

JOSÉ FÉLIX PINTO-BAZURCO

LOS RETOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

UN ESTUDIO SOBRE LAS
RESPUESTAS LEGALES DEL PERÚ



JOSÉ FÉLIX PINTO-BAZURCO

LOS RETOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

UN ESTUDIO SOBRE LAS
RESPUESTAS LEGALES DEL PERÚ



 UNIVERSIDAD
DE LIMA

FONDO EDITORIAL

Los retos del cambio climático
Un estudio sobre las respuestas legales del Perú

José Félix Pinto-Bazurco

JOSÉ FÉLIX PINTO-BAZURCO

LOS RETOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

UN ESTUDIO SOBRE LAS
RESPUESTAS LEGALES DEL PERÚ



UNIVERSIDAD
DE LIMA

FONDO EDITORIAL

Colección Biblioteca Universidad de Lima

Los retos del cambio climático: un estudio sobre las respuestas legales del Perú

Primera edición impresa: septiembre, 2019

Primera edición digital: abril, 2020

© José Félix Pinto-Bazurco

De esta edición:

© Universidad de Lima

Fondo Editorial

Av. Javier Prado Este 4600,

Urb. Fundo Monterrico Chico, Lima 33

Apartado postal 852, Lima 100, Perú

Teléfono: 437-6767, anexo 30131

fondoeditorial@ulima.edu.pe

www.ulima.edu.pe

Diseño, edición y carátula: Fondo Editorial de la Universidad de Lima

Versión *e-book* 2020

Digitalizado y distribuido por Saxo.com Perú S. A. C.

<https://yopublico.saxo.com/>

Teléfono: 51-1-221-9998

Avenida Dos de Mayo 534, Of. 404, Miraflores

Lima - Perú

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier medio, sin permiso expreso del Fondo Editorial.

ISBN 978-9972-45-515-5

Índice

PRÓLOGO

PREFACE

PRESENTACIÓN

OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS Y MOTIVACIÓN

PRIMERA PARTE. CONCEPTOS GENERALES

1. Método de investigación
 - 1.1. Presunciones preliminares
 - 1.2. Objetivos
 - 1.3. Observaciones generales
2. Tratando de entender el problema
 - 2.1. ¿Qué es el cambio climático?
 - 2.2. ¿Cuáles son las consecuencias de este problema?
 - 2.3. ¿Qué hacer para prevenirlo?
 - 2.4. El informe sobre los 1,5 grados

- 2.5. Aún así, ¿por qué se niega la existencia del cambio climático?
3. Los retos de los países en vías de desarrollo
 - 3.1. Las negociaciones internacionales
4. La efectividad del Acuerdo de París y las NDC
5. El paquete climático de Katowice
6. El rol de los países desarrollados
7. ¿Son las Cortes la solución del futuro para el problema del cambio climático?

SEGUNDA PARTE. EL CASO PERUANO

1. El Perú y el cambio climático
 - 1.1. El medio ambiente
 - 1.2. Emisiones y energía
 - 1.3. Impactos
2. Marco político
 - 2.1. La estrategia nacional ante el cambio climático
 - 2.2. La contribución nacionalmente determinada (NDC)
3. Marco institucional
 - 3.1. Instituciones que implementan las acciones climáticas en el Perú
 - 3.2. La Comisión Nacional sobre Cambio Climático
 - 3.3. El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi)
 - 3.4. El papel de los gobiernos subnacionales

4. Marco legal

4.1. La Ley General sobre Cambio Climático

4.1.1. Establece instrumentos vinculantes

4.1.2. Integra las consideraciones sobre el cambio climático en los proyectos de inversión pública

4.1.3. Crea una Comisión Nacional

4.1.4. Mandato para informes anuales

4.1.5. Planes para la migración climática

4.1.6. Reconoce la participación de actores no estatales

4.1.7. Interpreta de manera flexible la ambición de contribución al Acuerdo de París

4.1.8. Desarrolla las directrices para el financiamiento climático

4.1.9. Apoya la investigación científica, pero no establece una entidad especializada en ciencia del clima

4.2. Normas que contribuyen a la reducción de gases de efecto invernadero

4.2.1. Eficiencia energética

4.2.2. Promoción de fuentes de energía renovable

4.2.3. Conservación de sumideros de carbono

4.3. Normas que contribuyen a la adaptación al cambio climático

4.3.1. Gestión de riesgo de desastres

4.4. Normas que establecen procedimientos para la implementación de acciones climáticas

4.4.1. Implementación subnacional

5. Evaluación del sistema legal

5.1. El problema con la LMCC

TERCERA PARTE. OTROS EJEMPLOS EN AMÉRICA LATINA

1. Chile

1.1. Contribución nacionalmente determinada (NDC)

1.2. Impactos

1.3. Marco político

1.4. Marco institucional

1.5. Marco legal

1.5.1. Normas que aportan a la mitigación de gases de efecto invernadero

1.5.2. Normas de procedimiento

1.6. Adaptación

2. Colombia

2.1. Contribución nacionalmente determinada (NDC)

2.2. Impactos

2.3. Marco político

2.4. Marco institucional

2.5. Marco legal

2.5.1. Ley 1931, que establece los lineamientos para la gestión del cambio climático

2.5.2. Ley 1819 (2016)

- 2.5.3. Ley 1715 (2014), por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional
- 2.5.4. Ley 1523, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
- 2.5.5. Ley 1450 (2011), que expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014
- 2.5.6. Ley 788 (2002), por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones
- 2.5.7. Ley 697 (2001), mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía, se promueve la utilización de energías alternativas y se dictan otras disposiciones

3. México

- 3.1. Contribución nacionalmente determinada (NDC)
- 3.2. Impactos
- 3.3. Marco político
- 3.4. Marco institucional
- 3.5. Marco legal
 - 3.5.1. Ley General de Cambio Climático (2012)
 - 3.5.2. Ley de Transición Energética (2015)
 - 3.5.3. Decreto por el que se expide la Ley de la Industria Eléctrica (LIE, 2014)
 - 3.5.4. Reforma energética

- 3.5.5. Ley para la Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (2008)
- 3.5.6. Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2005)
- 3.5.7. Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (1980)
- 3.5.8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)

CUARTA PARTE. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1. Conclusiones
- 2. Recomendaciones
 - 2.1. Recomendaciones generales
 - 2.2. Recomendaciones específicas

REFERENCIAS

ANEXO. PRINCIPALES INSTRUMENTOS LEGALES CLIMÁTICOS EN EL PERÚ

Abreviaturas

AP	Acuerdo de París
ASCC	Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático (Chile)
BaU	Business as Usual
C3	Consejo de Cambio Climático (México)
CANCC	Comisión de Alto Nivel sobre el Cambio Climático (Perú)
CBDR-RC	Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Capacidades Respectivas
CCMA	Consejo Consultivo del Medio Ambiente (Chile)
CCS	Captura y Almacenamiento de Carbono
CEL	Certificados de energía limpia (México)
Cenace	Centro Nacional de Control de Energía (México)
CER	Reducciones Certificadas de Emisiones

CICC	Comisión Interinstitucional de Cambio Climático (Colombia)
CICC	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (México)
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CLGI	Climate Law and Governance Initiative
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNCC	Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (Perú)
CNE	Comisión Nacional de Energía (Chile)
CO ₂	Dióxido de Carbono
Conuee	Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (México)
COP	Conferencia de las Partes
Corecc	Comité Regional de Cambio Climático (Chile)
CRE	Comisión Reguladora de Energía (México)
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas (Colombia)
DPN	Departamento de Planeación Nacional (Colombia)
ECDBC	Estrategia colombiana de desarrollo bajo en carbono
EEUU	Estados Unidos de América
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
ENCC	Estrategia Nacional sobre Cambio Climático (Perú)

ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático (México)
ENREDD+	Estrategia Nacional para la Reducción de las Emisiones Debidas a la Deforestación y la degradación forestal (Colombia)
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático (Perú)
ERNC	Energías Renovables no Convencionales
ETS	Sistemas de comercio de emisiones
FENOGE	Fondo no convencional de gestión de energía eficiente y energía (Colombia)
FNCER	Fuentes no convencionales de energía renovable
FONAM	Fondo Nacional de Medio Ambiente
G77 + China	Grupo de los 77 más China
GCF	Fondo Verde para el Clima
GEI	Gases de Efecto Invernadero
Gg	Gigagramo
IGP	Instituto Geofísico del Perú
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
INDC	Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (México)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Información del

Perú

IPCC	Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
Irena	Agencia Internacional para las Energías Renovables
KP	Protocolo de Kioto
Laerfte	Ley para el Uso de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (México)
LASE	Ley para el Uso Sostenible de la Energía (México)
LGA	Ley General del Ambiente (Perú)
LGCC	Ley General de Cambio Climático (México)
LIE	Ley de la Industria Eléctrica (México)
LMCC	Ley Marco sobre el Cambio Climático (Perú)
LULUCF	Land use, land-use change, and forestry (USCUSS)
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Colombia)
MDS	Ministerio de Desarrollo Social (Chile)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
Minagri	Ministerio de Agricultura y Riego (Perú)
Minam	Ministerio del Ambiente del Perú
Minambiente	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

(Colombia)

Minem	Ministerio de Energía y Minas (Perú)
MMA	Ministerio del Medio Ambiente (Chile)
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
MW	Megawatio
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
NAMA	Acciones de mitigación apropiadas a nivel nacional
NDC	Contribución determinada a nivel nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PANCC	Plan de Acción Nacional de Cambio Climático
PAWP	Paris Agreement Work Programme (Programa de Trabajo del Acuerdo de París)
PECC	Programa Especial de Cambio Climático (México)
Pemex	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Bruto Interno
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático
PNCTE	Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (Colombia)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Pronase	Programa Nacional para el Uso Sostenible de la Energía (México)
Proure	Programa para el uso racional de la energía y el uso de formas de energía renovables (Colombia)
REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (México)
SEN	Sistema Eléctrico Nacional (México)
Senace	Servicio Nacional de Certificación Ambiental
Senamhi	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores (México)
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINACC	Sistema Nacional de Cambio Climático (México)
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres
Sisclima	Sistema Nacional de Cambio Climático (Colombia)
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UN Environment)
UNGA	Asamblea General de las Naciones Unidas

UNSC	Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética (Colombia)
USCUSS	Uso de Suelo, Cambio en el uso del Suelo y Silvicultura

Prólogo

La comunidad internacional ha estado tratando de lidiar con el problema del cambio climático durante más de treinta años. En 1988, las Naciones Unidas crearon el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) y le encomendaron la tarea de recopilar y evaluar los últimos conocimientos científicos. En 1992, se negoció en Río de Janeiro la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y casi todos los países del mundo la ratificaron. La CMNUCC estableció el objetivo de prevenir la interferencia antropogénica peligrosa en el sistema climático, pero dejó la decisión de cómo lograr ese objetivo a negociaciones posteriores.

El Protocolo de Kioto de 1997 intentó cumplir los objetivos de la CMNUCC adoptando un enfoque vertical descendente (*top-down*), en el que cada país desarrollado debía reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un porcentaje determinado. Sin embargo, el Protocolo de Kioto falló. El país emisor más grande en ese momento, Estados Unidos, nunca se unió a él. Los países en rápido desarrollo, incluidas China (cuyas emisiones superaron a las de Estados Unidos a fines de la década del 2000) e India, no estaban

obligados a controlar sus emisiones en absoluto. Así, las emisiones globales siguieron aumentando.

Se discutió un nuevo enfoque en la conferencia de la CMNUCC en Copenhague en el 2009, que se adoptó formalmente en París en el 2015. Fue un enfoque vertical ascendente (*bottom up*). Cada país presentaría su propio compromiso voluntario para lo que estaría dispuesto a hacer: una contribución determinada a escala nacional (NDC). Estos compromisos no serían jurídicamente ejecutables; el derecho internacional no tiene un proceso para imponer sanciones a los países que no las cumplen. Además, incluso si todos los países cumplen sus compromisos a cabalidad, las temperaturas globales seguirán aumentando de manera peligrosa, muy por encima de los niveles que el Acuerdo de París decidió que serían tolerables. Para empeorar la situación, Estados Unidos ha indicado que planea retirarse del Acuerdo de París (aunque esta decisión podría revertirse dependiendo del resultado de la próxima elección presidencial estadounidense en noviembre del 2020).

Mientras tanto las emisiones globales y los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero en la atmósfera continúan aumentando cada año. Del mismo modo, la tendencia en las temperaturas continúa al alza.

En resumen, los acuerdos internacionales sobre el clima no están resolviendo el problema. Después de treinta años de esfuerzo, ha quedado claro que las soluciones deben provenir de las acciones de los países individuales. Las Naciones Unidas no nos salvarán.

Por ello, el libro de José Félix Pinto-Bazurco es una contribución sumamente importante. Se enfoca, con más profundidad que nunca, en los esfuerzos de cambio climático de un país, Perú, y también