

# Inclusión de los derechos humanos, étnicos y de género en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de Colombia y Perú



Inclusión de los derechos humanos, étnicos y de género en las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de Colombia y Perú

Derechos Reservados

© Asociación Ambiente y Sociedad (AAS)

© Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap)

© La Iniciativa para los Derechos y Recursos (RRI) - Rights and Resources Initiative

© María Alejandra Aguilar Herrera y Alba Paula Granados Agüero

Diseño

Shodo Diseño

Las opiniones presentadas aquí son las de los autores y no necesariamente son compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo a través de la Iniciativa de Derechos y Recursos, ni todos los Socios o Redes Afiliadas de la Coalición.

La Iniciativa de Derechos y Recursos es una Coalición global de más de 200 organizaciones dedicadas a promover los derechos forestales y los derechos de recursos de los Pueblos Indígenas, las comunidades locales y las mujeres rurales. Los miembros aprovechan las fortalezas, la experiencia y el alcance geográfico de los demás para lograr soluciones de manera más efectiva y eficiente. RRI aprovecha el poder de la Coalición global para amplificar las voces de los pueblos locales e involucrar activamente a los gobiernos, las instituciones multilaterales y los actores del sector privado para adoptar reformas institucionales y de mercado que apoyen la realización de los derechos. Al avanzar en una comprensión estratégica de las amenazas y oportunidades globales que resultan de la inseguridad de los derechos sobre la tierra y los recursos, RRI desarrolla y promueve enfoques de negocios y desarrollo basados en los derechos y cataliza soluciones efectivas para ampliar la reforma de la tenencia rural y mejorar la gobernanza sostenible de los recursos.

RRI es coordinado por Rights and Resources Group, una organización sin fines de lucro con sede en Washington, DC. Para mayor información por favor visite [www.rightsandresources.org](http://www.rightsandresources.org).

# Contenido

<b>Lista de siglas y acrónimos en español o inglés</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>Colombia</b>	<b>10</b>
• Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de Colombia	11
• Inclusión de derechos humanos, étnicos y de género en los contenidos de la NDC y sus reportes	21
• Derechos humanos	21
• Derechos étnicos	22
• Enfoque de género	24
• Mecanismos de participación, seguimiento y consulta ciudadana	25
• Sobre la actualización de la NDC 2020-2030	30
• La crisis sanitaria causada por la covid-19 y la actualización de la NDC	34
• Recomendaciones	36
• Recomendaciones a entidades gubernamentales	37
• 1. Incorporar un enfoque basado en los derechos humanos en la NDC	37
• 2. Ratificar e implementar el Acuerdo de Escazú como herramienta para la acción climática inclusiva	37
• Promover el acceso a la información	38
• Promover la participación amplia, continua y efectiva	39
• 3. Incluir indicadores o metas de bienestar que reflejen los avances hacia la transición justa y la mejoría en la calidad de vida de la población	39
• 4. Alinear el compromiso nacional y los planes de acción con los esfuerzos en torno a los ODS 2030	40
• Recomendaciones a pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres	40
• 1. Exigir y hacer parte de los espacios de participación	40
• 2. Crear grupos de veeduría de la NDC y su implementación	41
• 3. Exigir información actualizada, detallada y en un lenguaje accesible	41
• 4. Exigir la reactivación de la estrategia de educación nacional de cambio climático y consolidación del enfoque de género	42
• Referencias	43

<b>Perú</b>	<b>48</b>
• Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) en Perú	49
• Caso USCUS-bosques	55
• Adaptación-bosques	57
• Mitigación-USCUS	63
• Breve nota sobre REDD+ y las NDC en el sector USCUS	68
• Inclusión de los derechos humanos, enfoque de género y enfoque de interculturalidad en los contenidos de la NDC y reportes vinculados	70
• Mecanismos de participación, seguimiento y consulta ciudadana	74
• Sobre la actualización de las NDC 2020-2030	77
• Recomendaciones	78
• 1. Asegurar los derechos de participación de mujeres y pueblos indígenas en todos los procesos concernientes a las NDC y a la gestión del cambio climático	78
• 2. Garantizar la transparencia y el acceso a la información vinculada con las NDC y los procesos de gestión del cambio climático	80
• 3. Incorporar y operacionalizar los enfoques de derechos humanos, de género e interculturalidad en los planes de las acciones de mitigación y adaptación de las NDC, en particular para el área temática bosques (adaptación) y USCUS (mitigación), cuya relevancia e impacto directo en el bienestar de las mujeres y pueblos indígenas es alto	81
• 4. Crear indicadores relevantes en materia de derechos humanos, enfoque de género e interculturalidad	81
• Anexo I. Aspectos que deberían ser considerados para la elaboración de indicadores relevantes para pueblos y mujeres indígenas en consideración de los enfoques de derechos humanos, interculturalidad y género	82
• Anexo II	84
• Referencias	85
• Conclusiones generales	96

# Lista de siglas y acrónimos en español o inglés

Sigla o acrónimo	Significado en español	Significado en inglés	País u organización
AFOLU	Agricultura, bosques y otros usos del suelo	Agriculture, forestry, and other land use	
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana		Perú
ANP	Áreas naturales protegidas		
CANCC	Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático		Perú
CAR	Corporación/es Autónoma/s Regional/es		Colombia
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres		Perú
CICC	Comisión Intersectorial de Cambio Climático		Colombia
CMNUCC / UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático	United Nations Framework Convention on Climate Change	Organización de las Naciones Unidas
CNCC	Comisión Nacional de Cambio Climático		Perú
COICA	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica		Colombia

<b>Sigla o acrónimo</b>	<b>Significado en español</b>	<b>Significado en inglés</b>	<b>País u organización</b>
COP	Conferencia de las Partes	Conference of the Parties	Organización de las Naciones Unidas
EDBC	Estrategia de desarrollo bajo en carbono		Colombia
EICDGSB	Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión Sostenible de los Bosques		Colombia
ENBCC	Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático		Perú
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático		Perú
ENREDD+	Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación		Colombia
FIP	Programa de Inversión Forestal - Forest Investment Program		
GEI	Gases de efecto invernadero		
GORES	Gobierno/s Regional/es		Perú
GTM-NDC	Grupo de trabajo multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas presentadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático	Biennial update report	Perú
IBA / BUR	Informe bienal de actualización		Organización de las Naciones Unidas

Sigla o acrónimo	Significado en español	Significado en inglés	País u organización
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales		Colombia
IGP	Instituto Geofísico del Perú		Perú
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana		Perú
iNDC	Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional	Intended nationally determined contributions	Organización de las Naciones Unidas
INGEI	Inventario nacional de gases de efecto invernadero		
INIA	Instituto Nacional de Innovación Agraria		Perú
LMCC	Ley Marco sobre Cambio Climático		Perú
MIDAGRI	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego		
MINAM	Ministerio del Ambiente		Perú
MINCUL	Ministerio de Cultura		
MR	Monitoreo y reporte		
MRV	Monitoreo, reporte y verificación		
NAMA	Acciones de mitigación nacionalmente apropiadas	Nationally appropriate mitigation actions	Organización de las Naciones Unidas
NDC	Contribuciones determinadas a nivel nacional	Nationally determined contributions	Organización de las Naciones Unidas
NIR	Informe nacional de inventario	National inventory report	
NRCC	Nodos Regionales de Cambio Climático		Colombia

<b>Sigla o acrónimo</b>	<b>Significado en español</b>	<b>Significado en inglés</b>	<b>País u organización</b>
NREF	Nivel de Referencia de Emisiones Forestales		Perú
ODM	Objetivos de desarrollos del milenio		Organización de las Naciones Unidas
ODS / SDG	Objetivos de desarrollo sostenible	Sustainable Development Goals	Organización de las Naciones Unidas
ONAMIAP	Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú		Perú
OPIAC	Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana		Colombia
PAS	Planes de acción sectoriales		Colombia
PPICC	Plataforma de los Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático		Perú
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros		Perú
PIGCC	Planes Integrales de Gestión del Cambio Climático		Colombia
PIGCCS	Planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales		Colombia
PIGCCT	Planes integrales de gestión del cambio climático territoriales		Colombia
PINES	Proyectos de interés nacional y estratégicos		Colombia
PNACC	Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático		Colombia

<b>Sigla o acrónimo</b>	<b>Significado en español</b>	<b>Significado en inglés</b>	<b>País u organización</b>
PNCBMCC	Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático		Perú
PNP	Policía Nacional del Perú		Perú
PNUMA / UNEP	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente	United Nations Environment Programme	Organización de las Naciones Unidas
POMCAS	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas relevantes		Colombia
REDD / ONU-REDD	Programa de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los Bosques	United Nations Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation	Organización de las Naciones Unidas
REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques y el papel de la conservación, la gestión sostenible de bosques y la mejora de las reservas forestales de carbono en países en desarrollo	Reducing emissions from deforestation and forest degradation and the role of conservation, sustainable management of forests and enhancement of forest carbon stocks in developing countries	Organización de las Naciones Unidas
RENAMI	Registro Nacional de Medidas de Mitigación		Perú
RIA	REDD+ Indígena Amazónico		Perú
RIAC	REDD+ Indígena Andino Costero		Perú
R-PIN	Notas sobre la idea del plan de preparación	Readiness Plan Idea Note	

<b>Sigla o acrónimo</b>	<b>Significado en español</b>	<b>Significado en inglés</b>	<b>País u organización</b>
RUNT	Registro Único Nacional de Tránsito		Colombia
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología	Readiness Plan Idea Note	Perú
SERFOR	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre		Perú
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas		Perú
SISCLIMA	Sistema Nacional de Cambio Climático		Colombia
SMRV	Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación		Colombia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional	United States Agency for International Development	Estados Unidos
USCUSS	Uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura		
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza	World Wildlife Fund	

# Introducción

En diciembre de 2015, en la Conferencia de las Partes 21 (COP21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), las partes lograron la adopción histórica del Acuerdo de París (FCCC/CP/2015/L.9). Este es el primer tratado internacional multilateral sobre cambio climático de carácter universal y vinculante. Su principal objetivo es mantener la variación de temperatura promedio global por debajo de 2 °C y dirigir sus esfuerzos a limitar su aumento a 1,5 °C, con referencia a los niveles preindustriales (art. 2). Para lograrlo, el Acuerdo instituyó las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC, nationally determined contributions), compromisos periódicos de cada cinco años, por medio de los cuales los países definen su ruta de acción climática, metas de mitigación para la reducción de emisiones e incluso metas de adaptación, de forma voluntaria y partiendo del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Bajo esta dinámica las partes deben reportar con frecuencia sus emisiones y sus esfuerzos de implementación, así como mantener la progresividad e incrementar la ambición de sus acciones en cada ciclo.

Las NDC son entonces las herramientas básicas para la efectiva implementación del Acuerdo de París, su aproximación de abajo hacia arriba permite a las partes diseñar y focalizar sus compromisos según sus necesidades y capacidades. En 2020, 192 de 196 países miembros del Acuerdo han presentado sus contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (intended nationally determined contributions, iNDC), las cuales se convierten en NDC una vez cada país ha ratificado el Acuerdo.

A pesar de la gran acogida del Acuerdo de París y la presentación de las NDC por parte de los países miembro la temperatura global continúa incrementándose (Masson-Delmotte et al., 2019; Lindsey y Dahlman, 2020) y los esfuerzos resultan insuficientes. Las consecuencias negativas de no lograr los objetivos del Acuerdo

de París y sobrepasar los 2 °C serán no solo de índole climática y ambiental, sino también socioeconómicas. Estas consecuencias negativas estarán desigualmente distribuidas entre diversos grupos sociales, lo que implica que las poblaciones vulnerables serán más afectadas (Masson-Delmotte et al., 2019).

Sumado a lo anterior, pocos Estados incluyeron referencias directas a los vínculos entre los derechos humanos y el cambio climático en sus NDC. Muchos menos hacen mención directa de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, mujeres y comunidades locales en su especial condición de vulnerabilidad. También dejaron de lado las importantes contribuciones de estos grupos en la lucha contra el cambio climático.

La inclusión de lenguaje y el enfoque de derechos humanos es de gran relevancia para la implementación debida de las NDC. En este sentido el preámbulo del Acuerdo de París incluyó un llamado a las partes para considerar, respetar y promover las obligaciones referentes a los derechos humanos (Duyck et al., 2018). De esta forma fortalece la adopción de un enfoque de derechos humanos en el régimen de cambio climático internacional, mediante el impulso del consenso universal sobre el cambio climático como una cuestión inherente al goce efectivo de los derechos humanos y, de esta forma, promueve que todo tipo de acción climática, proyectos, políticas y compromisos atiendan, respeten y velen por el cumplimiento de los derechos humanos, con especial atención a los derechos de los sectores de la población más vulnerables. Como subraya el preámbulo del Acuerdo de París:

Reconociendo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional, [...] (FCCC/CP/2015/L.9).

En 2020 las partes deben actualizar y comunicar los avances de sus NDC, y adoptar acciones climáticas más ambiciosas. Según el reporte “Brechas de emisiones”, del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), aunque todos los países cumplieran con la implementación de su primer grupo de las NDC, la temperatura promedio global excederá por mucho la meta definida de 1,5 °C del Acuerdo de París, con un cálculo de un incremento de entre 2,7 °C y 3,7 °C, lo que puede tener consecuencias catastróficas. Por esto el mundo se encuentra en un momento crucial: urge pedir a las naciones que aumenten de manera significativa sus compromisos climáticos. Además, en la lucha contra la crisis climática deben tener en cuenta la importancia de incluir a los derechos humanos, la sociedad civil y los grupos de interés especial, como las comunidades étnicas y locales, las mujeres y los jóvenes.

En ese sentido, el objetivo de este documento es presentar y analizar el nivel de inclusión de los derechos humanos, el enfoque de género y los derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes en las NDC de Colombia y del Perú, así como en los procesos relacionados con su actualización. Para esto, el documento está dividido en dos capítulos, uno por cada país, organizados en cinco secciones: 1) el contexto nacional de las NDC; 2) inclusión de derechos humanos, étnicos y de género en los contenidos de las NDC y sus reportes; 3) mecanismos de participación, seguimiento y consulta pública; 4) sobre la actualización de la NDC 2020-2030; y 5) recomendaciones, puntos de partida para mejorar la participación de pueblos, comunidades u organizaciones étnicas, locales y de mujeres en los procesos de actualización e implementación de las NDC.

# Colombia

María Alejandra Aguilar Herrera



# Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) de Colombia

A pesar de que Colombia es uno de los países que menos contribuye al calentamiento global, con apenas el 0,46 % de las emisiones globales, se espera que estas incrementen hasta el 50 % en los próximos diez años. Además, Colombia es un país altamente vulnerable ante la crisis climática, que amenaza con graves afectaciones a los sectores productivos y a la población menos favorecida (García et al., 2015). El país presentó ante la CMNUCC su iNDC en diciembre de 2015, donde se comprometió a reducir el 20 % de sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en comparación con el “escenario habitual o inercial” (business as usual, BAU) (figura 1). Asimismo, para el 2030 plantea el compromiso condicionado de una reducción de los GEI hasta del 30 %, que puede aumentar un 10 %, dependiendo del apoyo recibido por parte de la cooperación internacional. Según un documento del Gobierno de Colombia, “las medidas de reducción están encaminadas a una modernización y transformación de la economía sin que ninguna cueste más de 20 dólares por tonelada de CO<sub>2</sub> reducida” (García et al., 2016, p. 33).

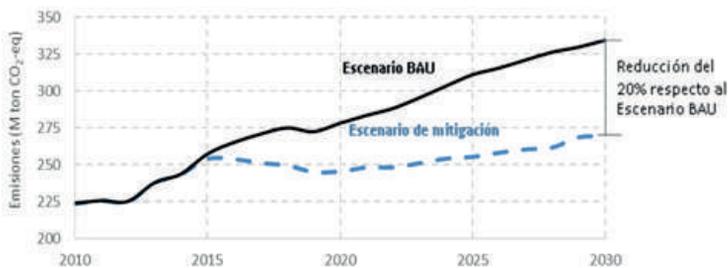


Figura 1. Escenario de mitigación de emisión de gases de efecto invernadero en Colombia (2010-2030).

Fuente: Gobierno de Colombia (s. f.).

La NDC de Colombia presentó la distribución sectorial de GEI así: en el primer lugar está el sector agrícola, forestal y otros usos de la tierra con emisiones calculadas en 130,36 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> (Mt CO<sub>2</sub>eq), seguido por el sector energía con 71,21 Mt CO<sub>2</sub>eq, el sector de desechos con 13,71 Mt CO<sub>2</sub>eq y el sector de procesos industriales con 8,69 Mt CO<sub>2</sub>eq (figura 2). No obstante, los compromisos de mitigación son de carácter nacional y no sectoriales, pues la NDC es más genérica que específica. En cada sector se definirán las medidas de acción, mitigación y adaptación a través de los planes de acción sectoriales (PAS) que, una vez adoptados, se transformarán en los planes integrales de gestión del cambio climático (PIGCC), sectoriales (PIGCCS) y territoriales (PIGCCCT). De igual forma, las NDC no incluyeron indicadores de mitigación, pero anunciaron que en el 2025 habrá una comunicación de metas con indicadores consistentes con la meta general de reducción de 2030.

Al respecto, Colombia había identificado ciertas líneas de acción de mitigación por sector con base en los PAS y bajo los objetivos de la estrategia de desarrollo bajo en carbono (EDBC), que inició en 2012. La tabla 1 resume dichas líneas de acción.

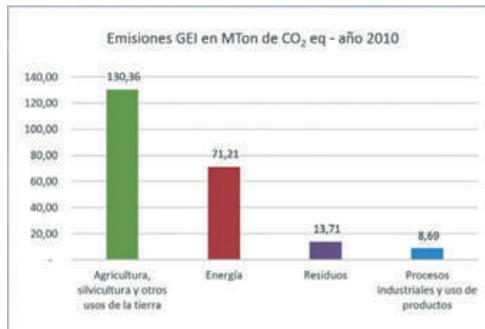


Figura 1. Escenario de mitigación de emisión de gases de efecto invernadero en Colombia (2010-2030).

Fuente: Gobierno de Colombia (s. f).

Tabla 1. Acciones de mitigación por sector

Agricultura, silvicultura y otros usos del suelo	Industria	Residuos	Energía	Transporte	Vivienda
Reducción de la deforestación	Sustitución de carbón por biomasa	Compostaje de residuos sólidos	Mejoras en la eficiencia energética, mitigación en procesos de producción	Estándares de rendimiento y conducción	Renovación de vivienda carbono-eficientes
Restauración ecológica	Combustibles con menos concentración de carbono	Captura y quema de metano en rellenos sanitarios	Portafolio de energías renovables	Renovación de flota de vehículos de carga y con nuevas tecnologías	Nuevos materiales y técnicas de construcción
Plantaciones forestales comerciales	Mejoras en eficiencia y en procesos de producción		Sistema de redes inteligentes y de generación de fuentes no convencionales	Combustible con menor concentración de carbono	Sustitución de bombillos incandescentes
Sistemas Agroforestales para la captura de CO <sup>2</sup>			Reducción de pérdidas en transporte de energía	Promoción de transporte y sistemas públicos de bicicletas	Mejora de eficiencia de aires acondicionados y estufas de gas natural
Mejores prácticas de fertilización			Esquemas de precios e incentivos	Desincentivar el uso de transporte privado mediante cobros por congestión	Reemplazo y chatarrización de neveras
Ganadería sostenible			Gestión de metano en yacimientos y minas	Establecimiento de redes de transporte multimodal fluvial y terrestre	Uso de energía solar
Ordenamiento territorial			Captura y almacenamiento de carbono	Optimización de transporte de carga	

Fuente: MADS (2016).

Sin limitar las acciones a las consignadas en la tabla 1, el país también aseguró en sus NDC que ocho sectores desarrollarán planes de acción (PAS): transporte, minas, energía eléctrica, hidrocarburos, industria, agropecuario, vivienda, residuos sólidos y aguas residuales.

Asimismo, el país incluyó aspectos prioritarios de adaptación en la NDC, lo cual es una oportunidad para mejorar los niveles de vida de la población y como un asunto de seguridad nacional, si reconocemos que su economía es "clima-dependiente". Estas metas están enmarcadas en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), cuya construcción siguió un proceso participativo que involucró a la sociedad civil, la academia, las entidades privadas y el sector público, según el informe "ABC de los compromisos climáticos de Colombia" (García et al., 2015).

Las acciones de adaptación destacadas son 1) la cobertura del 100 % del territorio nacional bajo planes de cambio climático; 2) El desarrollo de un sistema nacional de indicadores de adaptación; 3) el diseño de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas relevantes (POMCAS relevantes) con enfoque climático; 4) el compromiso de cinco sectores de la economía para realizar acciones de adaptación en transporte, agricultura, energía, vivienda y salud; 5) educar sobre cambio climático; 6) delimitar y proteger 36 páramos; 7) aumentar las áreas protegidas en 2,5 millones de hectáreas; 8) aplicar un enfoque de cambio climático en los proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES); 9) fortalecer la adaptación de los gremios agrícolas; 10) activar 15 departamentos en las mesas agroclimáticas.

Al igual que los compromisos de mitigación, los de adaptación son sectoriales y dependen de cada sector, incluso de cada departamento, los cuales definen y priorizan las medidas que se implementarán para contribuir con el compromiso nacional de reducción del 20 % de las emisiones de GEI.

Colombia ha presentado dos informes bienales de actualización ante la CMNUCC (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales [IDEAM] et al., 2015; 2018); el informe de inventario nacional en 2018 (NIR) y tres comunicaciones nacionales en 2001, 2010 y 2017. En el primer informe bienal de actualización (IBA) (2015) no se mencionan procesos participativos de seguimiento por parte las comunidades étnicas ni grupos de mujeres o jóvenes. El país informó sobre el avance en la creación e implementación de políticas como la propuesta de política nacional de cambio climático, el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2013-2025, la hoja de ruta para la elaboración de los planes de adaptación dentro del plan nacional de adaptación al cambio climático (PNACC), entre otros. También los avances del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en el diseño del sistema de monitoreo y reporte (MR) para el seguimiento de la reducción de los GEI y la implementación de la EDBC; además la regionalización de los PAS, acciones de mitigación nacionalmente apropiadas (nationally appropriate mitigation actions [NAMA]) y PIGCC, así como la activación de los 9 nodos regionales de cambio climático (NRCC) para coordinar los avances nacionales, sectoriales y territoriales. Hasta esa fecha se confirmó la existencia de 8 PAS, 5 NAMA en fase de implementación y 5 NAMA en proceso de formulación. Este informe también presentó los adelantos de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENREDD+). Por último, presentó los avances de los compromisos voluntarios adquiridos por Colombia a 2020 en el marco del Acuerdo de Cancún (FCCC/CP/2010/7/Add.1 [COP 16]):

- El aumento no inferior al 77 % en 2020 de energías renovables en la matriz energética.
- El aumento hasta del 20 % en 2020 de biocombustibles sostenibles en la totalidad de volumen de combustibles empleados.
- Reducir a cero la deforestación de la Amazonia colombiana en 2020.

En el segundo IBA (IDEAM et al., 2018), el país informó sobre la adopción de la Política Nacional de Cambio Climático, sobre la consolidación de doce proyectos bajo el PNACC; el lanzamiento en 2017 de la Estrategia Integral de Control a la

Deforestación y Gestión Sostenible de los Bosques (EICDGSB), Bosques Territorio de Vida; la entrada en vigor en 2017 del impuesto nacional al carbono<sup>2</sup>; la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA); la Ley de Cambio Climático (Ley 1931 de 2018); el avance en la formulación de los PIGCCT en el 65 % del territorio nacional y de los PIGCCS; y el proceso de formulación de la estrategia 2050. El reporte también presentó los avances en la preparación del inventario nacional de gases de efecto invernadero (INGEI) (IDEAM et al., 2015; 2016), con información actualizada para el total de emisiones del año 2014, según la cual el 55 % de las emisiones de GEI correspondieron al sector agricultura, bosques y otros usos del suelo (agriculture, forestry and other land use [AFOLU] por siglas en inglés), seguido del sector energía equivalente al 35 %, ambos responsables por el 90 % de las emisiones del país (IDEAM et al., 2018), así como avances en los sistemas de monitoreo, reporte y verificación (MRV).

A pesar de que la información de comunicaciones y reportes bienales de actualización que está disponible en la página de la CMNUCC (s. f.), existe una gran dificultad para realizar el seguimiento sectorial y departamental de las acciones desarrolladas bajo los PAS y los PIGCC, pues los resultados o avances no se encuentran de forma agregada y no es claro entender cómo contribuyen porcentualmente a la reducción de emisiones en la gran meta nacional de la NDC. Varios indicadores sobre reducción de emisiones están aún en proceso de desarrollo para 2018 o sin resultados. La Tabla 2 resume la información presentada en el segundo IBA (IDEAM et al., 2018) sobre avances de PIGCCS en los tres sectores que más generan emisiones: AFOLU, transporte, minas y energía.

PIGCCst	N.º de estrategias	Avances	Metas e indicadores
Minas y Energía	1. Eficiencia energética 2. Generación de energía 3. Gestión activa de la demanda 4. Emisiones fugitivas	Refinería 2013-2017: reducción de 0,4-0,6 Mt de CO2eq por optimización del despacho de energía • Gas quemado en tea: reducción entre 2016 y 2017 de entre 20 y 26 kt CO2eq, por aprovechamiento de gas y utilización en energía eléctrica.	En desarrollo
Transporte	1. Movilidad activa y gestión de la demanda  2. Transporte eficiente y bajo en carbono	N/D	1. Aumentar en 9 % el reparto modal de transporte activo en 2030; 10 regulaciones aprobadas; Reducción de emisiones de GEI de al menos 3.88 Mt CO2eq; seis días sin carro al año en cinco principales ciudades del país  2. Ton CO2eq reducidas/año • n.º de taxis eléctricos en RUNT • n.º de buses eléctricos e híbridos en RUNT • n.º de vehículos eléctricos en RUNT • n.º de vehículos oficiales eléctricos en RUNT • n.º de motos eléctricas en RUNT. Desintegrar 30.000 y renovar 10.000 vehículos de carga. Indicadores: n.º de postulaciones al programa Movilidad eléctrica reemplazo; reemplazo proyectado en 2030: • Taxis: 10 % • Buses: 5 % • Vehículos privados: 5 % • Carga liviana: 3 %

PIGCCst	N.º de estrategias	Avances	Metas e indicadores
	3. Planeación urbana alrededor del transporte		<p>3. Reducir viajes en autos privados entre el 25 % y 36 %</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción de 3.28 Mt CO2eq en 2030 <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasa de motorización</li> <li>• Promedio de duración del viaje</li> </ul> </li> <li>Reducir al menos 507 000 t CO2 en 10 años <ul style="list-style-type: none"> <li>• 27 000 nuevos viajes en bicicleta (5 %) en Pasto</li> <li>• 3 % más de viajes en bici (de carro y moto) en Pereira</li> <li>• 2,5 % más de viajes en bici y aumento en bus (de taxi y moto) en Valledupar</li> <li>• 3 % de aumento en bici para volver al 12 % en Montería <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toneladas de CO2eq reducidas</li> <li>• viajes en bicicleta</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> <p>3. 13 proyectos de rehabilitación y expansión de infraestructura fluvial</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de la gobernanza y del sistema de transporte</li> <li>• 6 proyectos piloto</li> </ul>
Agricultura y desarrollo rural	4. Intermodalidad en carga y pasajeros	1. Hasta 2016 se tuvo un promedio de 11 500 ha de plantaciones forestales comerciales establecidas anualmente	<p>4. En desarrollo</p> <p>1. Para 2030, 550 000 ha de plantaciones forestales comerciales establecidas y con mantenimiento</p> <p>Monitoreo y seguimiento al estado de avance de la estrategia y del logro de los objetivos a través de la asignación de recursos de certificado de incentivo comercial (CIF).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de ha reforestadas y con mantenimiento/año</li> </ul>

PIGCCst	N.º de estrategias	Avances	Metas e indicadores
Agricultura y desarrollo rural	<p>2. Establecimiento, renovación y mantenimiento de sistemas productivos tecnificados de cacao en zonas de aptitud de uso</p>	<p>2. Hasta 2017 se tuvo un promedio de 4500 ha de plantaciones de cacao establecidas anualmente.</p>	<p>2. Para 2030, 60 000 ha con sistemas productivos de cacao establecidas y renovación y mantenimiento en áreas de línea base.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- monitoreo y seguimiento anual</li> </ul>
	<p>3. Aumento en área sembrada en frutales (aguacate y mango)</p>	<p>3. En 2015 a 2016 hubo un incremento en área sembrada de aguacate de 2600 ha a nivel nacional y de mango de 1000 ha</p>	<p>3. Hasta el 2030 se estima un rango de 2-3 Mt CO<sub>2</sub></p> <p>Potencial acumulado de reducción de emisiones</p> <p>Hectáreas sembradas/tipo cultivo/departamento/año</p>
	<p>4. Adopción masiva de tecnología (AMTEC) en arroz</p>	<p>4. 2016 la adopción del sistema amtec en sistemas arroceros fue del 62 %, correspondiente a 244 000 hectáreas y en el año 2017 fue del 53 %, influenciando 220 163 ha</p>	<p>4. El potencial de reducción acumulado, para el periodo de 2017-2030, se proyecta en 0,1 a 0,2 Mt CO<sub>2</sub>eq</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Porcentaje de hectáreas con amtec</li> </ul>

Fuente: MADS (2016).

En abril de 2019 Colombia presentó el reporte inventario nacional de GEI, con las tendencias en emisiones desde 1990 a 2014, el cumplimiento de la primera fase del Sistema Nacional de GEI y el sistema de monitoreo, reporte y verificación (SMRV).

De acuerdo con la plataforma de seguimiento Contribuciones Nacionalmente Determinadas en Latinoamérica y el Caribe (NDC LAC, s. f.), si Colombia implementara la iNDC de 2017 tendría una disminución porcentual del 4,4 % anual en la descarbonización de la economía, sin embargo, se necesita casi el doble de ambición en la NDC para lograr el 7,8 % de disminución para cumplir con la meta global de mantener la variación máxima de la temperatura en 1,5 °C. Estos valores son determinados con respecto al avance del PIB (figura 3). Esto puede significar que el país se encuentra en buen camino hacia el cumplimiento de las metas climáticas de las NDC, pero cabe anotar que esta información es calculada con los datos disponibles sobre GEI hasta 2014, lo que impide determinar si efectivamente las medidas derivadas de las NDC han tenido efectos positivos hasta la fecha.

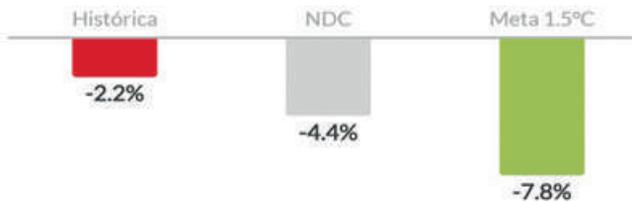


Figura 3. Velocidad de descarbonización compatible con la meta 1,5 °C

Fuente: NDC LAC (s. f.).

# Inclusión de derechos humanos, étnicos y de género en los contenidos de la NDC y sus reportes

La NDC de Colombia no tiene un enfoque de derechos. Los documentos no hacen referencia alguna a derechos, pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes, enfoque de género o comunidades locales. Únicamente en su último párrafo agrega que las NDC contribuirán a la formulación de políticas, programas, planes y proyectos de forma articulada con sectores productivos, entidades privadas, ONG y sociedad civil en general. Las NDC tampoco menciona cómo fue el proceso consultivo, participativo y de formulación, ni qué actores de la sociedad civil hicieron parte; tampoco informa sobre el proceso de reporte y seguimiento y falta en él una declaración sobre su relación interdependiente con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). La falta de un lenguaje incluyente específico, de metas e indicadores es un limitante para que la acción climática de Colombia sea realmente garante de los derechos humanos.

A pesar de la debilidad de la NDC de Colombia en materia de derechos humanos, los IBA reportan tímidas menciones o progresos sobre la inclusión de derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y de la equidad de género. Al respecto podemos dividir los hallazgos en estas tres categorías:

## Derechos humanos



En la iNDC presentada por Colombia no es mencionado el enfoque de derechos humanos, por lo cual se espera que la actualización incluya un marco de derechos. El informe más reciente del relator especial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y derechos humanos, Dr. David Boyd (A/74/161 de 2019), fue enfático en denunciar los innegables vínculos entre un clima seguro y estable y el cumplimiento del derecho a un medio ambiente saludable y todos derechos

humanos básicos. Además, aboga por la incorporación del enfoque de derechos en la acción climática para lograr la meta de cero emisiones de CO<sub>2</sub> en 2050. En esta línea, el grupo de trabajo sobre derechos humanos y Cambio Climático hizo un llamado a que el reglamento del Acuerdo de París esté guiado por los derechos humanos, y que las partes los consideren en el desarrollo de su NDC, así como la participación pública, los derechos de las personas indígenas, afrodescendientes, la equidad de género, la integración intergeneracional, entre otros. Este grupo también pide hacer énfasis en los grupos desproporcionalmente afectados por el cambio climático, como mujeres, pueblos indígenas, migrantes y personas en situaciones especiales, así como el desarrollo e integración del Plan de Acción de Género (Grupo de Trabajo Derechos Humanos y Cambio Climático, 2018).

## Derechos étnicos



La NDC de Colombia tampoco se refiere a los derechos de grupos étnicos, como los pueblos indígenas y afrodescendientes. El IBA de 2015 (IDEAM et al.) menciona a los grupos étnicos dentro de la información contextual del país, en el “perfil político-administrativo” y el “perfil demográfico y de desarrollo humano”, con información general. El INGEI reconoce el rol en la conservación de stocks de carbono de las comunidades indígenas, sus resguardos, los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes, las comunidades raizales, palanqueras, campesinos y colonos; también los define como usuarios potenciales de la información que se divulgue en la plataforma del INGEI. El informe afirma que estos grupos fueron tomados en cuenta para el análisis de vulnerabilidad y para las acciones de adaptación y mitigación, al igual que para la Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización de Públicos sobre Cambio Climático y otras acciones relacionadas, pero sin ofrecer información detallada de cuándo, cómo o cuáles comunidades o asociaciones han hecho parte de estos procesos. Los asuntos de equidad de género solo fueron mencionados en el progreso de Colombia ante los objetivos de desarrollos del milenio (ODM) (A/RES/55/2), pero en ningún otro aspecto relacionado con el contenido o progreso de los compromisos climáticos.

Por su parte, el IBA de 2018 presenta mejoras (IDEAM et al.). Dentro de los actores involucrados para la elaboración del reporte como proveedores de información y actores que implementan acciones de mitigación fue replicado el párrafo del IBA 2015 (IDEAM et al.), descrito en el párrafo anterior, que fue el único apartado que menciona los pueblos afro en el reporte. Asimismo, incluyó una referencia de los pueblos indígenas en su contexto, mencionando el número de comunidades existentes y su papel en la conservación de las reservas de carbono. También menciona los derechos de participación procesal para la formulación e implementación de la estrategia REDD + y la necesidad de priorizar comunidades locales como los pueblos indígenas. A su vez, señaló los avances en Deforestación Neta Cero Amazonia 2020 (Visión Amazonia) y el programa REM sobre fortalecimiento de la gobernanza forestal de los pueblos indígenas y algunos proyectos relacionados, como:

- Agua y alimentos seguros en un territorio sano en la cuenca alta del río Cauca.
- Concejo Indígena Poblazón, Resguardo de Puracé (Adaptación), alimentos y agua seguros en territorio sano en la cuenca alta del río Cauca.
- Concejo Indígena Kokonuko (Reserva Puracé), gobernanza ambiental en territorios indígenas y áreas protegidas para la conservación de ecosistemas en la Amazonía colombiana.
- Iniciativa de Mitigación y Adaptación de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).
- El nivel de referencia a las emisiones forestales por deforestación del bioma amazónico.

El inventario (national inventory report [NIR]) no menciona ampliamente el rol de los pueblos indígenas ni comunidades afrodescendientes y sus territorios colectivos en el manejo forestal, ni las contribuciones en mantener los sumideros de carbono, tan solo señaló en pie de página que en 2017 el IDEAM realizó un ejercicio de comparación a nivel de manejo territorial en la Amazonía con resultados positivos en la reducción de la deforestación en la figura de resguardos.

Por último, la evaluación rápida de la situación del país hecha por la NDC Partnership recomendó apoyar la alineación de la NDC con los objetivos de

desarrollo sostenible (ODS), las estrategias y la visión climáticas a largo plazo. Asimismo, confirmó que durante finales de septiembre y octubre de 2017 se realizó una serie de reuniones de representantes del Gobierno y de los pueblos indígenas, aunque sin especificar su naturaleza y alcance. El informe tampoco considera la necesidad de promover un enfoque de derechos en la NDC.

## Enfoque de género



En el marco del Acuerdo de París el plan de acción sobre el género (FCCC/CP/2017/11/Add.1, 3/CP.23, pp. 15-21) busca promover la participación amplia y efectiva de las mujeres, así como el enfoque de género en la acción climática por todas las partes y en todos los niveles. Esto supone que la NDC incluya actividades prioritarias e indicadores en aspectos de adaptación, mitigación, financiamiento, construcción de capacidades y transferencia de tecnologías con enfoque de género, que en el caso de la NDC de Colombia no son mencionadas.

El IBA de 2018 incluye una sección titulada “Enfoque de transversalización y perspectiva de género entorno al cambio climático en Colombia”, la cual resalta el impacto desproporcional que tiene en las mujeres y el agravamiento potencial de los factores de desigualdad, su rol fundamental en la producción agrícola, la seguridad alimentaria y la resiliencia de las comunidades al cambio climático. Además, este informe destaca los avances de la Dirección de Cambio Climático en el desarrollo de lineamientos técnicos para promover y fortalecer el enfoque de género en la gestión del cambio climático (MADS, 2017), y también su inclusión en el marco conceptual de del PNACC, sobre recomendaciones para la participación de mujeres en los procesos de toma de decisiones, así como mejorar la formación de funcionarios públicos y la articulación interinstitucional frente a los asuntos de género. Por último, el documento reporta avances del Ministerio de Minas y Energía, que, con la Resolución 48796 de 2018, adoptó la política de derechos humanos para este sector, en la cual se incorpora el enfoque de género.

Es importante mencionar que desde 2017 Colombia hace parte del programa de apoyo a la NDC del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

(Nationally Determined Contributions Support Programme, s. f.) como uno de los primeros diez países en recibir apoyo para la creación del enfoque de género en cambio climático, que reconoce el rol vital de la mujer en su gestión y para la mitigación y adaptación (MADS, 2017). Este proyecto promete que “Colombia será un país pionero en el reconocimiento y visibilización de los roles diferenciales que hombres y mujeres tienen en la gestión del cambio climático”, lo que resulta vital para el desarrollo sostenible del país”. Sin embargo, los IBA y los PIGCC no responden a esa afirmación.

## Mecanismos de participación, seguimiento y consulta ciudadana

Dentro de las primeras estrategias de cambio climático en Colombia, se desarrolló la Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización a Públicos Sobre Cambio Climático (MADS, 2010), que se cimentó en la promoción de la participación, el acceso a la información, la creación de conciencia y educación pública, el fortalecimiento de capacidades e investigación, así como sobre el fomento de la cooperación internacional. A diez años de su creación, la aplicación de estos aspectos ha sido difícil: bajo esta estrategia se crearon varias iniciativas que no tuvieron continuidad, como la página oficial “cambioclimatico.gov.co”. Esto ha impedido centralizar la información y facilitar su acceso al público, que hoy es inexistente. Otras iniciativas nunca llegaron a concretarse, como la inclusión de educación básica sobre el cambio climático en los currículos académicos, el enfoque intergeneracional de la toma de decisiones, foros anuales y periódicos de expertos sobre la divulgación de la información sobre las comunicaciones nacionales, al igual que versiones para niños, por mencionar algunas.

De acuerdo con la plataforma NDC LAC (s. f.) y la ficha de país de Colombia de Euroclima+ (s. f.), desde su formulación en 2014, la NDC de Colombia tuvo un proceso ampliamente participativo que incluye a los territorios, con una aproximación de abajo hacia arriba, que permite a los municipios, ciudades,

departamentos y regiones desarrollar sus propios planes de acción, priorizando sus necesidades de una manera coordinada. Si bien su construcción e implementación ha sido claramente descentralizada a nivel institucional, es una tarea difícil determinar el grado de participación de la sociedad civil y los grupos de especial interés como pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y mujeres, pues no hay información suficientemente detallada sobre los procesos participativos y de toma de decisiones que involucran efectivamente al público en la formulación, seguimiento y actualización de la NDC. Respecto a la participación de comunidades étnicas, estos procesos han sido consultas públicas, talleres o representación en los Nodos Regionales de Cambio Climático que, cabe destacar, no son procesos propios de la consulta previa.

A pesar de que la NDC en sí misma carece de una aproximación de derechos, Colombia ha hecho esfuerzos y avances en institucionalizar la gestión del cambio climático y la creación de espacios participativos. El Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA) fue adoptado mediante el Decreto 298 de 2016 con el objetivo de coordinar, articular, hacer seguimiento y evaluar las políticas, normas, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y medidas en materia de adaptación al cambio climático y mitigación de GEI. De esta manera involucra la participación activa y la corresponsabilidad de las entidades públicas, privadas y sin ánimo de lucro, convirtiéndose en la primera instancia de decisión y diálogo en torno al cambio climático en Colombia. El SISCLIMA está coordinado por dos órganos: la Comisión Intersectorial de Cambio Climático (CICC) y los Nodos Regionales de Cambio Climático (NRCC) que, de acuerdo con el primer IBA, son instituciones clave para la gestión multisectorial y el nivel central y territorial, como “un primer insumo que puede orientar el tema de participación en espacios de toma de decisiones” (IDEAM et al., 2015). Especialmente, los NRCC buscan la construcción de capacidades, el acompañamiento y la participación a nivel local en materia de mitigación, adaptación del cambio climático, por lo que se ha priorizado su fortalecimiento para avanzar en la acción climática inclusiva en Colombia. Como sistema de articulación, el SISCLIMA ha clarificado las funciones y responsabilidades de las instituciones en los diversos niveles; ahora bien, como sistema de información tiene falencias ya que, como se menciona en el documento, la información relevante no está centralizada ni actualizada. En cuanto al fomento de la participación ciudadana, no es posible determinar si es

continua y efectiva, pues esto solo es posible indagando a nivel de cada NRCC, proyecto, actividad o política relacionadas con el régimen climático.

Sobre la perspectiva de género, el IBA de 2018 señala que estas mismas instituciones son instancias fundamentales para “los procesos de institucionalización de la perspectiva de género en las entidades que lideran los procesos de gestión del cambio climático en la escala territorial” (IDEAM et al., 2018, p. 57).

Hay nueve NRCC: Caribe, Pacífico Sur, Pacífico Norte, Centro Andino, Norandino, Antioquia, Eje Cafetero, Amazonía y Orinoquía, los cuales crean sus propios planes de acción (Tabla 3). En los NRCC confluyen las diversas instituciones del orden nacional, como el MADS, el IDEAM, Parques Nacionales Naturales, Departamento Nacional de Planeación; instituciones regionales y departamentales como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); e instituciones locales, municipios y los actores relevantes de la sociedad civil como comunidades, representantes de academia, las ONG, así como el sector privado. Para su funcionamiento tienen definidas siete líneas estratégicas: 1) el fortalecimiento de capacidades; 2) fortalecimiento de política; 3) producción de información y estudios, la educación, sensibilización y difusión; 4) herramientas económicas y financieras; 6) gestión de proyectos de cambio climático; y 7) seguimiento y análisis.

Tabla 3. Nodos regionales de cambio climático, planes de acción y acceso a la información

<b>Nodo Regional de Cambio Climático</b>	<b>Plan de Acción</b>	<b>Fecha de última información disponible</b>
Caribe	✓	2019
Pacífico Sur	✓	2018
Pacífico Norte	ND	ND
Centro Andino	✓	2020
Norandino	ND	2016
Antioquia	✓	2018
Eje Cafetero	✓	2019
Amazonía	✓	2017
Orinoquía	✓	2018

ND: No determinado al no encontrarse información disponible en línea

La guía de NRCC del MADS de 2013 instruye que la información sobre los nodos debe ser almacenada de forma simple, de fácil acceso y uso, y disponible para todos los actores del nodo. También dispone que los datos deben ser convertidos en informes útiles; así como incluir actividades de monitoreo y seguimiento en su plan de trabajo y presupuesto. Sin embargo, la información de los NRCC es de difícil acceso por varios motivos: la información es escasa, no está centralizada para conocer en conjunto el contenido de todos los NRCC, la información disponible al público no es detallada ni está unificada ni actualizada, no se encontraron informes periódicos sobre los nodos, tampoco se puede determinar qué actores de la sociedad civil hacen parte de cada nodo, a menos que se solicite esta información de manera directa mediante derecho de petición. De acuerdo con la Corporación Autónoma Regional de Cauca, en 2018 se conformó la Comisión Nacional de Nodos de Cambio Climático del País, pero no hay más información disponible sobre su trabajo, ni quiénes la conforman.

Por ejemplo, de acuerdo con la información disponible en línea en febrero de 2017, se consolidó el NRCC de la Amazonía que, desde la sociedad civil, quedó integrado por dos representantes de comunidades indígenas, dos representantes de comunidades afrodescendientes, dos representantes de comunidades campesinas, dos representantes de entidades sin ánimo de lucro y tres representantes de la academia. Lamentablemente la última información disponible sobre las actividades de este nodo es de 2017 y no se conocen sus avances sobre el desarrollo y seguimiento del plan de acción. Con fin de acceder a los detalles, fue solicitada la información de las partes integrantes del nodo mediante derecho de petición, respuesta que fue ofrecida por la gobernación del Caquetá, según la cual hay seis representantes de comunidades étnicas, información que es diferente a la disponible en línea.

Tabla 4. Comunidades étnicas y representantes del Nodo Regional Cambio Climático Amazonía.

Comunidades étnicas	Comunidades indígenas Amazonas	Delegado OPIAC
Comunidades étnicas	Comunidades indígenas Caquetá	Coordinador derechos humanos OPIAC
Comunidades étnicas	Comunidades indígenas Guaviare	Vicepresidente Asociación ASOPAMURI
	Comunidades indígenas Guainía	Delegado OPIAC
Comunidades étnicas	Comunidades indígenas Putumayo	Presidente
Comunidades étnicas	Comunidades indígenas Vaupés	Delegado OPIAC
Comunidades étnicas	Federación de Asociaciones por los Derechos de las Comunidades Afroputumayenses FEDECAP	Presidente

Fuente: Gobernación del Caquetá.

La ley de cambio climático (Ley 1931 de 2018) también creó el Comité Nacional de Cambio Climático, que incluye representación de la sociedad civil y la academia, dos ONG y dos representantes académicos. No hay mención expresa sobre representantes de las comunidades étnicas u asociaciones comunitarias, de mujeres o jóvenes.

En cuanto a los PIGCCT, se toman en consideración a los Gobiernos locales y autoridades ambientales para priorizar estrategias de mitigación y adaptación climática en función de los factores de vulnerabilidad local y los perfiles de emisiones. Sin embargo, no aclaran si la participación incluye a las autoridades étnicas y sus jurisdicciones, aunque en el IBA se mencionan a estos grupos como proveedores de información y actores que implementan medidas de mitigación y actores clave en stocks de carbono. En septiembre de 2019 la Comisión

Intersectorial de Cambio Climático (CICC) aprobó su Plan de Acción 2019-2020 (MADS, 2019), que estableció una guía para la formulación e implementación de los PIGCCS. En el marco de esta decisión, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) desarrolló un seminario web para fortalecer el marco de gobernanza y la coordinación con agentes subnacionales, sin embargo estuvo limitado a representantes gubernamentales.

De manera similar, la preparación del INGEI, que tiene un ciclo de una duración de dos años, informa que cuenta con la participación de diferentes entidades e institutos de investigación, academia y sector privado, pero no incluye actores de sociedad civil.

## Sobre la actualización de la NDC 2020-2030

El 31 de julio de 2020 el MADS envió una corta infografía titulada “Lo que debes saber de la actualización de la NDC de Colombia”, que afirmaba que el país se encontraba en el proceso de actualización de la NDC 2020-2030 desde septiembre de 2019 y que esta incluiría temas financieros, sistemas de información, educación, construcción de capacidades y transferencia de tecnologías, e incluso componentes de recuperación verde relacionados con la crisis generada por la covid-19. Al respecto, la única información disponible ha sido a través de comunicados del MADS: en un comunicado de mayo de 2020 se anunció que se realizarían talleres virtuales con los nueve NRCC para involucrarlos en la actualización de los compromisos climáticos, bajo la guía de la Dirección de Cambio Climático y Gestión del Riesgo del MADS, y que contaría con el apoyo de las organizaciones WWF, Fondo Acción y Fondo Biocarbono, afirmando que sus resultados serían incorporados en la NDC.

En un comunicado de julio de 2020 el MADS anunció la iniciativa “Territorios Empoderados para la Acción Climática”, coordinada por el MADS, la Procuraduría General de la Nación, Climate Reality, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y otras organizaciones, por el cual se darían talleres dirigidos únicamente a funcionarios de las 32 gobernaciones del país con el fin de promover el conocimiento, fortalecer las capacidades y la toma de decisiones sobre la gestión de cambio climático e involucrar a las regiones en la actualización de la NDC.

En un comunicado posterior, del 6 de agosto de 2020, el MADS informa que realizaron 17 talleres con la participación de equipos especializados de los ministerios, entidades de Gobierno nacional y Gobiernos locales, grupos de expertos en cambio climático, sector privado y territorios, que presentaron las necesidades de los territorios y, a manera de seguimiento, dieron a conocer los avances de sus acciones y contribuciones a la NDC. El comunicado también informa que hubo dos reuniones del comité técnico de la CICC que “presentaron los principales avances y retos asociados al proceso de actualización de la NDC, y los avances en torno a la Estrategia de carbono neutralidad al 2050” (MADS, 6 de agosto 2020), dando a entender que el proceso de actualización se encuentra bastante adelantado. No obstante, no hay información pública sobre quiénes, cómo y cuándo participaron en estos talleres, ni sobre sus resultados, procesos o los contenidos de las actualizaciones, aparte de que los comunicados no tienen información de este proceso que llevaría un año.

Es notable la falta de transparencia y la exclusión en el proceso de actualización de la NDC de Colombia, a pesar de que uno de los comunicados oficiales afirme que el proceso de actualización estaría enfocado en el mejoramiento de la información (MADS, 2019). Es estas condiciones no es posible hacer seguimiento al proceso con base a información pública.

El MADS, junto con el PNUD y otras organizaciones, inició el ciclo virtual de talleres “Mi promesa climática” con el fin de crear un espacio de participación para jóvenes y mujeres. Estos talleres estuvieron divididos por regiones y departamentos, tres

por cada departamento, pero tenían un fin más pedagógico sobre términos básicos relacionados con el cambio climático y la percepción de los participantes, y no de revisión de los contenidos de la NDC, sus metas, avances y perspectivas para la actualización. Es decir, en ninguno de estos espacios se dio a conocer el documento borrador ya existente de la actualización de la NDC como partida de trabajo. Por estas razones, los talleres fueron un espacio de validación de la participación de jóvenes y mujeres, pero que no necesariamente tienen efectos reales en la actualización de la NDC, pues ni siquiera se dieron a conocer sus contenidos entre los participantes (figura 4).

**¿Qué es la Promesa Climática?**

Es una iniciativa del PNUD a nivel global que busca apoyar a 100 países en mejorar sus NDC en 2020, buscando el incremento en la ambición, o acelerar sus acciones climáticas.

En el caso de Colombia esta apuesta se ha enfocado en el fortalecimiento de la participación con un enfoque en lo territorial, buscando acercar a colectivos de **jóvenes y mujeres** a las NDC y a las **autoridades nacionales y locales responsables de la acción climática**.

**YO PROMETO**  
#MiPromesaClimáticaEs

**YO PROMETO**

Figura 4. Mi Promesa Climática, Taller 1 Región central, grupo Bogotá.

A inicios de octubre de 2020, el MADS abrió a consulta pública el documento borrador de la actualización de las NDC, que estuvo disponible del 6 al 26 de octubre. De forma paralela, inició una encuesta, del 15 al 22 de octubre, que pretendió recoger la evaluación de 150 expertos aproximadamente, de diferentes sectores, incluidas las ONG.

El documento borrador abierto a consulta sobre la actualización de la NDC presenta mejoras sustanciales respecto de la iNDC de 2015. Incluye más y mejor información sobre los acercamientos a la sociedad civil y asignaciones sectoriales, de emisiones de dióxido de carbono equivalente (en millones de toneladas: Mt CO<sub>2</sub>eq), proyectadas a 2030 y presenta un listado de medidas que no incorporaba la iNDC 2015; también incluye nuevas categorías de emisión como humedales, tierras convertidas en tierras forestales, tierras forestales que permanecen como tales y otras. También menciona la equidad intergeneracional, incluye en los contaminantes climáticos de vida corta al carbono negro, metas relacionadas con la mejora de la calidad del aire y con un enfoque de protección al derecho fundamental a la salud, además de aspectos sobre la seguridad alimentaria y nutricional entre los indicadores de la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático (TCNCC) y las metas de adaptación.

No obstante, ni la iNDC de 2015, ni el documento borrador de la actualización consideran un enfoque completo de derechos humanos. El documento menciona en el perfil de circunstancias nacionales (que hace una introducción sobre las condiciones y características del país) a los pueblos indígenas, pueblos afrodescendientes y comunidades locales, pero no presenta un marco para el fortalecimiento de sus derechos. Esto se refleja en la falta de consideración del conocimiento tradicional como herramienta importante para las metas de mitigación y adaptación en los territorios. El documento borrador tampoco definía la meta definitiva nacional de reducción de gases de efecto invernadero, ni la meta de reducción de la deforestación.

El pasado 26 de noviembre, el presidente Iván Duque anunció que el documento final actualizado de la NDC adoptaría una meta nacional de reducción de GEI a 2030 del 51%, un aumento de la ambición del 26 %, de acuerdo con la nueva línea

base de GEI y la meta adoptada en la iNDC de 2015. Este anuncio es celebrado, sin embargo, aún no se conocen los detalles ni la ruta de acción para lograrlo, tampoco si la versión final incluirá un enfoque de derechos que respalde y promueva los derechos de mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes.

En conclusión, la participación en la actualización de la NDC fue limitada, en espacios reducidos y con base en un documento borrador ya finalizado. Por un lado, veinte días son tiempo insuficiente para contar con una participación masiva de la ciudadanía y, además, se prevén dificultades de ciertos grupos para acceder a esta información o el material objeto de consulta virtual; los talleres con jóvenes y mujeres no necesariamente abordaron temáticas o contenidos de la actualización y, por último, el proceso participativo debió ser continuo, desde el inicio de la formulación de la actualización.

La participación amplia en el ámbito del cambio climático se ha mantenido en los niveles políticos como las Conferencias de las Partes, side events, grupos de trabajo y plataformas como la indígena. La participación amplia y permanente de la academia, la sociedad civil y grupos locales como los pueblos indígenas, afrodescendientes, asociaciones de mujeres y jóvenes también debe ser parte fundamental de los procesos nacionales, en particular en este momento crucial de actualización, que definirá la ambición de la acción climática por los próximos diez años.

## **La crisis sanitaria causada por la covid-19 y la actualización de la NDC**



Los efectos negativos de la crisis sanitaria causada por la covid-19 en las economías mundiales impone grandes desafíos frente a la lucha contra el cambio climático, pues existe el gran riesgo de que la recuperación económica de los países se incline hacia la intensificación del uso de los combustibles fósiles y las industrias extractivas como vías rápidas de estabilización económica, imponiendo a los países y sus economías la continuación de la dependencia de los combustibles fósiles. Esto tendrá efectos agravantes para la crisis climática.

En este contexto, la actualización de la NDC de Colombia incluye la consideración de la crisis de la covid-19 como un espacio de sinergia entre la recuperación socioeconómica y los compromisos climáticos a partir del manejo eficiente de los recursos disponibles, y en coherencia con las metas de reducción de GEI. Esto incluye las características técnicas de la actualización de escenarios de referencia y mitigación, teniendo en cuenta la contracción económica del -5,5 % en 2020, que tendrá impacto directo en el nivel de emisiones. Así la NDC propone incluir este escenario en el desarrollo de su plan de acción.

Se espera que el plan de acción incluya un enfoque diferenciado que parta del reconocimiento de que las comunidades más vulnerables –pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres– sufren en forma desproporcionada las afectaciones sanitarias, económicas y sociales relacionadas con la pandemia y la crisis. En este sentido, las afectaciones incluyen amenazas directas para la conservación de sus territorios y modos de vida, mientras que la crisis de la covid-19 ha exacerbado la expansión de la deforestación y de actividades al margen de la ley como la minería ilegal, cultivos ilícitos y el acaparamiento de tierras. La Organización Nacional de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) reportó que en esta región 33 de los 60 pueblos indígenas han tenido casos positivos de covid-19, y que en julio de 2020 ya se habían confirmado 906 casos (Selibas, 2020).

Este crudo panorama alerta sobre la grave situación de violación derechos humanos de las comunidades étnicas y el posible retroceso en materia de transición energética, mientras que los pilotos de fracking fueron priorizados por el Ministerio de Minas y Energía en el primer semestre de 2020. Sin embargo, la explotación general aún no se ha autorizado y los pilotos se encuentran suspendidos, esta es una oportunidad de reevaluar y dirigir los esfuerzos hacia la transición energética justa en Colombia, que sea coherente con las visiones de desarrollo de las comunidades étnicas, locales y de la ciencia sobre el cambio climático, que es clara en condenar la continuidad a las explotaciones de hidrocarburos.

## Recomendaciones

Colombia ha avanzado de manera importante en la gestión del cambio climático, incluso mucho antes de presentar su primera NDC. Aunque la NDC en sí misma no tenga un enfoque de derechos, hay avances en institucionalizar la gestión del cambio, creando entidades y normatividad especializada en asuntos climáticos y mecanismos de participación ciudadana importantes, como los Nodos Regionales de Cambio Climático. También hay avances sustanciales en la implementación de la NDC, como la formulación de Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático sectoriales y territoriales, la delimitación de los ecosistemas de páramos y la formulación de POMCAS estratégicos, entre otros. No obstante, falta hacer una incorporación clara del enfoque de derecho en la NDC. Por ejemplo, no vincula la importancia del fortalecimiento de los derechos de las mujeres, de pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades rurales en la gestión de los recursos naturales, ni de su conocimiento tradicional como herramienta clave para las adaptación y mitigación. Asimismo, Colombia no cuenta con un instrumento que permita hacer seguimiento a la implementación de los PIGCC, lo cual dificulta su monitoreo; no hay un sistema nacional de indicadores de adaptación que permita monitorear y evaluar la implementación de medidas relacionadas; no cuenta con un marco regulatorio que contemple la educación en cambio climático, ni ha establecido mecanismos permanentes de construcción de capacidades de con el sector académico, privado y público.

Ahora bien, hay que resaltar que la actualización de 2020 presenta mejoras sustanciales respecto a la INDC de 2015 y que el anuncio hecho por el Gobierno nacional en noviembre de 2020 sobre el aumento de la ambición al 51 % en la reducción de GEI es un motivo de celebración y muestra de voluntad política. Al momento de terminar esta publicación se espera que el documento final que sea adoptado ante la CMNUCC incorpore las siguientes recomendaciones.

## Recomendaciones a entidades gubernamentales



### **1. Incorporar un enfoque basado en los derechos humanos en la NDC**

La NDC de Colombia debe incluir lenguaje relacionado con los derechos humanos para cimentar su compromiso de promoción y respeto de los derechos humanos en todos los ejes relacionados con la gestión del cambio climático, la definición de metas, indicadores, proyectos, políticas y programas. Este compromiso debe hacer énfasis en población vulnerable como los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes, campesinas, mujeres, niños, personas con discapacidad y migrantes.

Esta inclusión en la NDC se traslada a que las instituciones ya existentes como el PNACC, los PIGCC en todos sus niveles sectoriales y territorial, los NRCC, la CICC, entre otras, incluyan el mismo enfoque de derechos con lineamientos claros para comunidades étnicas, el enfoque de género y transgeneracional. Por ejemplo, las NDC de la región como las de Chile (última versión), Uruguay, Guyana y Brasil han incluido elementos de estos enfoques de derechos.

### **2. Ratificar e implementar el Acuerdo de Escazú como herramienta para la acción climática inclusiva**

Colombia podría convertirse muy pronto en el 11.º país que ratifica el Acuerdo de Escazú, lo cual que tendría como efecto su entrada en vigor. Después de ser firmado con mensaje de urgencia el 12 de diciembre por el presidente Iván Duque se dio inicio al proceso de ratificación, radicado con ponencia positiva para primer debate ante el Congreso de la República el 15 de octubre de 2020, del cual se espera que sea votado y adoptado el Proyecto de ley que da vía al depósito de la ratificación. Este Acuerdo de carácter regional para América Latina y el Caribe busca fortalecer los estándares de derechos procedimentales como el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, que son fundamentales para garantizar el derecho a un medio ambiente sano y un verdadero desarrollo sostenible como eje central de la democracia ambiental. Además, incluye disposiciones específicas sobre la protección a defensores

ambientales y el enfoque de derechos humanos para la protección de personas en situación de vulnerabilidad. Este Acuerdo se convierte en una herramienta útil para fortalecer el régimen climático de Colombia, al igual que el proceso de implementación y seguimiento de la NDC, pues promueve los derechos de acceso.

### **Promover el acceso a la información**

Como se observó, las limitantes al acceso a la información sobre la gestión climática son unas de los principales problemas para lograr la inclusión y la participación de la ciudadanía. Actualmente la información sobre los PIGCC y los NRCC no está centralizada, actualizada, uniformada ni tiene suficientes detalles. Esto es un impedimento al acceso efectivo a la información y al seguimiento de los avances y programas implementados por estas instituciones.

La información también debe estar al alcance de todos, no basta con su publicación, como es el caso de las comunicaciones nacionales, los reportes bienales y el inventario nacional de GEI, documentos muy extensos y técnicos que forman una barrera de acceso para que los ciudadanos promedio aprovechen esta información, la cual debe ofrecerse en formatos más accesibles, teniendo en cuenta la diversidad lingüística y cultural del país. De esta forma, debe estar adaptada a distintos públicos, como los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y a públicos jóvenes como los niños, presentando la información de forma didáctica y sencilla.

La información debe ser actualizada de forma rigurosa, completa y con información detallada. Gran parte de la información disponible sobre los NRCC lleva años desactualizada o solo se presenta a modo de comunicado de prensa sin mayor detalle sobre las acciones o sus avances.

La NDC debe incluir compromisos como el acceso adecuado a la información, el fortalecimiento de los mecanismos de divulgación y la educación colectiva de la ciudadanía en asuntos climáticos.

### **Promover la participación amplia, continua y efectiva**

La participación es el fundamento de la acción climática inclusiva. Es inaplazable implementar los derechos de participación existentes en la toma de decisiones para la gestión climática en todos los niveles. Si bien, en Colombia los NRCC representan la confluencia de sectores e incluyen representantes de comunidades y academia, esta es una participación restringida, pues el número de participantes es limitado. Debe promoverse una participación más amplia donde toda la ciudadanía tenga la posibilidad de ser involucrada. Un ejemplo de las limitaciones de participación es que, hasta ahora, el proceso de actualización de la NDC en los talleres oficiales se ha destinado solo a los NRCC y funcionarios. Estos talleres deben ser ampliados para que cualquier ciudadano u organización de la sociedad civil tenga la posibilidad de participar.

Asimismo, la participación debe ser efectiva, la realización de algunos talleres no implica que se incluyan las visiones de la ciudadanía, las comunidades o las organizaciones de la sociedad civil. La participación también debe ser continua para promover el seguimiento constante de la implementación y los avances de la gestión climática.

Deben incluirse los mecanismos de participación existentes para los diversos sectores para el seguimiento e implementación de la NDC y su proceso de actualización. Por último los NRCC deben ser fortalecidos como un tema prioritario para avanzar en la acción climática inclusiva en Colombia.

### **3. Incluir indicadores o metas de bienestar que reflejen los avances hacia la transición justa y la mejoría en la calidad de vida de la población**

La NDC no incluye metas puntuales que involucren directamente a las comunidades étnicas, la equidad de género ni el enfoque transgeneracional. Sin embargo, las NDC de otros países de la región como las de Bolivia, Uruguay o Chile ejemplifican cómo puede alinearse los compromisos de reducción de GEI, y el fortalecimiento de los derechos y condiciones de vida de la población. Por ejemplo, mediante la definición de metas de educación sobre cambio climático,

reducción de pobreza multidimensional, disminución de las brechas de género, fortalecimiento de la gobernanza en los territorios, aumento de la formalización de tierras, entre otros.

Esto incluye indicadores sobre la gobernanza de los bosques, el fortalecimiento de las estructuras de gobierno propio y el reconocimiento del rol de los territorios colectivos de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en la conservación de los bosques, la captura de carbono y su cuantificación debida en el INGEI.

#### **4. Alinear el compromiso nacional y los planes de acción con los esfuerzos en torno a los ODS 2030**

La NDC y los planes de acción derivados de la meta nacional deben alinearse y coordinarse con los esfuerzos que se despliegan para lograr los ODS 2030, pues el cumplimiento de estos objetivos es interdependiente de las estrategias de cambio climático. La acción climática inclusiva es en sí el objetivo mismo de los ODS, para “no dejar a nadie atrás”.

### **Recomendaciones a pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres**



#### **1. Exigir y hacer parte de los espacios de participación**

En este sentido, las comunidades étnicas, grupos de mujeres y jóvenes pueden vincularse a los NRCC, promover su reactivación y correcto funcionamiento. Estos espacios convocan distintos actores de la sociedad, como el sector privado y gubernamental, y son la columna vertebral de la concertación descentralizada en materia de cambio climático, pues es allí donde se determinan los planes de acción para las regiones y se hace seguimiento a la políticas y proyectos relacionados con el cambio climático en cada región, de forma intersectorial y coordinada.

También es importante mencionar que los tiempos de consulta pública del documento borrador de la NDC fueron limitados. Como se trataba de un documento técnico de más de 90 páginas, el plazo de consulta de veinte días fue insuficiente para la ciudadanía. Además, teniendo en cuenta que ciertos talleres desarrollados, como los de Mi Promesa Climática, no ahondaron realmente en el contenido de la NDC ni del documento borrador de actualización, pueden considerarse como espacios no oportunos o poco efectivos para su objetivo de recoger insumos desde la sociedad civil para retroalimentar el proceso de actualización. Por esto es importante que desde la sociedad civil se solicite la ampliación de los tiempos de participación en la actualización de la NDC, al igual que espacios de participación como talleres que aborden en forma específica los compromisos climáticos de Colombia y el Plan de Acción de la NDC, de tal modo que efectivamente las comunidades étnicas, grupos de mujeres y jóvenes puedan realizar sus aportes.

## **2. Crear grupos de veeduría de la NDC y su implementación**

Desde las comunidades étnicas, grupos de mujeres y jóvenes se recomienda crear veedurías ciudadanas para el seguimiento de los planes de acción, políticas y proyectos en marco de la NDC de carácter regional, departamental y municipal. Esto puede darse de forma transversal a la vinculación de los NRCC. De igual forma, la organización en grupos veedores puede facilitar la exigencia de rendimiento de cuentas de los PAS y PIGCCT a los ministerios, gobiernos departamentales y municipales.

## **3. Exigir información actualizada, detallada y en un lenguaje accesible**

Dada la falta de información pública, es necesario solicitarla mediante derechos de petición para conocer los procesos a nivel departamental y municipal, los planes de ordenamiento territorial, planes de acción climática y proyectos de mitigación y adaptación para hacer veeduría y encontrar oportunidades para que esta población sea involucrada.

#### **4. Exigir la reactivación de la estrategia de educación nacional de cambio climático y consolidación del enfoque de género**

Dada la falta de información pública, es necesario solicitarla mediante derechos de petición para conocer los procesos a nivel departamental y municipal, los planes de ordenamiento territorial, planes de acción climática y proyectos de mitigación y adaptación para hacer veeduría y encontrar oportunidades para que esta población sea involucrada.

# Referencias

A/RES/55/2 del 13 de septiembre de 2000. Declaración del Milenio [Objetivos de Desarrollo del Milenio]. Organización de las Naciones Unidas.

<https://undocs.org/es/A/RES/55/2>

A/74/161 del 15 de julio de 2019. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Organización de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/74/161>

Boyd, D. (2018). Statement on the human rights obligations related to climate change, with a particular focus on the right to life. [Comunicado de prensa del relator especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente].

<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/FriendsIrishEnvironment25Oct2018.pdf>

Contribuciones Nacionalmente Determinadas en Latinoamérica y el Caribe. (s. f.). Colombia [Página web]. Euroclima+; Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL); Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ); Fundación Avina y Plataforma Regional LEDS LAC.

<https://ndclac.org/ndc/colombia/>

Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. (s. f.). [Página web]. Organización de las Naciones Unidas. <https://unfccc.int/es>

Decreto 298 del 24 de febrero de 2016. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20298%20DEL%2024%20DE%20FEBRERO%20DE%202016.pdf>

Duyck, S., Lennon, E., Obergassel, W. y Savaresi, A. (2018). Human rights and the Paris agreement's implementation guidelines: opportunities to develop rights-based approach. *Carbon & Climate Law Review*, 12(3), 191-202.  
<https://doi.org/10.21552/cclr/2018/3/5>

Euroclima. (s. f.). Proyectos Euroclima+ en Colombia [Página web]. Unión Europea. <http://euroclimaplus.org/colombia>

FCCC/CP/2010/7/Add.1 del 15 de marzo de 2011. Convención Marco sobre el Cambio Climático. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º periodo de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 [COP 16]. Organización de las Naciones Unidas.  
<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

FCCC/CP/2015/L.9 del 15 de diciembre de 2015. Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. [COP 21]. Organización de las Naciones Unidas.  
<https://undocs.org/FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1>

FCCC/CP/2017/11/Add.1 del 8 de febrero de 2018. Segunda parte Medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 23.er periodo de sesiones. [COP 23]. Organización de las Naciones Unidas.  
<https://undocs.org/es/FCCC/CP/2017/11/Add.1>

García, C., Barrera, X., Gómez, R. y Suárez, R. (2015). El ABC de los compromisos de Colombia para la COP21. Fundación Natura; WWF; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  
[https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia\\_hacia\\_la\\_COP21/ABC\\_de\\_los\\_Compromisos\\_de\\_Colombia\\_para\\_la\\_COP21\\_VF.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/ABC_de_los_Compromisos_de_Colombia_para_la_COP21_VF.pdf)

García, C., Vallejo, G., Higgins, M. y Escobar, E. (2016). El Acuerdo de París. Así actuará Colombia frente al cambio climático. Fundación Natura; WWF; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.  
[https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia\\_hacia\\_la\\_COP21/el\\_acuerdo\\_de\\_paris\\_frente\\_a\\_cambio\\_climatico.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/el_acuerdo_de_paris_frente_a_cambio_climatico.pdf)

Gobierno de Colombia. (2015). Intended Nationally Determined Contribution. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Colombia%20First/Colombia%20iNDC%20Unofficial%20translation%20Eng.pdf>

Gobierno de Colombia. (s. f.). Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional iNDC. [https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia\\_hacia\\_la\\_COP21/iNDC\\_espanol.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/colombia_hacia_la_COP21/iNDC_espanol.pdf)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación y Cancillería. (2015). Primer Informe Bial de Actualización de Colombia ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023423/1\\_INFORME\\_BIENAL\\_ACTUALIZACION.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023423/1_INFORME_BIENAL_ACTUALIZACION.pdf)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación y Cancillería. (2015). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI) Colombia. [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023421/cartilla\\_INGEI.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023421/cartilla_INGEI.pdf)

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación y Cancillería. (2016). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero Colombia. <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/023634/INGEI.pdf>

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Departamento Nacional de Planeación y Cancillería. (2018). Segundo Reporte Bial de Actualización de Colombia a la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. [http://www.ideam.gov.co/documents/24277/77448440/PNUD-IDEAM\\_2RBA.pdf/ff1af137-2149-4516-9923-6423ee4d4b54](http://www.ideam.gov.co/documents/24277/77448440/PNUD-IDEAM_2RBA.pdf/ff1af137-2149-4516-9923-6423ee4d4b54)

Ley 1931 de 2018. Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 50667.  
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201931%20DEL%2027%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2010). Estrategia Nacional de Educación, Formación y Sensibilización a Públicos Sobre Cambio Climático.  
<https://www.minambiente.gov.co/index.php/herramientas-de-educacion-innovacion-y-planificacion-territorial/estrategia-nacional-de-educacion-formacion-y-sensibilizacion-a-publicos-sobre-cambio-climatico>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2013). Nodos regionales de cambio climático. Articulando acciones e intereses frente al cambio climático. Bogotá.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2016). Política Nacional de Cambio Climático.  
[http://www.andi.com.co/Uploads/14.%20PNCC\\_Versi%C3%B3n\\_27122016\\_v2\\_F.pdf](http://www.andi.com.co/Uploads/14.%20PNCC_Versi%C3%B3n_27122016_v2_F.pdf)

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (3 de mayo de 2017). El rol de las mujeres es vital en la gestión del cambio climático.  
<https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias-minambiente/2839-el-rol-de-las-mujeres-es-vital-en-la-gestion-del-cambio-climatico>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Septiembre de 2019). La Comisión Intersectorial de Cambio Climático, aprueba su plan de acción para el periodo septiembre 2019-septiembre 2020.  
<https://www.minambiente.gov.co/index.php/temas-cambio-climatico/4141-la-comision-intersectorial-de-cambio-climatico-aprueba-su-plan-de-accion-para-el-periodo-septiembre-2019-septiembre-2020>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (10 de julio de 2020). Minambiente y Procuraduría General inician ciclo de talleres virtuales para fortalecer acciones contra el cambio climático en los territorios. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4757-minambiente-y-procuraduria-general-inician-ciclo-de-talleres-virtuales-para-fortalecer-acciones-contr-a-el-cambio-climatico>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (6 de agosto de 2020). Colombia prepara la actualización de sus compromisos de acción climática. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4770-colombia-prepara-la-actualizacion-de-sus-compromisos-de-accion-climatica>

Nationally Determined Contributions Support Programme. (s. f.). [Página web]. United Nations Development Programme; European Union; Government of Germany and Government of Spain. <https://www.ndcs.undp.org/content/ndc-support-programme/en/home.html>

República de Colombia. (2018). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.

Resolución 48796 de 2018. Por medio de la cual se adopta la Política de Derechos Humanos del Sector Minero Energético. Ministerio de Minas y Energía. <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/2018/Resolucion%20MinMinas%20-%20Politica%20DDHH-%20Agosto%202018.pdf>

Selibas, D. (2020). Doble golpe a la Amazonía colombiana y a los pueblos indígenas por parte de los grupos criminales y la COVID-19. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2020/09/colombia-amazonia-pueblos-indigenas-covid-19/>

# Perú

Alba Paula Granados Agüero



# Las contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) en Perú

En septiembre de 2015, la República del Perú (2015b) presentó su propuesta de contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (iNDC, por sus siglas en inglés), la cual debe entrar en vigor el 2020 (Ministerio del Ambiente [MINAM], 2019a). Posteriormente, mediante Decreto Supremo 058-2016-RE de 2016, el Estado peruano ratificó el Acuerdo de París el 25 de julio de 2016, siendo así el primer país hispanoamericano en ratificar el acuerdo (GTM-NDC, 2018). Como parte de sus compromisos con el Acuerdo de París, a la fecha el Perú ha presentado dos informes bienales de actualización (IBA, o biennial update report, BUR) (MINAM, 2014 y 2019a), tres comunicaciones nacionales (MINAM, 2016) y su inventario nacional de gases de efecto invernadero (INGEI) (MINAM, 2019b). Actualmente, Perú se encuentra en proceso de socialización de las NDC y busca su actualización con miras al 2030.

El Perú es responsable de solo el 0,34 % del total global de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) (Climate Watch, s. f.), sin embargo, estas emisiones han incrementado sustancialmente en los últimos años (MINAM, 2019b). Entre 1990 y 2012, las emisiones de GEI en Perú aumentaron 44 % (United States Agency for International Development [USAID], 2015). En 1990, el Perú emitió 88,52 millones de toneladas (Mt) de CO<sub>2</sub>, pero en 2016 el país llegó a un promedio anual de 168,85 Mt de CO<sub>2</sub> (Climate Watch, s. f.). La figura 5 presenta el aumento de las emisiones en Perú.

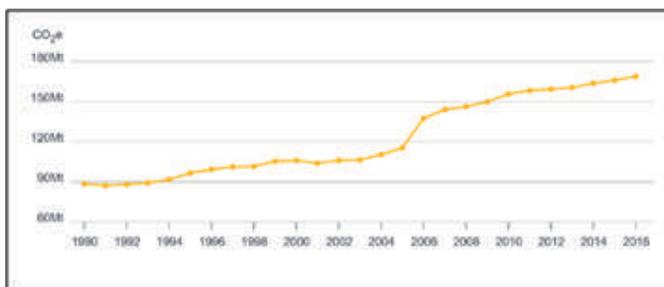


Figura 5. Emisiones históricas de GEI en Perú

Fuente: Climate Watch (2020).

La institucionalidad peruana relacionada con la gestión del cambio climático y otros riesgos asociados se remonta a 1993, cuando el Estado peruano aprobó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático mediante la Resolución Legislativa N.º 26185, el 12 de mayo de 1993 (GTM-NDC, 2018). Ese mismo año se creó la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (CNCC), bajo la responsabilidad de la institución predecesora del Ministerio del Ambiente (CONAM)<sup>3</sup>. En 2003 se creó la primera Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), la cual fue actualizada recién en 2015<sup>4</sup> (MINAM, 2019a). Los objetivos de la ENCC son, por un lado, desarrollar acciones de adaptación y, por otro lado, reducir las emisiones de GEI. El primer objetivo es el incremento de la capacidad adaptativa de diversos actores (Estado, población y agentes económicos) frente a los efectos del cambio climático (GTM-NDC, 2018), y el segundo que los mencionados actores conserven las reservas de carbono y contribuyan activamente a la reducción de GEI<sup>5</sup> (GTM-NDC, 2018; MINAM, 2019a).

En septiembre de 2015, Perú presentó su propuesta de contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (iNDC, por sus siglas en inglés) ante la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (GTM-NDC, 2018; MINAM, 2016 y 2019a). La propuesta de iNDC peruana contempla una reducción del 20 % de sus emisiones de GEI al año 2030 respecto a un escenario habitual o inercial (business as usual, BAU) (MINAM, 2019a). El objetivo final (2.0), condicionado a financiamiento adicional externo, sería llegar al 30 % sin endeudamiento interno<sup>6</sup> (MINAM, 2019a). En otras palabras, el “10 % restante está condicionado a apoyo

---

<sup>3</sup>Actualmente la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático (CNCC) del Perú es presidida por el Ministerio del Ambiente (MINAM), lo que fue normado por el Decreto Supremo N.º 006-2020-MINAM.

<sup>4</sup>Aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 011-2015-MINAM.

<sup>5</sup>Sobre el segundo objetivo, el Estado peruano informó en su segundo informe bianual actualizado (MINAM, 2019a) que su cumplimiento se verificará con cuatro indicadores; 1) la tasa de crecimiento de las emisiones de GEI por debajo de la tasa de crecimiento del PIB; 2), intensidad del carbono en la economía; 3), reducción de GEI en todos los sectores económicos con énfasis en los sectores que emiten más emisiones; y, 4) incremento de captura de carbono y reducción neta de emisiones en el sector forestal.

<sup>6</sup>Este documento se ha elaborado con base en legislación y documentación aprobadas oficialmente. Las NDC se actualizan constantemente y en el Perú habrá cambios con miras al 2030. Véase más adelante el título “Sobre la actualización de las NDC 2020-2030” para más información.

internacional” (MINAM, 2016). Esta propuesta de iNDC pasó oficialmente a denominarse contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC) mediante el Decreto Supremo N.º 058-2016-RE de 2016, el mismo que ratificó el Acuerdo de París. Simultáneamente, el Gobierno del Perú creó el “Grupo de trabajo multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas presentadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” o GTM-NDC (Resolución Suprema N.º 005-2016).

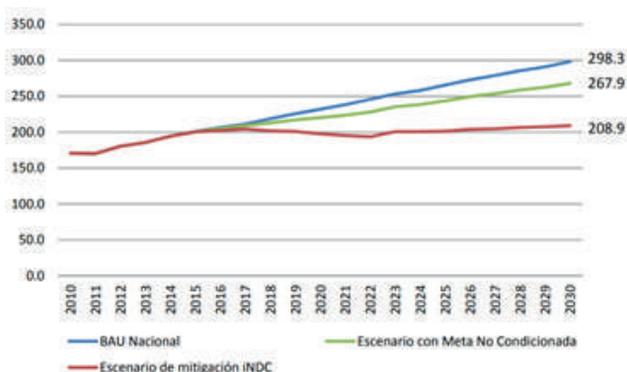


Figura 6. Escenarios de mitigación nacional Condicionada y No Condicionada (en Mt CO<sub>2</sub>eq)

Fuente: República del Perú (2015a, p. 34).

Los GEI cuyas emisiones deben reducirse principalmente son el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano (CH<sub>4</sub>) y el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) (Gobierno del Perú, 2015). Los sectores priorizados para las NDC de mitigación son energía (y transporte, como combustión móvil), procesos industriales y uso de productos, agricultura, USCUS y desechos (MINAM, 2019a y 2020a). Los sectores priorizados para las NDC de adaptación son agua, pesca y acuicultura, bosques y salud (MINAM, 2019a y 2020b). Del total de las proyecciones presentadas en las NDC del Perú, se contemplan “las emisiones y remociones del sector uso y cambio de uso de suelo

(USCUSS); pero por razones de transparencia y mejor comprensión del esfuerzo nacional, se presentan las emisiones en la base y en la meta, con y sin las emisiones de este sector” (Gobierno del Perú, 2015, s. p.). Esto es un indicador de la importancia del sector USCUSS y bosques en las NDC del Perú (tabla 5).

Tabla 5. Emisiones de GEI, escenario BAU

	<b>Emisiones Mt CO<sup>2</sup> cq incluyendo USCUSS</b>	<b>Emisiones Mt CO<sup>2</sup> cq excluyendo USCUSS</b>
2010 (año base)	1706	780
2030 (año base)	2983	139,3

Fuente: MINAM (2016).

El sector USCUSS es el mayor responsable de las emisiones en Perú, de acuerdo con el inventario nacional de gases de efecto invernadero (INGEI 2014) presentado por el Ministerio del Ambiente a la CMNUCC en diciembre de 2019 (MINAM, 2019b), junto con el segundo reporte bianual de actualización (MINAM, 2019a). Las emisiones se miden en Millones de toneladas (Mt) del equivalente de CO<sub>2</sub> (abreviado como CO<sub>2</sub> eq). Para el inventario de mediciones se utiliza la unidad GigaGramo (Gg) de CO<sub>2</sub>, la cual equivale a mil toneladas de este gas. En el INGEI 2014, el Estado peruano comunica el total de las emisiones del país (que ascienden a 167,63 Mt CO<sub>2</sub>eq). De ese total, casi 45 % corresponde al sector USCUSS (75,2 Mt CO<sub>2</sub>eq). El sector energía representa el 30 % del total de las emisiones nacionales de GEI (50,3 Mt CO<sub>2</sub>eq). El sector agricultura representa el 15,6 % de las emisiones (26,2 Mt CO<sub>2</sub>eq), el sector desechos el 5,8 % (9,6 Mt CO<sub>2</sub>eq) y finalmente el sector de procesos industriales y uso de productos da cuenta del 3,6 % (6 Mt CO<sub>2</sub>eq). Por lo tanto, es clara la importancia del sector USCUSS, pues adicionalmente “los únicos sumideros reportados ocurren en el sector USCUSS, generando la absorción de -25,3 Mt CO<sub>2</sub>” (MINAM, 2019a, p. 66). La figura 7 ilustra la distribución sectorial de las emisiones de GEI en el país.

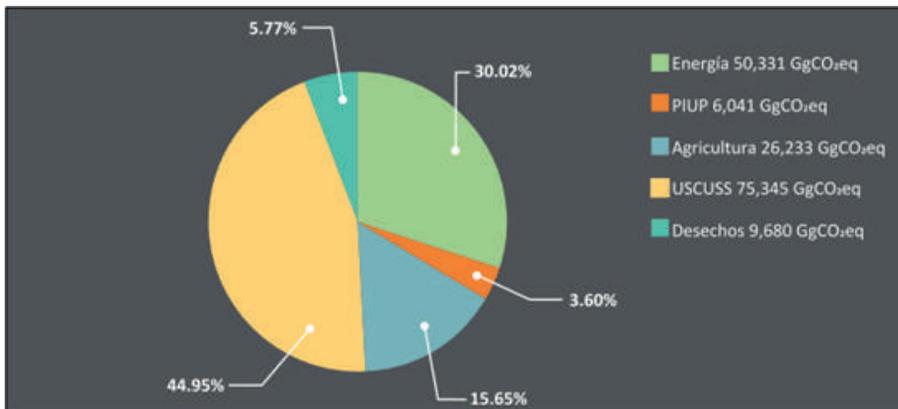


Figura 7. Distribución de las emisiones por sectores IPCC en el Inventario Nacional de GEI 2014

Fuente: MINAM (2019a).

Posteriormente, el Perú promulgó la Ley Marco sobre Cambio Climático, o Ley 30754, el 18 de abril del 2018 y luego inició lo que el Estado califica como un “largo proceso participativo” (GTM-NDC, 2018, p. 21) cuya primera etapa empezó el 2018. Como resultado, el Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático (RLMCC) fue aprobado por Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM el 31 de diciembre del 2019<sup>7</sup>. Este proceso fue cuestionado por algunos grupos como la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) por no respetar los estándares internacionales de los derechos de los pueblos indígenas (AIDSESP y ONAMIAP, 2019). En paralelo, el Grupo de Trabajo Multisectorial (GTM-NDC) preparaba un informe final que fue presentado en diciembre de 2018. En ese informe, finalmente, el GTM-NDC definió 153 acciones de adaptación y mitigación. De ese total, 62 son acciones de mitigación (para reducir las emisiones de GEI) y 91 son acciones de adaptación frente al cambio climático, contando además con tres enfoques transversales de género, interculturalidad e intergeneracional (GTM-NDC, 2018, p. 900).

<sup>7</sup>El proceso participativo será analizado más adelante, en el título “Mecanismos de participación, seguimiento y consulta ciudadana”.

En conjunto, estas medidas forman parte de la base de las NDC al 2030 y proporcionan una hoja de ruta detallada para la implementación de dichas medidas. Lamentablemente, dichas medidas han sido calificadas como insuficientes por prestigiosos think tanks internacionales (como el Action Climate Tracker de Climate Analytics y el World Resource Institute). En particular, existen serias dudas sobre la viabilidad de las acciones de mitigación y adaptación del sector USCUSS-bosques (Climate Analytics, s. f.). Más adelante presentaremos las medidas más importantes del sector USCUSS (acciones de mitigación) y bosques (acciones de adaptación) desde los ejes transversales priorizados en este informe.

Finalmente, el Estado peruano ha presentado al CMNUCC tres comunicaciones nacionales (2001, 2008 y 2016 respectivamente) (MINAM, 2016). Adicionalmente, el Perú ha presentado dos informes bianuales de actualización (IBA o BUR), en los años 2014 y 2019. En particular, el segundo informe bianual de actualización (MINAM, 2019a) presenta en detalle el análisis el marco institucional alrededor de las NDC, un resumen del inventario nacional de gases de efecto invernadero (INGEI 2014) (MINAM, 2019b) (que el Estado peruano presentó también en diciembre de 2019, con base en inventarios 2000, 2005, 2010, 2012 y 2014), las acciones de mitigación nacionalmente apropiadas (NAMA, por sus siglas en inglés) y el detalle de las necesidades nacionales identificadas para la gestión de los GEI. Lamentablemente, la información disponible sobre las NDC en la página oficial del Ministerio del Ambiente del Perú (MINAM, s. f.a) no se encuentra de forma ordenada, ni en forma cronológica ni actualizada totalmente. Esa situación dificulta el entendimiento y el seguimiento de la ciudadanía respecto a los procesos vinculados a las NDC.

## Caso USCUS-bosques

El sector de uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUS) comprende básicamente “la gestión forestal, que incluye intervenciones humanas periódicas o continuas, y a todo tipo de prácticas de gestión, desde la producción comercial de madera hasta la protección de los bosques para fines no comerciales” (GTM-NDC, 2018, p. 737). La gestión forestal está regida por el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego del Perú (MIDAGRI) a través del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR). Pese a ello, las actividades de conservación de bosques se encuentran a cargo del sector ambiente (MINAM), por medio del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) y el Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (PNCBMCC). Esta división de competencias tiene un correlato legal e institucional confuso que puede generar incentivos perversos para deforestar y que, además, amenaza los derechos de los pueblos indígenas, así como a sus territorios (Dammert, 2018). En el Perú, la superficie de bosques cubre más del 56,9 % del total del territorio nacional, equivalentes a 72 083 263 hectáreas (ha) (MINAM, 2019a). Históricamente, el “sector vinculado a bosques presenta mayores emisiones en el país debido a procesos de deforestación causados por la conversión hacia tierras agrícolas, praderas, minería, entre otros factores” (MINAM, 2019a, p. 19). Técnicamente, las emisiones del sector USCUS se originan por la emisión de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) “por la variación de las reservas de carbono en los diferentes depósitos de carbono” (GTM-NDC, 2018, p. 737).

Dentro del sector USCUS, la principal subcategoría de emisión es el cambio de uso de tierras forestales a tierras agrícolas y la segunda es de tierras forestales a praderas (GTM-NDC, 2018; MINAM, 2016 y 2019a). La pérdida de bosques en Perú está calculada en 1 653 092 ha entre el 2001 y 2014 (MINAM, 2019a). En tal sentido, el sector es de vital importancia para el cumplimiento de las NDC en el Perú y para el financiamiento climático internacional. Por lo tanto, el Estado peruano ha definido ocho medidas de mitigación (MINAM, 2019c) y doce medidas de adaptación en el (área temática de bosques) (MINAM, 2020a). Este documento ha

preparado un análisis de dichas medidas en relación con lo estipulado por las Naciones Unidas (entre otros) sobre derechos humanos, enfoque de género y enfoque de interculturalidad.

A propósito, es necesario mencionar que las Naciones Unidas (ONU, por sus siglas en inglés), la CMNUCC, la comunidad académica y otros actores internacionales han reconocido ampliamente que los pueblos indígenas y las mujeres son dos de los grupos vulnerables y marginados que ya sufren desproporcionadamente las consecuencias del cambio climático (Prior y Heinämäki, 2017). En particular, los derechos de las mujeres indígenas han sido históricamente descuidados a nivel internacional, nacional, regional y local. De acuerdo con Prior y Heinämäki (2017), el régimen internacional de cambio climático ha sido lento en integrar a los pueblos indígenas y a las mujeres indígenas en sus procesos y mecanismos<sup>8</sup>. En los últimos años, se ha empezado a reconocer esta carencia y es claro que no puede haber una respuesta al cambio climático ni implementación de las NDC sin el involucramiento permanente de los pueblos indígenas (FCCC/SBI/2019/INF.8). Esto implica no solo mencionar los términos derechos humanos, enfoque de género o interculturalidad en los documentos vinculados a las NDC, sino permitir que los pueblos indígenas –particularmente las mujeres indígenas, a través de mecanismos legales, institucionales y financieros– puedan ser actores directa y permanentemente en los procesos de análisis, en la toma de decisiones políticas y en el diseño de instrumentos (entre otros) que influyan en las NDC y la gestión del cambio climático (Prior y Heinämäki, 2017). En ese entendido, presentamos el análisis de las medidas de mitigación y adaptación del sector USCUS y del área temática de bosques.

---

<sup>8</sup>Existe una amplia discusión teórica y metodológica sobre las implicancias de adoptar un enfoque basado en derechos humanos, un enfoque basado en la igualdad de género y el enfoque intercultural. La discusión epistemológica y teórica de estos conceptos excede (por motivos de espacio y de objetivos) el alcance del presente documento. A manera de referencia operativa, se entiende que un enfoque basado en derechos humanos se refiere al marco conceptual orientado a un proceso de desarrollo humano normativamente basado en estándares vinculados a la Declaración Universal de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a promover dichos derechos (United Nations Sustainable Development Group, s. f.) Respecto a enfoque de género, se entiende a la idea de “igualdad de género” para asegurar igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres (UN-WOMEN). El enfoque intercultural está relacionado a los principios establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas.

## Adaptación-bosques



El área temática de bosques, las acciones de adaptación están divididas en dos componentes (GTM-NDC, 2018). En primer lugar, un componente de ecosistemas, con siete medidas que buscan incrementar la resiliencia del bosque ante actividades antropogénicas el cambio climático. En segundo lugar, el componente de sociedad incluye cinco medidas para aumentar la capacidad de su adaptación de la sociedad para gestionar los efectos del cambio climático en los bosques. La tabla 6 resume las medidas de adaptación del área temática de bosques incluidas en el informe final del GTM-NDC y publicadas oficialmente en el catálogo de medidas de adaptación del MINAM (2020a) a comienzos de 2020. La tabla consigna el nombre de la medida, las entidades del sector público competentes y un análisis propio con base en dos criterios. El primero, la inclusión de mujeres y pueblos indígenas en las etapas oficiales previstas en los procesos vinculados a las NDC. El segundo, un análisis de inclusión de indicadores relevantes sobre derechos humanos, enfoque intercultural y de género. Por indicador relevante se entiende aquellos que incluyen aspectos relacionados directamente con identidad, participación, acceso a recursos y distribución de beneficios (Tebtebba Foundation, 2008)<sup>9</sup>.

En la sección “Bosques” del catálogo de medidas de adaptación, por cada medida se incluye un indicador de avance. La tabla 6 evalúa el indicador incluido en el catálogo basada en si incluye o menciona aspectos relevantes sobre derechos humanos, enfoque de género o enfoque de interculturalidad.

---

<sup>9</sup>En el Anexo I se encuentra una lista de aspectos que deben ser considerados para la formulación de indicadores relevantes para pueblos indígenas desde una perspectiva de derechos humanos, interculturalidad y enfoque de género.

Tabla 5. Emisiones de GEI, escenario BAU

N°	Nombre de la medida	Sector gubernamental competente	Incluye a mujeres, organizaciones indígenas o pueblos indígenas como actores en todas las etapas del proceso <sup>10</sup>	Incluye un indicador relevante para derechos humanos, enfoque de género y enfoque intercultural
1	Implementación de prácticas sostenibles para la conservación de ecosistemas en cuencas hidrográficas del ámbito de las áreas naturales protegidas (ANP) Recuperación	SERNANP, MINAGRI, MINCUL, GORES	No Solo en las etapas de implementación y seguimiento.	No Indicador: "Número de comunidades campesinas o nativas". Indicador descriptivo sin contenido de fondo. No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
2	Recuperación de conocimientos y prácticas ancestrales en el uso sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas para adaptarse ante los efectos del cambio climático	SERNANP, GORES	No Solo en la etapa de seguimiento	No Indicador: "Número de hectáreas en proceso de restauración" No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.

<sup>10</sup>Etapas: generación de información; formulación de instrumentos normativos y de regulación; formulación de instrumentos/herramientas de gestión; implementación de políticas, planes, proyectos o actividades; y, seguimiento y evaluación (Minam, 2019c).

N°	Nombre de la medida	Sector gubernamental competente	Incluye a mujeres, organizaciones indígenas o pueblos indígenas como actores en todas las etapas del proceso <sup>10</sup>	Incluye un indicador relevante para derechos humanos, enfoque de género y enfoque intercultural
3	Restauración de ecosistemas para mantener la conectividad del paisaje y reducir impactos ante eventos climáticos extremos	MINAM, PNCB, SENAHMI, SERNANP, IGP, IIAP	No	No Indicador: "Porcentaje de implementación de un programa nacional de monitoreo de la dinámica del bosque para medir el impacto del cambio climático" No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
4	Implementación de un programa nacional de monitoreo de bosques para medir el impacto climático	SERNANP, ANA, AGRORURAL, GORES y GOLES	No	No Indicador: "Número de hectáreas, de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas del ámbito de las ANP con prácticas sostenibles". No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
5	Implementación del sistema de vigilancia y control en áreas naturales protegidas (ANP) para reducir la vulnerabilidad ante los efectos climáticos	SERNANP, SERFOR, GORES y GOLES, FEMA, PNP	No	No Indicador: "Número de hectáreas en ANP que implementan acciones de vigilancia y control para reducir la vulnerabilidad ante los efectos climáticos y no climáticos". No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad

N°	Nombre de la medida	Sector gubernamental competente	Incluye a mujeres, organizaciones indígenas o pueblos indígenas como actores en todas las etapas del proceso <sup>10</sup>	Incluye un indicador relevante para derechos humanos, enfoque de género y enfoque intercultural
6	Implementación de un sistema de vigilancia fitosanitaria en bosques naturales y plantaciones forestales para reducir los riesgos frente a peligros asociados al cambio climático	SERFOR, SENASA, GORES, IIAP, INIA	No	No Indicador: "Superficie de bosques naturales y plantaciones forestales que implementan acciones de vigilancia de plagas en bosques". No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
7	Fortalecimiento de procesos de la gestión del riesgo con enfoque de paisaje ante los efectos del cambio climático para contribuir a reducir los incendios forestales	SERFOR, SERNANP, PNCB, CENEPRED-I, NDECI, GORES, SENAHMI, PCM	No	No Indicador: "Disminución del porcentaje de la superficie de cobertura vegetal impactada por incendios forestales ante riesgos asociados al cambio climático". No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
8	Implementación de acciones de control, vigilancia y fiscalización en bosques, para reducir la vulnerabilidad ante los efectos climáticos y no climáticos	SERFOR, OSINFOR, PNP, Ministerio Público, GORES, DICAPI	No Se menciona "comunidades locales", sin aclarar su condición indígena. Estas comunidades están incluidas en todas las etapas excepto en la formulación de instrumentos de gestión.	No Indicador: "Porcentaje de cobertura de bosques que implementan acciones de control, vigilancia y fiscalización para reducir la vulnerabilidad ante los efectos climáticos y no climáticos". No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.

N°	Nombre de la medida	Sector gubernamental competente	Incluye a mujeres, organizaciones indígenas o pueblos indígenas como actores en todas las etapas del proceso <sup>10</sup>	Incluye un indicador relevante para derechos humanos, enfoque de género y enfoque intercultural
9	Fortalecer el uso de tecnologías ante los efectos de cambio climático	SERFOR, AGRORURAL, MINAM, GORES y GOLES	No	No Indicador: "en proceso de restauración de ecosistemas forestales y otros de vegetación silvestre para mantener la funcionalidad del paisaje y reducir los riesgos ante los efectos del cambio climático" No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
10	Implementación del sistema de alerta temprana nacional y subnacional ante peligros asociados al cambio climático para disminuir el impacto en los ecosistemas forestales	SERFOR, INIA, IIAIP, GORES y GOLES	No	No Indicador: "Número de usuarios(as) que fortalecen capacidades en el uso de tecnologías para el manejo y aprovechamiento sostenible de los bosques ante los efectos del cambio climático" No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
11	Implementación de cadenas productivas estratégicas de comunidades campesinas y nativas para reducir los riesgos ante los efectos del cambio climático	SERFOR, AGRORURAL, CENEPRED, INDECI, GORES y GOLES, PCM	Los pueblos indígenas solo están incluidos como actores en las fases de generación de información e implementación.	No Indicador: "Número del SAT nacional y subnacional ante peligros climáticos asociados al cambio implementado" No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.

N°	Nombre de la medida	Sector gubernamental competente	Incluye a mujeres, organizaciones indígenas o pueblos indígenas como actores en todas las etapas del proceso <sup>10</sup>	Incluye un indicador relevante para derechos humanos, enfoque de género y enfoque intercultural
12	Implementación de opciones de restauración de ecosistemas forestales para mantener la funcionalidad del paisaje y reducir los riesgos ante los efectos del cambio climático	SERFOR, AGROIDEAS, SERNANIP, PRODUCE, GORES y GOLES, AGROBANC O, PNCB, MINCETUR	Los pueblos indígenas y comunidades campesinas solo están incluidos como actores en las fases de implementación y seguimiento, monitoreo y evaluación	Impreciso Indicador: "Porcentaje de comunidades campesinas y pueblos indígenas que implementan cadenas productivas estratégicas para reducir los riesgos ante el cambio climático" No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.

Fuente: elaboración propia, basado en GTM-NDC (2018) y MINAM (2019a).

## Mitigación-USCUSS



De acuerdo con lo expresado en el informe final del GTM-NDC, la propuesta del Estado peruano para el sector USCUSS comprende cuatro tipos de medidas relacionadas con conservación, manejo forestal, reforestación y agroforestería y asignación de usos de derechos. Al igual que para las medidas de adaptación del área temática bosques, presentamos una sistematización de las medidas de mitigación del sector USCUSS (tabla 7), que parte de los mismos criterios usados para la elaboración de la tabla 6. La diferencia radica en la forma en que el Estado divide las etapas, en la inclusión de una cuantificación de potencial de reducción de CO<sub>2</sub> y que, para medidas de mitigación, este catálogo no incluye ningún tipo de indicador.



N°	Nombre de la medida	Sector gubernamental competente (directos e indirectos)	Incluye a mujeres y poblaciones indígenas u organizaciones indígenas como actores en todas las etapas del proceso <sup>11</sup>	Incluye un indicador relevante para los derechos humanos, enfoque de género y enfoque intercultural
4	Asegurando el futuro de las ANP: Patrimonio del Perú. Potencial de captura de CO2: 1,49 Mt	SERNANP, ANA, AGRORURAL, GORES y GOLES,	No	No No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
5	Asignación de Derechos en Tierras No Categorizadas de la Amazonia Potencial de captura de CO2:	PROFONANP E, SERNANP, PNCB, MINAM, MINCUL, Ministerio Comercio, SERFOR, IIAIP	No Organizaciones indígenas y comunidades nativas incluidas únicamente en etapa de implementación	No No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
6	Plantaciones forestales comerciales Potencial de captura de CO2: 10,49 Potencial de captura de CO2: 5,76 Mt	SERFOR, PRODUCE, INIA, GORES, OSINFOR, AGRORURAL Y AGROIDEAS, SENASA, SIERRA Y SELVA EXPORTADORA	No	No No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.

N°	Nombre de la medida	Sector gubernamental competente (directos e indirectos)	Incluye a mujeres y población indígena u organizaciones indígenas como actores en todas las etapas del proceso <sup>11</sup>	Incluye un indicador relevante para los derechos humanos, enfoque de género y enfoque intercultural
7	Plantaciones forestales con fines de protección o restauración Potencial de captura de CO2: 2,75 Mt	SERFOR, SERNANP, PNCB, CENEPRED-I, NDECI, GORES, SENAHMI, PCM	No Comunidades nativas y campesinas solo incluidas en la etapa de implementación	No No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.
8	Sistemas agroforestales Potencial de captura de CO2: 1,38 Mt.	SERFOR, SERNANP, PRODUCE, GORES y GOLES, AGROBANC O, AGRORURAL Y AGROIDEAS, SENASA	No Organizaciones indígenas solo incluidas en etapa de implementación	No No hay mención de derechos humanos No hay mención relevante sobre los enfoques de género ni interculturalidad.

En general, existe gran preocupación por el manejo de la gestión del Estado peruano respecto al sector USCUS y bosques (Giudice et al., 2019). La plataforma GEOBOSQUES administrada por el Programa Nacional de Conservación de Bosques (entidad adscrita al Ministerio del Ambiente) ha reportado un incremento sostenido de pérdida de bosques al 2018 (figura 8).

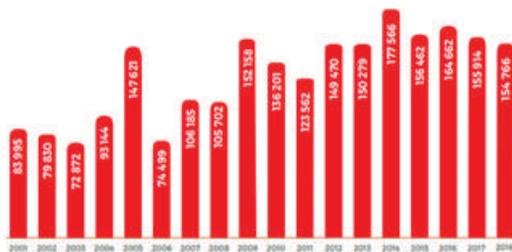


Figura 8. Pérdida de bosques en Perú (2001-2018) en hectáreas

Fuente: MINAM y MINAGRI (2019).

Mientras que los motores de la deforestación en Perú han sido (al menos preliminarmente) identificadas en la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (Decreto Supremo N.º 007-2016), y están relacionadas con la pérdida de bosques por cambio de uso de suelo (figura 9), no hay certezas de que las políticas hasta ahora delineadas (incluyendo la nueva ley forestal y su nuevo reglamento<sup>12</sup>) tengan la capacidad para incrementar resultados positivos en el sector USCUS debido a la incesante expansión de las fronteras económicas en la Amazonía. Esta expansión es apoyada por el Estado y entra en contradicción con algunos compromisos climáticos internacionales (Bebbington et al., 2019).

<sup>12</sup>Ley 29763 de 2011 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre), Decreto Supremo N.º 009-2013 (Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre) y los reglamentos de la Ley 29763 (Decretos Supremos N.º 018, 019, 020 y 021 de 2015).

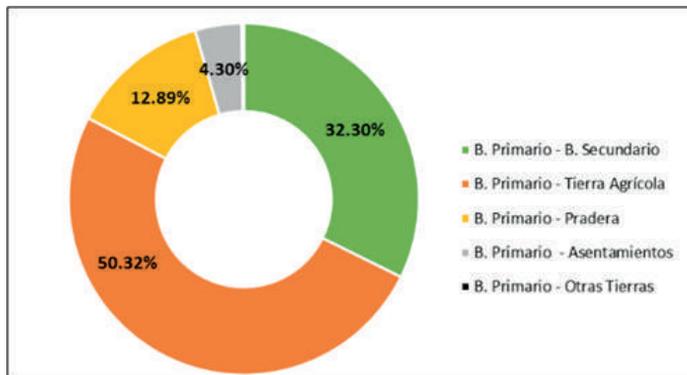


Figura 9. Cambio de bosque primario a otro tipo de usos 2001-2013

Fuente: MINAM (2017).

## Breve nota sobre REDD+ y las NDC en el sector USCUS



Dentro de las acciones de mitigación en el sector USCUS, REDD+<sup>13</sup> merece una mención particular<sup>14</sup>. REDD+ se define como aquellos enfoques de política e incentivos positivos “para las cuestiones relativas a la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y la degradación en países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en vías de desarrollo” (MINAM, 2016b,

<sup>13</sup>“REDD+ es un mecanismo elaborado por las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) cuyo objetivo es reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal. El Programa ONU-REDD es una iniciativa conjunta de las Naciones Unidas que ayuda a que los países adquieran las capacidades necesarias para cumplir los requisitos de REDD+ de la CMNUCC. Los proyectos privados de REDD+ relativos a las emisiones de carbono no están adscritos al Programa ONU-REDD ni sujetos a su supervisión en modo alguno, y el Programa no establece los marcos operativos por los que deben regirse” (United Nations Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation [UN-REDD], s. f.). REDD se remonta a la COP 11 en Montreal (FCCC/CP/2005/5/Add.1). Durante la COP 13 en Bali, la CMNUCC reconoció a REDD+ como un mecanismo válido para frenar el cambio climático (FCCC/CP/2007/6/Add.1).

<sup>14</sup>Los procesos vinculados a REDD y a REDD+ en Perú escapan al alcance del presente documento. Para fines de este reporte, se hará breve mención a los aspectos participativos y vinculados al sector USCUS y a las NDC. Para mayor información, consultar Minam (2020c).

p. 83). La historia de REDD en Perú precede a la entrada en vigor del Acuerdo de París y a la adopción de las NDC (Anexo II). Sin embargo, el Gobierno peruano reconoce las acciones REDD+ como una pieza clave en el cumplimiento de las NDC del sector USCUSS (MINAM, 2020c). Los principales hitos de REDD+ en Perú fueron la creación de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (ENBCC); la continua implementación del Sistema Nacional de Monitoreo de los Bosques, la elaboración del Nivel de Referencia de Emisiones Forestales (NREF), la consolidación del Módulo de Información de Salvaguardas, etc.

De acuerdo con los compromisos entre el Estado peruano y la CMNUCC, la participación ciudadana (en particular la participación de las mujeres y los pueblos indígenas) es un elemento transversal del proceso REDD+ (MINAM, 2020c). El Gobierno peruano reconoce como procesos participativos vinculados a REDD la preparación del Readiness Plan Idea Note, Nota sobre la Idea del Plan de Preparación (R-PIN), el Programa de Inversión Forestal (FIP), las Mesas REDD+ Indígenas, entre otros. En particular, estas últimas han sido claves para el proceso de construcción del Sistema de Información de Salvaguardas REDD+ (dentro del marco de la ENBCC). Desde la COP 16 de Cancún (FCCC/CP/2010/7/Add.1), la CMNUCC estableció que el marco de implementación REDD+ debe cumplir con siete salvaguardas<sup>15</sup>. En particular, las salvaguardas c) y d) (respecto a los conocimientos de los pueblos indígenas y derecho a la participación plena de los mismos) tienen una importancia clave para los derechos étnicos. En julio de 2020, el Gobierno presentó el Primer Resumen de Implementación de Salvaguardas para el periodo 2012-2019. Asimismo, a fines de agosto del 2020, el MINAM publicó los lineamientos de las Acciones REDD+, donde se reconocen tanto las acciones o medidas<sup>16</sup> de mitigación de REDD+ Indígena Amazónico (RIA) y REDD+ Indígena Andino Costero (RIAC). De acuerdo con los lineamientos, toda medida RIA y RIAC debe respetar la visión integral del bosque en concordancia con la visión y derechos de los pueblos indígenas (MINAM, 2020d). Lamentablemente,

---

<sup>15</sup>Las Salvaguardas de Cancún (CMNUCC Decisión 1/CP.16 Apéndice 1 párrafo 2)

<sup>16</sup>Y adaptación, según sea el caso.

tras el análisis de los catálogos de medidas de mitigación y adaptación publicados por el MINAM (2019c y 2020a), no hay mención de la implementación de las salvaguardas ni de la participación de los pueblos indígenas para el sector USCUS. La relación entre los diversos documentos y procesos que el Estado peruano sigue debe ser obvia y concreta, de otro modo falta coherencia entre procesos que deberían estar estrechamente relacionados.

## Inclusión de los derechos humanos, enfoque de género y enfoque de interculturalidad en los contenidos de la NDC y reportes vinculados

Tras revisar los contenidos de las NDC en el Perú, los dos informes bianuales de actualización (IBA) (MINAM, 2019a), las tres comunicaciones nacionales del Gobierno del Perú a la CMNUCC (MINAM, 2016), el inventario nacional de gases de efecto invernadero del año 2014 (INGEI 2014) (MINAM, 2019b), el Informe Final del Grupo Multisectorial (GTM-NDC, 2018), el Reglamento de la Ley 30754 de 2018, la Ley Marco de Cambio Climático (Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM), los catálogos de acciones de mitigación y adaptación<sup>17</sup>, entre otros documentos de política relevantes, es posible afirmar que los contenidos de las NDC presentan y desarrollan de forma incompleta y limitada los enfoques de derechos humanos, de género e interculturalidad. Si bien estos últimos dos están considerados como ejes transversales<sup>18</sup> en los procesos relacionados a la implementación de las NDC en el Perú, es necesario enfatizar que las menciones son más bien nominales y no hay una traducción en indicadores concretos y relevantes. Es decir, no contemplan una operativización de los enfoques transversales. Incluso, el Estado

---

<sup>17</sup>Se hizo la revisión de las 153 acciones (62 de mitigación y 91 de adaptación). Por razones de espacio y de priorización, en este informe solo se incluyeron las tablas del sector USCUS y el área temática de bosques.

<sup>18</sup>Junto con los derechos intergeneracionales

peruano presenta inconsistencias respecto a su postura sobre los mencionados derechos y respecto a la institucionalización de espacios participativos, como se comentará en la siguiente sección respecto a la ratificación pendiente del Acuerdo de Escazú.

En el informe final del GTM-NDC (2018), un documento de más de 900 páginas con una cantidad extensa de anexos, no hay menciones relevantes sobre la incorporación del respeto a los derechos humanos en los procesos vinculados con la implementación de las NDC en Perú<sup>19</sup>. Lo que sí existe es el reconocimiento de los enfoques transversales (enfoque de género, intercultural e intergeneracional) en la gestión del cambio climático y la implementación de las medidas de adaptación y mitigación (GTM-NDC, 2018). En tal sentido, en el informe final se afirma que “El Estado reconoce que las variables de género, edad, etnia y cultura acentúan la vulnerabilidad de la población frente a los efectos e impactos del cambio climático, limitando la capacidad adaptativa frente a los riesgos y el accionar para contribuir a los esfuerzos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero” (GTM-NDC, 2018, p. 879). Asimismo, en dicho informe final se hace alusión a la Estrategia Nacional de Género y ante el Cambio Climático (Decreto Supremo N.º 011-2015-MINAM), el Plan de Acción de Género y Cambio Climático (Decreto Supremo N.º 012-2016-MINAM) (primero a nivel de América Latina y el Caribe) y la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural (Decreto Supremo N.º 003-2015-MINCUL).

El Plan de Acción de Género y Cambio Climático tiene cuatro objetivos generales: 1) gestionar la información para asegurar el acceso de las mujeres a ella; 2) fortalecer las capacidades de las mujeres frente a los procesos de gestión del cambio climático; 3) diseñar políticas e instrumentos de gestión para incorporar el enfoque de género en políticas e instrumentos relacionados al cambio climático;

---

<sup>19</sup>No hay referencia alguna a derechos humanos en el segundo informe bianual de actualización (MINAM, 2019a), ni en la tercera comunicación nacional (MINAM, 2016), ni en el informe final de la Comisión Multisectorial (GTM-NDC, 2018; Resolución Suprema N.º 129-2015-PCM) que aprueba las iNCD. Esto es peculiar, considerando que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es una de las entidades que conforman el GTM.

y 4) incorporar el enfoque de género en las medidas de mitigación y adaptación (GTM-NDC, 2018). Respecto a la política Nacional para la transversalización del enfoque intercultural, se incluyen dos ejes básicos relacionados con las NDC. En primer lugar, “fortalecer la capacidad de gestión intercultural del Estado peruano”, y segundo, el “reconocimiento positivo de la diversidad cultural y lingüística”. Se espera que estos ejes y objetivos generales se traduzcan en prácticas concretas de transversalización.

Las prácticas de transversalización de género e interculturalidad están organizadas en bloques de 1) participación; 2) comunicación y sensibilización; 3) cierre de brechas; 4) documentos de gestión y de planificación; 5) gestión de la información y del conocimiento; y 6) fortalecimiento de capacidades. En el caso de la participación se busca promover la participación equitativa de mujeres en espacios donde usualmente no están consideradas, mientras que para los pueblos indígenas se busca generar acciones de participación basados en el diálogo intercultural. Para la sensibilización en temas de género e interculturalidad se busca difundir materiales con lenguaje inclusivo y evitando estereotipos. Particularmente en el tema interculturalidad, se espera incluir materiales bilingües (culturalmente contextualizadas) y establecer servicios con pertinencia cultural, con horarios y espacios accesibles a la población. Aun así, es importante resaltar que esto no implica la aplicación efectiva del enfoque de interculturalidad, ya que este implica más temas que el uso de la lengua originaria. Respecto al cierre de brechas, el informe final de la GTM-NDC (2018) menciona que se buscará limitar las inequidades en el acceso, uso y control de los recursos (no especifica cuáles ni cómo).

En el área de documentos de planificación, el GTM-NDC consideró la incorporación de las variables de género e interculturalidad en políticas e instrumentos de gestión sectoriales junto con el establecimiento de mecanismos legales orientados a la prevención y sanción de discriminación racial o de género. Para la gestión de la información/conocimiento se busca generar o gestionar la información según variables de género e interculturalidad, formulando indicadores claros y relevantes, sin dejar de reconocer las prácticas ancestrales de

mujeres y hombres indígenas. También es pertinente generar diagnósticos institucionales sobre la incorporación de dichos enfoques, así como de las características culturales y lingüísticas en los ámbitos de intervención vinculados a las NDC y sus acciones de mitigación y adaptación. Finalmente, respecto al fortalecimiento de capacidades, el GTM-NDC postula que es necesario diseñar y desarrollar acciones de capacitación que alienten la participación de mujeres, que promuevan la inclusión de saberes indígenas y que faciliten espacios de diálogo (GTM-NDC, 2018).

Es importante recalcar que, en teoría, existen algunos elementos positivos que podrían ser utilizados para promover la efectiva incorporación e implementación de los derechos humanos, enfoque de género y enfoque de interculturalidad en las distintas etapas de planificación, implementación y seguimiento de acciones vinculadas a las NDC. Lamentablemente, pese a que en las más altas instancias internacionales relacionadas con la gestión multilateral del cambio climático (como la CMNUCC, el PNUMA, etc.) se hace un énfasis categórico en la necesidad de incluir dichos enfoques en toda política y acción vinculada a las NDC (Boyd, 2018), en Perú, en cambio, existe una brecha entre la información incluida en documentos como el informe final del GTM-NDC (2018) y las acciones concretas de mitigación y adaptación. En particular, para el sector USCUS y el área temática de bosques, tras la revisión exhaustiva de las ocho acciones de mitigación y las doce acciones de adaptación, la inclusión de los enfoques transversales (derechos humanos, género e interculturalidad) no están adecuadamente abordados, lo que constituye una situación preocupante dada la presencia de comunidades nativas y pueblos indígenas en la Amazonía.

Para ilustrar dichas carencias, mencionaremos dos ejemplos sacados de la revisión de los catálogos de mitigación y adaptación (para USCUS y el área temática bosques). En primer lugar, respecto a género, no hay indicaciones concretas de cómo se logrará la participación de mujeres de comunidades y pueblos indígenas y comunidades campesinas. Más aun, pese a que se mencionan vínculos con los objetivos de desarrollo sostenibles (ODS) de las Naciones Unidas (ejemplo, ODS 5 "Igualdad de género") no es más que una mención de paso. En segundo lugar,

respecto al enfoque intercultural relacionado con los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y organizaciones indígenas, no hay indicadores claros de cómo dicho enfoque sería realizado. Esto está relacionado con los procesos participativos, de seguimiento y consulta ciudadana que serán desarrollados en la siguiente sección.

## Mecanismos de participación, seguimiento y consulta ciudadana

Como parte de la iniciativa del Ministerio del Ambiente (s. f.b), “Dialoguemos sobre cambio climático”, el Estado peruano puso en marcha diversos procesos participativos relacionados a la gestión del cambio climático y las NDC<sup>20</sup>. El MINAM (s. f.c) organizó un proceso de consulta previa para la preparación del Reglamento de la Ley 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático (LMCC), aprobada a fines de diciembre de 2019. Dicho proceso participativo comprendió 48 talleres, contó con la participación de 2200 actores de diferentes sectores sociales, entre ellos 1433 líderes indígenas (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2020). El reglamento, en teoría, debe garantizar el derecho a la información (capítulo III, art. 2 y 3), la transparencia activa, mediante la difusión de los resultados de la implementación de medidas de mitigación y adaptación y de los procesos de financiamiento climático. También se consideró el enfoque de género (artículos 3 y 10). Asimismo, el reglamento del RLMCC debería garantizar el derecho a la participación de todos los ciudadanos y en particular de los pueblos indígenas (artículos 6.7, 10 y 11; y, capítulo III) en conformidad con el Convenio 169 de la OIT. En particular, se

---

<sup>20</sup>Dialoguemos LMCC (culminado), Dialoguemos sobre las NDC (en marcha), Dialoguemos sobre Bosques y Cambio Climático (desde mayo 2020) y Dialoguemos sobre Desertificación y Cambio Climático (desde abril 2020).

dispone la creación de la Plataforma de Pueblos Indígenas para enfrentar el Cambio Climático (también conocida como Plataforma Climática Indígena, la cual está recientemente instalada). El proceso de consulta previa del reglamento de la LMCC ha sido saludado por actores de la sociedad civil como una oportunidad histórica, como lo recalca la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2020). Sin embargo, muchas de las propuestas indígenas no fueron incluidas en el resultado final (Servindi, 2019). Incluso, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana informó sobre la falta de traductores durante algunos talleres de consulta sobre el RLMCC (AIDESEP, 2019). AIDESEP reportó que solo se contaba con traductores awajún y shipibo, pero que representantes de pueblos Asháninka, Cocama, Yine, Quechua y Wampis no contaron con traductores. En tal oportunidad, reportó “la desinformación de un ‘taller informativo’ viene a ser la burla más grande que el Estado puede tener contra los líderes y lideresas indígenas” (AIDESEP, 2019).

El “Proceso participativo, inclusivo, multi-actor y multi-nivel para promover el diálogo, el compromiso y la acción para las NDCs en el Perú” tiene tres fases. La fase 1 (2018-2019, ya concluida) socializó las NDC e involucró a actores clave para generar alianzas y mecanismos para implementar las NDC al 2030. La fase 2 (2019-2020) tiene como objetivo la difusión de las medidas de adaptación y mitigación para generar acuerdos, hojas de ruta y condiciones habilitantes para implementar al corto plazo. La fase 3 (2020-2021), o etapa complementaria, buscará la consolidación del diálogo y la articulación entre actores y sectores para identificar nuevas medidas en las próximas NDC (a ser entregadas el 2025 ante la CMNUCC). Estas reuniones toman distintos formatos (foros, reuniones de trabajo o desayunos ejecutivos), dependiendo el nivel de socialización y de establecimiento de acuerdos.

El principal problema identificado en los mecanismos de participación, seguimiento y consulta ciudadana en los procesos vinculados a la NDC en Perú es que el Estado peruano no considera a los grupos de mujeres, comunidades indígenas y campesinas como actores válidos durante todas las etapas de su implementación. En general, se puede afirmar que el Estado peruano recorta los espacios de participación y la entiende de manera limitada (en muchos casos,

únicamente informativa y nunca vinculante) respecto a los pueblos indígenas. Esto viola su derecho a la participación y el pleno ejercicio de sus derechos como ciudadanos y ciudadanas, particularmente de las mujeres indígenas. Específicamente, el derecho de participación de los pueblos indígenas está amparado por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT y la no inclusión de pueblos indígenas en todas las etapas mostraría el incumplimiento de dicho Convenio y de la propia legislación nacional que garantiza la consulta previa para toda actividad que pueda afectar el bienestar y territorio de los pueblos. La participación debe entenderse como un proceso de gobernanza, un involucramiento colectivo en los procesos de toma de decisión en donde actores no estatales están envueltos en la agenda de un área temática de formulación de políticas públicas desde el proceso de diseño, pasando por la implementación y monitoreo, hasta las fases de evaluación (Newig y Kvarda, 2012).

Lo que se ha podido observar luego de la revisión de las NDC (en particular, de los catálogos completos de mitigación y adaptación, es decir las 153 acciones planeadas) es que no se considera a los grupos de mujeres, pueblos indígenas, comunidades nativas y campesinas como actores válidos para estar presentes en todas las etapas del proceso de las acciones de mitigación y adaptación de las NDC. Como prueba de esta incoherencia, hay acciones que consideran al Viceministerio de Interculturalidad como actor válido, pero no a los pueblos indígenas. En general, las comunidades indígenas y campesinas están excluidas de las etapas de formulación, generación de información, diseño (tanto de legislación como de herramientas e instrumentos legislativos) y en muchos casos de las etapas de monitoreo y evaluación. Esto es preocupante para el sector USCUS y bosques pues las comunidades nativas y campesinas tienen derechos ancestrales sobre los bosques, los cuales están continuamente amenazados. Si bien hay algunos procesos de participación, estos parecen estar pensados como una etapa administrativa previa y no como un elemento transversal y permanente a los procesos vinculados a las NDC en Perú. La teoría sobre participación en la gobernanza climática y la gobernanza de bosques (Krott, 2005; Harshaw y El-Lakany, 2016) señala que muchos de los procesos y mecanismos de participación se quedan en el nivel inferiores, esto es, la consulta, y no llegan a ser

meaningful participation o participación significativa (Harshaw y El Lakany, 2016). Por ejemplo, una de las medidas de mitigación del sector USCUS, “mecanismos para la conservación de bosques comunitarios”, solo considera a los pueblos indígenas para una etapa de implementación. Como resultado de esta situación, el Estado peruano rechazó la ratificación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (más conocido como el Acuerdo de Escazú). El Perú ha firmado el Acuerdo de Escazú en el año 2018, por lo que estaría pendiente su ratificación. Esto manifiesta una gran contradicción en el accionar del Estado peruano (Mora y Contreras, 2020) frente a procesos participativos, derechos humanos, cambio climático y pueblos indígenas.

## Sobre la actualización de las NDC 2020-2030

Uno de los hitos más recientes relacionados con los procesos de las NDC en el Perú es la creación de la Comisión Multisectorial de carácter permanente denominada “Comisión de Alto Nivel sobre el Cambio Climático (CANCC)”. La prioridad de la CANCC, un espacio para viabilizar las medidas de adaptación y mitigación de las NDC, es cumplir con los compromisos internacionales del Estado peruano ante la CMNUCC. El MINAM no preside la comisión, pero durante el 2021 será el sector encargado de 1) aprobar los lineamientos del reglamento de la LMCC, 2) de actualizar las NDC del 2025 y 3) de preparar la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050 (El Peruano, 2020). Como se indicó al inicio del presente documento, el Gobierno peruano comunicó a la CMNUCC que las NDC entrarían en vigor el 2016 y el inicio de implementación se daría desde el 2020, cuyo informe a la CMNUCC aún está pendiente<sup>21</sup>. La siguiente etapa consistirá en la elaboración de las siguientes NDC para el año 2025.

---

<sup>21</sup>“Emitir los informes técnicos correspondientes cada cinco (5) años a partir del primer informe del año 2020, que serán presentados al punto focal de la CMNUCC” (Decreto Supremo N.º 006-2020-Minam, artículo 3, inciso 1).

Durante el tercer semestre del 2020 se aprobó la Plataforma Climática Indígena (PCI) y con ello la actualización de las NDC de un 30 % a un 40 % de reducción de GEI hacia el año 2030. La ONAMIAP manifestó en su momento la urgencia de que la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) aprobara una Resolución Ministerial para la creación de la PCI (ONAMIAP, 2020). Por último, el 22 de septiembre del 2020 el Gobierno del Perú presentó en la Semana del Clima en Nueva York el Registro Nacional de Medidas de Mitigación (RENAMI), el cual está orientado a conseguir la neutralidad de carbono del país en 2050.

## Recomendaciones

El proceso de gestión del cambio climático y la implementación de las NDC en el Perú requiere del esfuerzo concertado entre los múltiples actores involucrados. Si bien en el Perú se han dado algunos pasos positivos respecto a la implementación de las NDC (como la aprobación del Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM), aún hay brechas que deben ser cerradas, en particular respecto a la inclusión de derechos humanos, incorporación del enfoque de género y el enfoque de interculturalidad. A partir de los análisis presentados en las secciones anteriores, hacemos las siguientes recomendaciones para las NDC de Perú.

### **1. Asegurar los derechos de participación de mujeres y pueblos indígenas en todos los procesos concernientes a las NDC y a la gestión del cambio climático**



En el contexto peruano, urge:

- Incluir a representantes de organizaciones indígenas (mujeres y hombres) en la Comisión Nacional de Alto Nivel sobre Cambio Climático.
- Garantizar financiamiento para el permanente fortalecimiento de capacidades de 1) lideresas y líderes indígenas; 2) comunidades nativas, campesinas, y similares.

- Mencionar, de manera explícita, el rol de las mujeres indígenas en todos los procesos de las NDC; en particular en las instancias de alto nivel político.
- Desarchivar y ratificar el Acuerdo de Escazú, un instrumento vital para proteger los derechos humanos, de los pueblos indígenas y los derechos ambientales en la región. El tratado protege los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales. No ratificarlo sería una contradicción directa contra lo estipulado en el recientemente aprobado Reglamento de la LMCC (Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM) y amenazaría el normal y libre funcionamiento de la PCI.
- Garantizar la protección de los defensores ambientales, en particular de los pueblos indígenas.
- Velar por el cumplimiento de las salvaguardas REDD+, garantizando la implementación de los enfoques RIA y RIAC, de acuerdo con lo presentado en la MINGA Indígena (MINGA NDC) en la COP 25.
- Garantizar la seguridad jurídica de los territorios de pueblos indígenas, manteniendo la visión integral de sus territorios.
  - Limitar la mercantilización y el extractivismo climático (asegurar mecanismos adecuados de supervisión a toda acción REDD+, en particular a RIA y RIAC).
  - Promover la soberanía alimentaria y la agricultura sostenible como parte clave del cumplimiento de los objetivos NDC, dentro de la visión integral del territorio.
    - Garantizar el respeto al Convenio 169 de la OIT y a los procesos nacionales de consulta previa.
- Garantizar financiamiento para la participación, que no puede reducirse por “recortes presupuestales”.

## 2. Garantizar la transparencia y el acceso a la información vinculada con las NDC y los procesos de gestión del cambio climático



Por ello, urge:

- Centralizar, ordenar y actualizar (de forma permanente) la información oficial disponible relacionada con las NDC y la gestión del cambio climático. Por ejemplo, la información sobre NDC está fragmentada en la página oficial del MINAM y otros portales online del Estado peruano (como el portal INFOCARBONO o el nuevo RENAMI).
- Centralizar, ordenar y actualizar la información de los procesos participativos vinculados con las NDC y los procesos de gestión del cambio climático, en particular aquellos vinculados con las mujeres y pueblos indígenas. La información no es clara sobre qué procesos han terminado y cuáles no, cuáles son los siguientes pasos, etc.
- Garantizar que todos los contenidos sean accesibles para las mujeres y pueblos indígenas. Los contenidos deben ser difundidos de manera accesible y utilizando un lenguaje y contextualizaciones culturalmente pertinentes, no un lenguaje técnico-científico.
- Garantizar que los contenidos sean difundidos no solo en formato digital (virtual), sino por medios impresos, orales (radio), etc. Gran parte de los miembros de los pueblos indígenas no cuentan con internet de alta velocidad. Las consultas virtuales deben evitarse.
- Garantizar la presencia de traductores para cada lengua indígena y el presupuesto suficiente para lograrlo.

### **3. Incorporar y operacionalizar los enfoques de derechos humanos, de género e interculturalidad en los planes de las acciones de mitigación y adaptación de las NDC, en particular para el área temática bosques (adaptación) y USCUS (mitigación), cuya relevancia e impacto directo en el bienestar de las mujeres y pueblos indígenas es alto**



Por ello, urge:

- Conectar (y mejorar) las metodologías y acciones vinculadas con los enfoques transversales (género, intergeneracionalidad e interculturalidad) presentes en el informe final del GTM-NDC (2018) y las acciones de mitigación y adaptación.
- Capacitar permanentemente a funcionarias y funcionarios de todas las entidades estatales relacionadas con la implementación de las NDC de USCUS (y también de Agricultura) en temas de género, interculturalidad y derechos humanos. En particular y de forma urgente, a funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, de Energía y Minas, de Transportes y Comunicaciones, de Justicia y Derechos Humanos y de Desarrollo Agrario y Riego (pero no exclusivamente).

### **4. Crear indicadores relevantes en materia de derechos humanos, enfoque de género e interculturalidad**



Es urgente:

- Esos indicadores deben ser construidos en conjunto con organizaciones de mujeres y pueblos indígenas con el apoyo de la academia, la cooperación internacional y el Estado.
- Garantizar financiamiento para la construcción de dichos indicadores y las capacitaciones respectivas.
- Incluir dichos indicadores en las acciones de mitigación y adaptación de las NDC.
- Garantizar la inclusión de saberes ancestrales y la participación de mujeres indígenas en la elaboración de estos indicadores, con miras a la elaboración de las NDC para el 2025.

A manera de comentario final, mientras que la economía política peruana esté orientada a la extracción de recursos, al crecimiento económico basado en el aumento del Producto Interno Bruto (PBI) y a la expansión de las fronteras económicas en la Amazonía, se seguirán violando los derechos humanos, los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas en el Perú, por más técnicamente avanzadas que sean las NDC.

## Anexo I

Aspectos que deberían ser considerados para la elaboración de indicadores relevantes para pueblos y mujeres indígenas en consideración de los enfoques de derechos humanos, interculturalidad y género

Tierra y territorio	Recursos naturales
Economía y producción	Innovaciones
Cultura y tradiciones	Derechos de propiedad
Inversión del Estado y agencias multilaterales en los pueblos indígenas (Ejemplo: financiamiento climático)	Transformación de la producción
Visibilidad y transparencia	Derecho de participación en el marco de la normativa internacional que protege a los pueblos indígenas (OIT 169, Declaración de Derechos Indígenas de la ONU, etc.). En particular, derecho a la consulta previa, libre e informada. Niveles de participación en la construcción y el ejercicio de los procesos de toma de decisiones
Visibilidad y transparencia	Derecho de participación en el marco de la normativa internacional que protege a los pueblos indígenas (OIT 169, Declaración de Derechos Indígenas de la ONU, etc.). En particular, derecho a la consulta previa, libre e informada. Niveles de participación en la construcción y el ejercicio de los procesos de toma de decisiones
Impacto de proyectos y megaproyectos	Identidad étnica

Migración	Indicadores demográficos (datos de sexo, edad, familia, comunidades, lenguaje, nivel educativo, documentación).
Educación: calidad, enfoques, promoción, infraestructura, monto de inversión, accesibilidad, uso de lenguajes, etc.	Salud (calidad, acceso, respeto a tradiciones propias y saberes ancestrales)
Nivel de implementación de derechos (brecha entre cuerpos legislativos y su implementación)	Pobreza e inequidad
Racismo y sus diversas expresiones (materiales, simbólicas, etc.).	Información y estado de la cuestión sobre los pueblos indígenas según contexto
Violencia: amenazas que sufren los pueblos indígenas. Ejemplos: invasión de tierras, invasión de colonos, land-grabbing, superposición con concesiones de actividades extractivas, etc.	Asegurar la incorporación de los derechos de las mujeres desde una perspectiva de derechos colectivos y respeto a los derechos individuales de las mujeres indígenas.

Fuente: Elaboración propia a partir de Tebtebba Foundation (2008).

Los indicadores para incorporar los enfoques de derechos humanos, de género e interculturalidad no pueden quedarse en un nivel descriptivo (como “número de comunidades”) sino que deben expresar cambios procesuales, como “miembros de comunidades que comprenden cabalmente los contenidos y los procesos vinculados a las NDC”. Esto no implica que indicadores como “número de comunidades nativas participantes” sean innecesarios, pero debe comprenderse como un indicador inicial. Por ejemplo, como un indicador adicional a “número de comunidades”, podría incluirse el indicador “monto gastado para apoyar participación efectiva de los pueblos indígenas en los procesos NDC” y “nivel de satisfacción de los pueblos indígenas con los procesos participativos”. Para procesos participativos, un indicador relevante sería “número de traductores disponibles por cada pueblo indígena participante”, entre otros.

# Anexo II

## Historia del proceso REDD+ en el Perú

2007	2008	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018
Creación de REDD durante la COP13-a través del Plan de Acción de Bali	Creación del Ministerio del Ambiente  Conformación del GRUPO REDD+ Perú	Primera versión de la propuesta de preparación REDD+ (R-PP)  Perú logra ser piloto para el Plan de Inversión Forestal (FIP)  Aprobación del fondo para implementar el Proyecto Moore  Se inicia la gestión del plan de Apoyo a la Implementación de REDD+ en el Perú	Se aprueba la versión del R-PP presentada al FCPF  Se inicia la implementación del Proyecto Moore	Nace el Proyecto REDD+ MINAM  El PNCBMCC inicia un proyecto específico de apoyo al fortalecimiento de capacidades de énfasis en pueblos indígenas, con apoyo de ONU-REDD	se aprueba el WFR (Marco de Varsovia para REDD+)  Aprobación del Plan de Inversión Forestal  Se envía la versión final del R-PP absolviendo las observaciones del FCPF	Se firma la Declaración Conjunta de Intención (DCI)  Se presenta la información de la deforestación anual promedio 2000-2013 en la COP20  Se accede al FCPF  Se aprueba el R-PP	Publicación del DL N.° 1220 que establece medidas para la lucha contra la tala ilegal  Se actualiza el mapa de pérdida de cobertura forestal  Se elabora el primer Nivel de Referencia para el bioma amazónico	Se establecen los Lineamientos para la Gestión e Implementación de REDD+  Inicio del PN ONU REDD  Se aprueba la ENBCC  Se aprueba el Plan de Acción en Género y Cambio Climático del Perú	Promulgación de la Ley Marco sobre Cambio Climático  Hasta el 2019 se lleva a cabo la Consulta Previa del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático

Fuente: MINAM (2020c).

El último hito, no incluido en la línea de tiempo, es la presentación del “Primer resumen de información sobre la forma en la que están siendo abordadas y respetadas las salvaguardas REDD+ en el Perú”, por parte de la Dirección General de Cambio Climático y Desertificación del MINAM ante la CMNUCC a mediados del 2020.

# Conclusiones generales

La crisis climática requiere esfuerzos conjuntos de todos los sectores, es el primer paso para lograr las transformaciones profundas que la sociedad, la economía y la gobernanza necesitan para la lucha contra el cambio climático. En consecuencia, es pertinente que las NDC incorporen lo dispuesto en el Acuerdo de París, incluyendo unos estándares mínimos en materia de derechos sustantivos y procedimentales, como el acceso a la participación y la información, adoptados en el Marco de Transparencia Reforzado, que incluye, pero no se limita, a modalidades, procedimientos y directrices para facilitar el monitoreo y la creación de informes relacionados con la implementación de las NDC.

América Latina y el Caribe, hemisferio en crecimiento, tiene la urgencia de reducir sus emisiones y su vulnerabilidad ante el cambio climático, ya que es una región especialmente sensible a sus impactos. A pesar de que la región ha realizado grandes avances en esta materia, presenta serias inconsistencias en sus políticas económicas, modelos productivos y desafíos para la implementación de sus compromisos climáticos. Esto se refleja en los casos aquí expuestos, de países como Colombia y Perú, que han presentado su primera ronda de NDC y creado instituciones y normas referentes al cambio climático, pero que aún tienen grandes asuntos pendientes sobre la implementación, la transparencia, la inclusión de mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, comunidades rurales y jóvenes en la acción climática.

El enfoque de derechos humanos promueve que todo tipo de acción climática, proyectos o políticas velen por su cumplimiento, con especial atención a los derechos de los sectores de la población más vulnerables como los pueblos indígenas y las comunidades locales. La inclusión de lenguaje y el enfoque de derechos humanos es de gran relevancia para la implementación apropiada de las NDC y una acción climática verdaderamente inclusiva. En pocas palabras, su incorporación en las NDC es la reafirmación de los compromisos de los países con

las mujeres, los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes que son desproporcionalmente afectadas por los efectos del cambio climático, y que en múltiples casos dependen directamente de la estabilidad de sus territorios, la disponibilidad y de la salud de los recursos naturales para conservar sus tradiciones, modos de vida, cultura y pervivencia.

Por último, el aumento en la ambición de los compromisos climáticos plasmado en las NDC no solo debe medirse en porcentajes de reducción de emisiones de GEI, sino también en indicadores para fortalecer, aplicar a cabalidad y garantizar los derechos humanos, además de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables ante la crisis climática. Esto es posible si las metas de mitigación y adaptación se alinean con el logro de los ODS; reconociendo los aportes de la sociedad civil, las mujeres y las comunidades étnicas y rurales en la conservación de los ecosistemas y la lucha contra el cambio climático.

## Referencias

A/74/161 del 15 de julio de 2019. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Organización de las Naciones Unidas. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/74/161> Agencia Peruana de Noticias. (14 de agosto de 2020). MINAM promueve incorporación del componente climático en las políticas de Estado. <https://andina.pe/agencia/noticia-minam-promueve-inclusion-del-componente-climatico-las-politicas-estado-809991.aspx>

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana. (2019). Taller de consulta sobre la Ley Marco de Cambio Climático no cuenta con traductores que hablen todas las lenguas de los pueblos indígenas participantes. <http://www.aidesep.org.pe/index.php/noticias/taller-de-consulta-sobre-la-ley-marco-de-cambio-climatico-no-cuenta-con-traductores-que>

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana y Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú. (1 de julio de 2019). Pronunciamiento: Posición sobre el proceso de Consulta Previa de la propuesta del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático. <http://www.aidesep.org.pe/noticias/pronunciamiento-posicion-sobre-el-proceso-de-consulta-previa-de-la-propuesta-del>

Bebbington, D. H., Verdum, R., Gamboa, C. y Bebbington, A. J. (2019). Evaluación y alcance de la industria extractiva y la infraestructura en relación con la deforestación: Amazonía. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.

Boyd, D. (2018). Statement on the human rights obligations related to climate change, with a particular focus on the right to life. [Comunicado de prensa del relator especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente]. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/FriendsIrishEnvironment25Oct2018.pdf>

Climate Analytics. (s. f.). Climate action tracker Peru. [Página web]  
<https://climateactiontracker.org/countries/peru/#:~:text=Under%20current%20policies%20projections%20for,emissions%20to%20zero%20by%202021>

Climate Watch. (s. f.). Greenhouse emissions and emissions targets. Peru. [Página web]. <https://www.climatewatchdata.org/countries/PER?source=CAIT>

Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. (s. f.a). ¿Qué es el Acuerdo de París?  
<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>

Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. (s. f.b). Contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).  
<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement/contribuciones-determinadas-a-nivel-nacional-ndc>

Dammert, J. L. (2018). Land trafficking: Agribusiness, titling campaigns and deforestation in the Peruvian Amazon. Paper prepared for presentation at the 2018 World Bank Conference on Land and Poverty. The World Bank, Washington, 19-23 de marzo de 2018.

Decreto Supremo N.º 009-2013-Minagri. Aprueba la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 12554 del 14 de agosto de 2013.  
<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4oyWkwvausBO1CvYCdabw>

Decreto Supremo N.º 003-2015-MINCUL. Aprueba la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 13444 del 28 de octubre de 2015.  
<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/4rrEinSsaluBKdKQ543pCC>

Decreto Supremo N.º 011-2015-MINAM. Aprueban la Estrategia Nacional ante el

Cambio Climático. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 13404 del 23 de septiembre de 2015.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/1MqFbz5Da379M9PBNFKCPW>

Decreto Supremo N.º 018-2015-Minagri. Aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 13412, del 30 de septiembre de 2015.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/reglamento-para-la-gestion-forestal-reglamento-para-la-gest-decreto-supremo-ns-018-al-021-2015-minagri-1293975-1>

Decreto Supremo N.º 019-2015-Minagri. Aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 13412, del 30 de septiembre de 2015.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/reglamento-para-la-gestion-forestal-reglamento-para-la-gest-decreto-supremo-ns-018-al-021-2015-minagri-1293975-1>

Decreto Supremo N.º 020-2015-Minagri. Aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 13412, del 30 de septiembre de 2015.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/reglamento-para-la-gestion-forestal-reglamento-para-la-gest-decreto-supremo-ns-018-al-021-2015-minagri-1293975-1>

Decreto Supremo N.º 021-2015-Minagri. Aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 13412, del 30 de septiembre de 2015.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/url/reglamento-para-la-gestion-forestal-reglamento-para-la-gest-decreto-supremo-ns-018-al-021-2015-minagri-1293975-1>

Decreto Supremo N.º 007-2016-MINAM. Aprueban Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático. Ministerio del Ambiente del Perú. El Peruano N.º 13745, 21 de julio de 2016.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/9yDaTvruk379QPeRGGkILB>

Decreto Supremo N.º 012-2016-MINAM. Aprueban el Plan de Acción en Género y Cambio Climático del Perú. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 13748 del 24 de julio de 2016.

[https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5Zhgclwgaok8e\\_pKUiE\\_s2](https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5Zhgclwgaok8e_pKUiE_s2)

Decreto Supremo N.º 058-2016-RE. Ratifica el Acuerdo de París. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 13746 del 22 de julio de 2016.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/6YbTcu5CKfr9f5ANlvZJtR>

Decreto Supremo N.º 013-2019-MINAM. Aprueba el Reglamento de la Ley n.º 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático-MINAM. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 15218 del 31 de diciembre de 2019.

<https://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/65674>

Decreto Supremo N.º 006-2020-MINAM. Decreto Supremo que crea la Comisión Multisectorial de carácter permanente denominada "Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático (CANCC)". Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 15516, 4 de julio de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/5ex14Zn0qyE8igLM40C0BQ>

Duyck, S., Lennon, E., Obergassel, W. y Savaresi, A. (2018). Human rights and the Paris Agreement's Implementation Guidelines: Opportunities to develop rights-based approach. *Carbon & Climate Law Review*, 2018(3), 191-202.

El Peruano. (14 de agosto de 2020). MINAM promueve incorporación del componente climático en las políticas de Estado.

<https://elperuano.pe/noticia/101146-minam-promueve-incorporacion-del-componente-climatico-en-las-politicas-de-estado>

FCCC/CP/2005/5/Add.1 del 30 de marzo de 2006. Informe de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las partes en el Protocolo de Kyoto sobre su primer periodo de sesiones, celebrado en Montreal del 28 de noviembre al 10 de diciembre de 2005. [COP 11]. Organización de las Naciones Unidas.  
<https://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/spa/08s.pdf>

FCCC/CP/2007/6/Add.1 del 14 de marzo de 2008. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º periodo de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007. [COP 13]. Organización de las Naciones Unidas.  
<https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>

FCCC/SBI/2019/INF.8 del 12 de junio de 2019. Differentiated impacts of climate change on women and men; the integration of gender considerations in climate policies, plans and actions; and progress in enhancing gender balance in national climate delegations. United Nations Framework Convention on Climate Change.  
<https://undocs.org/FCCC/SBI/2019/INF.8>

Giudice, R., Börner, J., Wunder, S. y Cisneros, E. (2019). Selection biases and spillovers from collective conservation incentives in the Peruvian Amazon. *Environmental Research Letters*, 14(4), 045004.  
<https://doi.org/10.1088/1748-9326/aafc83>

Gobierno del Perú. (22 de septiembre del 2020). Perú se pone a la vanguardia en la acción climática con su Registro Nacional de Medidas de Mitigación de GEI.  
<https://www.gob.pe/en/institucion/minam/noticias/303816-peru-se-pone-a-la-vanguardia-en-la-accion-climatica-con-su-registro-nacional-de-medidas-de-mitigacion-de-gases-de-efecto-invernadero>

Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica para orientar la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas. (17 de diciembre de 2018). Informe Final. Ministerio de Ambiente del Perú.  
<http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/201>

8/12/Informe-final-GTM-NDC\_v17dic18.pdf

Harshaw, H. y El-Lakany, H. (2016). Public participation in forest land-use decision-making. En J. L. Innes y A. V. Tikina (Eds.), *Sustainable forest management: from concept to practice* (pp. 257-272). Taylor & Francis. <https://doi.org/10.4324/9780203126547>

Ley 29763 de 2011. Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 11475 del 22 de julio del 2011. <https://busquedas.elperuano.pe/download/full/0OcmL9jPKhLB0pNkdNKWQj>

Ley 30754 de 2018. Ley Marco sobre Cambio Climático. Presidencia de la República del Perú. El Peruano N.º 14458 del 18 de abril de 2018. [https://busquedas.elperuano.pe/download/full/7abcDzjRKHT96w2RG0ZvO\\_](https://busquedas.elperuano.pe/download/full/7abcDzjRKHT96w2RG0ZvO_)

Lindsey, R. y Dahlman, L. (2020). Climate change: Global temperature. Climate.gov [página web]. <https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-global-temperature>

Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, H.-O., Roberts, D., Skea, J., Shukla, P. R., Pirani, A., Moufouma-Okia, W., Péan, C., Pidcock, R., Connors, S., Matthews, J. B. R., Chen, Y., Zhou, X., Gomis, M. I., Lonnoy, E., Maycock, T., Tignor, M. y Waterfield, T. (2019). Global warming of 1,5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1,5 °C. Intergovernmental Panel on Climate Change. [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_Low\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_Low_Res.pdf)

Ministerio del Ambiente (s. f.a). Contribuciones Nacionalmente Determinadas. [Página web]. <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/ndc/>

Ministerio del Ambiente (s. f.b). Dialoguemos sobre Cambio Climático. [Página web] <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/dialoguemos/>

Ministerio del Ambiente (s. f.c). Consulta Previa de la propuesta del Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático. [Página web].  
<http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/consulta-previa-de-la-propuesta-de-l-reglamento-de-la-ley-marco-sobre-cambio-climatico/>

Ministerio del Ambiente. (2014). Primer Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.  
<https://unfccc.int/resource/docs/natc/perbur1.pdf>

Ministerio del Ambiente. (2016). El Perú y el Cambio Climático. Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.  
<https://sinia.minam.gob.pe/documentos/tercera-comunicacion-nacional-peru-convencion-marco-las-naciones>

Ministerio del Ambiente. (2017). Reporte anual de gases de efecto invernadero del sector uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura. Inforcarbono.

Ministerio del Ambiente. (2019a). Segundo informe bienal de actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.  
<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Segundo%20BUR-PERU.pdf>

Ministerio del Ambiente. (2019b). Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero del año 2014 y actualización de las estimaciones de los años 2000, 2005, 2010 y 2012. INGEl-2014. Dirección General de Cambio Climático y Desertificación.  
<https://infocarbono.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/INGEl-2014-PERU-MOD-ENER2020.pdf>

Ministerio del Ambiente. (2019c). Catálogo de medidas de mitigación. Dirección General de Cambio Climático y Desertificación.  
<https://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/65676>

Ministerio del Ambiente. (2020a). Catálogo de medidas de adaptación. Dirección General de Cambio Climático y Desertificación.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/571780/Cat%C3%A1logo%20Medidas%20de%20Adaptaci%C3%B3n.pdf>

Ministerio del Ambiente. (2020b). Documento informativo de trabajo. Logros y resultados del Perú obtenidos en la Vigésimo Quinta Conferencia de las Partes. COP 25.  
[http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2020/01/Per%C3%BA\\_COP25\\_Documento-informativo.pdf](http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/127/2020/01/Per%C3%BA_COP25_Documento-informativo.pdf)

Ministerio del Ambiente. (2020c). Primer resumen de información sobre la forma en la que están siendo abordadas y respetadas las salvaguardas REDD+ en el Perú. Dirección General de Cambio Climático y Desertificación.  
[https://redd.unfccc.int/files/resumen\\_de\\_informacion\\_salvaguardas\\_\\_1\\_.pdf](https://redd.unfccc.int/files/resumen_de_informacion_salvaguardas__1_.pdf)

Ministerio del Ambiente. (2020d). Lineamientos para la identificación y clasificación de las acciones REDD+.  
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1260496/ANEXO%20RM.%20174-2020%20PROYECTO%20DE%20LINEAMIENTOS%20PARA%20LA%20IDENTIFICACION%20Y%20CLASIFICACION%20DE%20LAS%20ACCIONES%20REDD%2B.pdf>

Ministerio del Ambiente y Ministerio de Agricultura y Riego. (2019). Mapa de la cobertura y pérdida de bosque húmedo amazónico al 2018. [Infografía en línea].  
<http://www.bosques.gob.pe/archivo/Infografias-datos-al-2018.pdf>

Mora, C. y Conteras, F. (2020). Diez mitos y verdades sobre el Acuerdo de Escazú: democracia y defensores ambientales. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.  
<https://spda.org.pe/diez-mitos-y-verdades-sobre-el-acuerdo-de-escazu-democracia-y-defensores-ambientales/>

Newig, J. y Kvarda, E. (2012). Participation in environmental governance:

legitimate and effective? En K. Hogn, E. Kvarda, R. Nordbeck, M. Pregernig (Eds.), *Environmental governance: The challenge of legitimacy and effectiveness* (pp. 29-45). Edward Elgar Publishing.

Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú. (29 de julio de 2020). Urge que PCM apruebe resolución ministerial para creación de plataforma climática indígena.

<http://onamiap.org/2020/07/urge-que-pcm-apruebe-resolucion-ministerial-para-creacion-de-plataforma-climatica-indigena/>

Prior, T. L. y Heinämäki, L. (2017). The rights and role of indigenous women in climate change regime. *Arctic Review on Law and Politics*, 8, 193-221.

<https://doi.org/10.23865/arctic.v8.901>

República del Perú. (2015). Informe Final Comisión Multisectorial. Resolución Suprema N.º 129-2015-PCM.

[http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/Informe-T%C3%A9cnico-Final-CM-\\_R-S-129-2015-PCM\\_Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica-18-09-2015-vf.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/Informe-T%C3%A9cnico-Final-CM-_R-S-129-2015-PCM_Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica-18-09-2015-vf.pdf)

República del Perú (2015b). Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (iNDC) de la República del Perú.

<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/09/ESPA%C3%91OL.pdf>

Resolución Suprema N.º 129-2015-PCM. Crean Comisión Multisectorial encargada de elaborar el informe técnico que contenga la propuesta de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Presidencia del Consejo de Ministros. El Peruano N.º 13230, del 21 de abril de 2015.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/3wTipXZLK5OA5-Fj9xiQGL>

Resolución Suprema N.º 005-2016-MINAM. Conforman Grupo de Trabajo Multisectorial de naturaleza temporal encargado de generar información técnica

para orientar la implementación de las contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional presentadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Ministerio de Ambiente del Perú. El Peruano N.º 13745, del 21 de julio de 2016.

<https://busquedas.elperuano.pe/download/full/FHj9GBIA4laBcHFqjUTpxL>

Servindi. (28 de marzo de 2019). Conoce las 10 propuestas indígenas para enfrentar la crisis climática.

<https://www.servindi.org/actualidad-noticias/28/03/2019/conoce-las-10-propuestas-indigenas-para-enfrentar-la-crisis-climatica>

Tebtebba Foundation. (2008). Indicators relevant for indigenous peoples: A resource book. Indigenous People's International Centre for Policy Research and Education.

<https://ilcasia.files.wordpress.com/2010/09/indicators-resource-book1.pdf>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (6 de enero de 2020). Revisa el Reglamento de la Ley Marco sobre Cambio Climático.

<https://www.actualidadambiental.pe/documento-pdf-revisa-el-reglamento-de-la-ley-marco-sobre-cambio-climatico/>

United Nations Environment Programme. (2015). Climate change and human rights. UNEP & Columbia Law School.

<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9934/Climate-Change-Human-Rights.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

United Nations Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation. (s. f.). Material mediático de comunicación sobre el Programa ONU-REDD y REDD+. <https://www.un-redd.org/media-resources>

United Nations Sustainable Development Group. (s. f.). Human rights based-approach. [Página web].

<https://unsdg.un.org/2030-agenda/universal-values/human-rights-based-approa>



