



BUENAS VOLUNTADES, POCAS POSIBILIDADES.

Aporte para las contribuciones
nacionales para el cambio
climático - INDC



Resumen ejecutivo

BUENAS VOLUNTADES, POCAS POSIBILIDADES.

APORTE PARA LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO - INDC

RESUMEN EJECUTIVO

DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

AUTORES:

Cecilia Tacusi Oblitas Zevallos
Suyana Huamani Mujica
Isabel Gonzales Icaza
Pierina Egúsquiza Cerrón

EDITOR:

Jimena Cucho Misaico

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Calle Coronel Zegarra No. 260, Jesús María (Lima 11)
Teléfono: (511) 2662063
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página Web: www.dar.org.pe

DIAGRAMACIÓN:

Gonzalo Chalco Apaza

IMPRESO POR:

Idea Gráfica Impresiones SAC
Jirón Inca N° 188, Surquillo - Lima
ideagrafic@gmail.com

CITA SUGERIDA:

Buenas voluntades, pocas posibilidades. Aporte para las contribuciones nacionales para el cambio climático - INDC. Resumen Ejecutivo. Lima: DAR, 2014. 12 pp.

Primera edición: diciembre 2014, consta de 1000 ejemplares.
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-18159

Está permitida la reproducción parcial o total de esta publicación, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Ford Foundation, Charles Stewart Mott Foundation y Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur - 11.11.11.

Las opiniones contenidas en esta publicación son de responsabilidad de los autores y no necesariamente representan las opiniones de Ford Foundation, Charles Stewart Mott Foundation y Coalición Flamenca para la Cooperación Norte - Sur - 11.11.11.

Impreso y hecho en el Perú.

BUENAS VOLUNTADES, POCAS POSIBILIDADES.

**APORTE PARA LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES
PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO - INDC**

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

Las negociaciones que se han venido dando en la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) han generado diversos tipos de resultados. Uno de ellos son los compromisos voluntarios para mitigar el cambio climático que los países en desarrollo han asumido y comunicado a la CMNUCC. Así, se observa que el esfuerzo por reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) no solo recae en los países desarrollados, sino también en los países en desarrollo, aun cuando el énfasis de estos últimos debería estar en la adaptación a los efectos del cambio climático por la gran vulnerabilidad a la que están expuestos. Este es el caso de Perú, considerado uno de los países más vulnerables del mundo¹, quien presentó entre los años 2010 y 2011 sus compromisos voluntarios para reducir emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de los sectores bosques, energía y residuos sólidos hasta el año 2021.

SECTOR COMPROMISOS VOLUNTARIOS DE PERÚ 2011 (REFORMULADOS)



FORESTAL

1. Emisiones netas declinantes y equivalentes a cero en la categoría Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura.

Nos proponemos alcanzar esta meta con la conservación de 54 millones de hectáreas de bosques primarios a través del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático y medidas complementarias en la categoría mencionada UC², con lo cual estimamos lograr una reducción de emisiones del orden del 45% con respecto al año 2000, con un potencial de emisiones evitadas del orden de los 50 MT de CO₂eq.



ENERGÍA

2. Modificación de la matriz energética nacional a fin de que las energías renovables no convencionales y la Hidroenergía, representen en conjunto por lo menos el 40% de la energía consumida en el país.

Combinación de uso de fuentes renovables (solar, eólica, biomasa, mareomotriz, geotérmica) y el incremento de la eficiencia energética para disminuir el uso de combustibles fósiles, lo que significará en conjunto una reducción aproximada del 28% de emisiones en este sector en relación al año 2000, y un potencial de emisiones evitadas del orden de los 7MT CO₂eq.



RESIDUOS SÓLIDOS

3. Captura y uso de metano proveniente de la disposición adecuada de residuos sólidos urbanos.

Para este fin se realizará un programa de alcance nacional con prioridad en la construcción de rellenos sanitarios en 31 ciudades grandes y medianas del país y eventuales instalaciones complementarias que permitirán reducir un estimado de 7 MT de CO₂eq.

Fuente: Carta N° 055-2011-DVMDERN/MINAM

1 PNUD, 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible.*

2 *El compromiso no especifica qué significa UC.*

El análisis del cumplimiento de estos compromisos voluntarios asumidos por el Estado peruano (2010-2014) toma particular importancia en el contexto actual donde se están definiendo las Contribuciones Nacionalmente Determinadas Previstas (INDC por sus siglas en inglés), las cuales, junto al nuevo acuerdo global a aprobarse en el año 2015, direccionarán el accionar en cambio climático para los próximos años, así como los flujos financieros y la cooperación internacional. Evaluar los avances y límites en el cumplimiento de los actuales compromisos permite orientar, priorizar, optimizar acciones en la gestión del cambio climático en Perú, e identifica las lecciones aprendidas para los próximos compromisos climáticos.

El análisis de estos tres sectores muestra algunas características comunes. Dos de ellas redundan en la gestión ambiental de nuestro país. La primera es la poca capacidad de generación, reporte y manejo de información en estos sectores. Esto nos alerta del precario diagnóstico con el que se planifican y diseñan las políticas públicas, lo que conlleva a preguntarnos si realmente se está atendiendo el problema que acarrearán estos sectores. Un ejemplo emblemático es el sector forestal, siendo uno de los sectores más críticos, donde el cambio de uso de suelo de los bosques para otros fines no se realiza sobre información actualizada ni con verificación en campo del suelo a ser cambiado. Lo mismo sucede en residuos sólidos, donde se registró que solo el 36.1% de las municipalidades del país reportó información sobre el manejo de sus residuos sólidos³.

La segunda característica común es la presencia de marcos institucionales complejos -sin una clara definición de competencias a nivel de gobierno como a nivel sectorial-, que dificultan la realización de los procesos de gestión en estos sectores, conllevando a una gobernanza complicada, principalmente en la gestión de los bosques y en menor medida de los residuos sólidos. También se observó que se han desarrollado programas y planes en los tres sectores, pero que al no ser vinculantes, solo quedan en anuncios y guías de trabajo, sin traducirse en acciones concretas. En consecuencia, para asumir nuevos compromisos climáticos como el INDC o afrontar de manera coherente y honesta los impactos de este cambio global, se hace obligatorio cambiar la institucionalidad de nuestro país, sino se corre el grave riesgo de ser más vulnerables cada día.

Habiendo señalado estas características, a continuación se presentan los principales hallazgos del estudio para cada sector:

3 MINAM, 2013. *Informe Anual de Gestión de Residuos Sólidos*.



1. BOSQUES:

UN ANIMAL DE VARIAS CABEZAS

La gestión de los bosques en Perú se caracteriza por la presencia de un entramado institucional multicéfalo que complejiza los procesos. A pesar de contar con una nueva Ley forestal, muchas de las competencias de las más de siete entidades públicas que intervienen en la gestión forestal están superpuestas o presentan vacíos que son fácilmente aprovechables para generar mayor deforestación. Un ejemplo de ello es que el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), siendo la autoridad de la gestión forestal en Perú, no cuenta con competencia para decidir sobre el uso de las tierras con cobertura boscosa⁴. Asimismo, las diversas entidades tienen posiciones encontradas sobre el manejo del bosque. Mientras que el Ministerio del Ambiente (MINAM) viene impulsando el proceso REDD+ para mayor conservación de bosques, el Ministerio de Agricultura impulsa el cambio de uso de suelo con cobertura boscosa para otras actividades productivas. Sumado a ello, muchas de estas instituciones no cuentan con las capacidades financieras, logísticas ni humanas para efectuar sus funciones.

PROBLEMAS PRIORITARIOS SIN ATENDER

La deforestación, principal fuente de emisión de gases de efecto invernadero en el sector, se produce mayoritariamente en aquellos territorios sin derechos asignados, sin títulos, representando el 46.7% del total de la deforestación registrada en la última década⁵. No obstante, no existe institución del Estado ni programa que oriente acciones para la protección de estos bosques. Para el cumplimiento del compromiso de conservación de 54 millones de hectáreas de bosques primarios se ha creado el Programa Nacional de Conservación de Bosques (PNCB) del MINAM, cuyo accionar se centra en la conservación de los bosques de las Áreas Naturales Protegidas que resulta paradójico pues solo el 3.5%⁶ de la deforestación se produce en bosques protegidos. Así el PNCB que podría ser una oportunidad para la mayor conservación de bosques tampoco busca frenar la deforestación de bosques sin derechos asignados.

OPORTUNIDADES PARA UNA MEJOR GESTIÓN FORESTAL

El financiamiento y apoyo de la cooperación que Perú está recibiendo en el marco de la implementación de REDD+ (FCPF y FIP⁷) juega un rol importante para el cumplimiento del compromiso. Sin embargo, si no se toma en cuenta la problemática del bosque por la deforestación y la complejidad institucional no se contribuirá al objetivo del compromiso de conservar las 54 millones de hectáreas. Llama la atención el poco involucramiento de otras instituciones públicas además del MINAM con competencias directas sobre los bosques como es el caso del SERFOR, MINAGRI y los Gobiernos Regionales. Las acciones que se desarrollen en el marco del compromiso también deberían apuntar a fortalecer estas instituciones que son claves para mejorar la gestión de los bosques.

⁴ Esta competencia corresponde a la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura.

⁵ Información en base FC.2014.Mail para I.G, 25 de julio de 2014.

⁶ Idem.

⁷ Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) y Forest Investment Program (FIP).



2. ENERGÍA: INCONSISTENCIAS EN LA INTERPRETACIÓN DE LA “HIDROENERGÍA”

El compromiso en el sector energía señala que al año 2021 las energías renovables no convencionales y la “hidroenergía” representarán el 40% del total de la energía consumida en el país. Sin embargo, es preciso cuestionar cuál es la interpretación de “hidroenergía”, pues esto trae como consecuencia inconsistencias con la legislación nacional, la cual señala expresamente que son consideradas energías renovables la generación por Biomasa, Eólica, Solar, Geotérmica, Mareomotriz y la energía Hidráulica cuya capacidad instalada es menor o igual a 20MW. Muestra de ello es que el Balance de Energía del año 2012 (último reporte del consumo de energía a la fecha) señala que el 24% corresponde al consumo de “energías renovables”, de los cuales 13% proviene de biomasa y 11% de hidroenergía. Esta última categoría no especifica si se trata de energía hidráulica mayor o menor a 20 MW, por lo cual no se puede verificar el cumplimiento del compromiso. Es necesario claridad y consistencia en la nomenclatura en todos los instrumentos de gestión de energía, especialmente en lo referente a los reportes y verificación, de lo contrario energía que no es renovable puede pasar por renovable.

LENTO AVANCE HACIA ENERGÍAS RENOVABLES NO CONVENCIONALES

A pesar que se cuenta con legislación que establece metas concretas en el uso de energías renovables no convencionales en la generación eléctrica, no se está promoviendo eficientemente esta transición⁸. La meta al año 2013 era de 5%, sin embargo, apenas se llegó al 2.5% de energías renovables en la generación eléctrica para dicho año⁹. Asimismo, las subastas para la inclusión de estas energías cada vez son por menores potencias, habiendo un retroceso y retrasos en el inicio de operación de las mismas. Si bien se han hecho anuncios de inclusión de más energías renovables, estas deben ser tomados con cuidado por dos razones: primero, como se señaló por la claridad en la definición de si son o no energías renovables; y segundo, porque estos anuncios quedan solo en declaraciones o en documentos que no tienen carácter vinculante.

SIN AVANCES EN LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

En cuanto a eficiencia energética existen avances institucionales y normativos, sin embargo, aún está pendiente su implementación, así como los instrumentos que permitan la medición y la verificación de las metas, pues no es posible hablar de eficiencia cuando se carece de un Balance Nacional de Energía Útil que permita el diagnóstico de la eficiencia energética en el país y una línea de base para la medición y el reporte de los ahorros de energía.

⁸ Vale la pena mencionar el retraso del proyecto con el Banco Mundial de implementación de 500,000 paneles solares en la zona rural.

⁹ Estadísticas del Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional 2013.



3. RESIDUOS SÓLIDOS: AVANCES EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

En cuanto a los residuos sólidos, se observa que existen deficiencias a lo largo del proceso de gestión, desde el transporte y recolección, la clasificación y segregación, hasta la disposición final de los residuos sólidos. En la actualidad solo se cuenta con nueve rellenos en Perú, donde solo se dispone la tercera parte del total de los residuos sólidos generados en el país. El compromiso en este sector busca atender principalmente este proceso de disposición final, dotando de infraestructura adecuada a 31 ciudades del país. Para este fin se viene implementando el Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión Integral de Residuos Sólidos en Zonas Prioritaria y el Programa Presupuestal de Gestión de Residuos Sólidos los cuales, además de la construcción de rellenos sanitarios, buscan optimizar la gestión de los residuos sólidos municipales, dotando de mayor financiamiento y desarrollando más capacidades de gestión a gobiernos locales. No obstante, la implementación de este programa presenta retrasos en las coordinaciones interinstitucionales y poca eficiencia en el gasto público.

REQUISITOS PARA LA REDUCCIÓN DE EMISIONES

Asimismo, se evidencia que si bien la construcción de los rellenos sanitarios constituye un avance importante para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, también es necesario acompañar esta infraestructura de una gestión adecuada, que pasa por superar las existentes barreras financieras, políticas, sociales y de capacidades humanas en los gobiernos locales; de lo contrario dichos rellenos sanitarios se convertirán en un “botadero”, y en consecuencia, en una fuente de emisiones.

SIN ATENCIÓN A LOS RESIDUOS NO MUNICIPALES

De otro lado, se halló que la prioridad de las políticas en residuos sólidos se orienta a los residuos municipales que comprenden los residuos urbanos, comerciales y de limpieza pública, dejándose de lado los residuos no municipales que incluyen a los residuos provenientes de actividades productivas como industria, minería, agricultura, salud, entre otros que representan más del 50% de los residuos del país¹⁰. Para los cuales, no se han desarrollado programas que permitan mejorar la gestión de estos residuos, evidenciándose una baja fiscalización por parte de los sectores a cargo. Así, la gestión actual de los residuos sólidos solo tiene una cobertura parcial.

10 *Informes Anuales de Gestión de Residuos Sólidos.*



4. BALANCE DE LOS COMPROMISOS:

PENDIENTES A SER INCLUIDOS EN LAS INDC

Este gobierno ha realizado varios esfuerzos en impulsar nuestros compromisos climáticos. Sin embargo, la manera cómo se han desarrollado muchos instrumentos de planificación (Estrategias Nacional de Cambio Climático; de Cambio Climático y Bosques; de Diversidad Biológica; Plan Energético Nacional 2014-2025; Plan Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres 2014-2021, entre otros), instrumentos normativos y técnicos (PLANCC, Sistema de Estimación de Emisiones de GEI, Reglamento de la Ley Forestal, Proyecto Inversión Pública y Adaptación al Cambio Climático, Mapas Nacionales de Deforestación, de carbono, inventario nacional de bosques), programas institucionales (Programa Nacional de Conservación de Bosques, Comité Directivo del Plan de Inversión Forestal, Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre) y proyectos de financiamiento (Acuerdo Perú-Noruega, Fondo FIP, preparación de REDD+), se caracteriza por carecer de un orden programático y político hacia el largo plazo, mostrando la falta de consistencia de lo que se quiere como país respecto al cambio climático.

Bajo este contexto, y realizando un balance general del avance del cumplimiento de estos compromisos climáticos, se ha identificado temas pendientes que deberían recoger las próximas Contribuciones Nacionales (INDC) de Perú para asegurar mejores compromisos climáticos con más asidero a la realidad y mayores posibilidades de logro. Estos son:

- **Se viene dando mayor prioridad a las acciones de mitigación por sobre las acciones de adaptación**, a pesar que Perú urge de medidas concretas para atender los efectos del cambio climático por ser uno de los países más vulnerables. Las próximas contribuciones deberían priorizar ambos temas, con mayor prioridad a la adaptación climática, esto significa priorizar a los ciudadanos más vulnerables.
- **Hace falta pasar de las palabras a la acción**. Se observa un avance sustancial en la producción de planes, programas y anuncios para guiar la acción en cambio climático, pero muchos de estos instrumentos no tienen carácter vinculante y por tanto no se traducen en acciones con resultados concretos sectoriales y a niveles de gobierno. Dejar a la suerte que cada sector defina sus compromisos, podría significar que no se asumiría ningún compromiso efectivo al corto plazo.
- Finalmente, **los futuros compromisos climáticos deben traducirse en medidas concretas**, articulándose con los procesos internos de las políticas públicas, con una visión a largo plazo y contribuyendo a desentramar los problemas de fondo como la gobernanza y las capacidades institucionales que están detrás de estos sectores, tanto para la mitigación como para la adaptación. De esta forma habrá contribuciones que podamos medir y señalar muestras de avances contra el cambio climático, y no meras acciones aisladas.



CON EL APOYO DE:



FORDFOUNDATION

*Trabajando con líderes y organizaciones
promoviendo el cambio social*



CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION®

11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT