. Las condiciones habilitantes son aquellas que tienen que ser cumplidas para posibilitar la consecución de las medidas de mitigación. El gran problema que tienen estas condiciones para ser acatadas es el financiamiento. Solo 12 de ellas presentan presupuesto destinado para ser ejecutadas en su totalidad. Si solo una quinta parte de las condiciones habilitantes tienen presupuesto determinado, entonces las medidas nunca se llevarán a cabo realmente, y con ello, las acciones de mitigación relacionadas al sector UCUSS no podrán cumplirse. Esto se agrava considerando que la ejecución de muchas condiciones habilitantes ya debió comenzar en el año 2018.
11. Los avances en materia de condiciones habilitantes y medidas de mitigación en el sector USCUSS son muy escasos e insuficientes. En consecuencia, el informe que en el 2020 se haga sobre dicho tema en Naciones Unidas podría tener complicaciones e incluso podría generar responsabilidad internacional del Estado peruano.
12. Con todo esto, resulta prácticamente imposible que, al menos a junio del 2019, el Estado peruano haya cumplido cabalmente su compromiso de reducir en 30% las emisiones de GEI, lo cual significa una violación directa de lo estipulado por el Acuerdo de París.

## Bibliografía

Gobierno del Perú (s. f.). *Informe final Comisión Multisectorial/Resolución Suprema N.º 129-2015-PCM*.

Gobierno del Perú (17 de diciembre 2018). *Informe final del Grupo de Trabajo Multisectorial/ Resolución Suprema N.º 005-2016-MINAM*.

Ministerio del Ambiente (26 de abril 2019). *Carta N.º 00045-2019-MINAM/VMDERN/DGCCD*.

Naciones Unidas (2015). *Acuerdo de París*.

NDC Partnership Support Unit (2017). *Partnership on Action/One Year on NDC Partnership*. Bonn y Washington.

Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (30 de abril 2019). *Carta N.º 015-2019-MINAM/VMDERN/PNCB*.

SERFOR *et al.* (noviembre 2018). *Programación tentativa para las medidas de mitigación en el área temática de uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura (USCUSS)*.

SERNANP (12 de abril 2019). *Carta N.º 043-2019-SERNANP-AIP*. ♦



El Estado peruano, a raíz del Acuerdo de París firmado en el 2015, presentó ante Naciones Unidas sus Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC), en el que se compromete a reducir la emisión de sus Gases de Efecto Invernadero en un 30% para el año 2030.

En el presente estudio, se analiza las consideraciones legales en las que se enmarca este compromiso asumido por el Perú y se busca responder a la pregunta sobre hasta qué punto está obligado el Perú a cumplir y, de ser el caso, ampliar este compromiso. Así también, se busca comprobar si el Estado peruano ha estado desarrollando las condiciones necesarias para cumplir con sus NDC.

Todo esto se encuentra dentro de un escenario global de alerta por los efectos del cambio climático, en el cual tomar acciones de mitigación hoy marcará la diferencia con el futuro climático del planeta y de nuestra propia sobrevivencia.



con el apoyo de:

