

Una Breve Mirada a la Gestión Pública Ambiental Peruana Para el Desarrollo Sostenible

Entrevista al Dr. Manuel Pulgar-Vidal Otárola*

Por: Cinthia Cjuro Vera y
Cristian Velásquez Franco**

Resumen:

A través de la presente entrevista, el Dr. Manuel Pulgar-Vidal se pronuncia sobre algunos aspectos cruciales vinculados a la gestión que viene realizando el Ministerio del Ambiente (MINAM) en materia de Desarrollo Sostenible. Como primer punto, el autor realiza un recuento de las acciones que hasta el momento ha ejecutado el MINAM en el marco de la Política Energética Nacional del Perú, así como aquellas medidas en las que viene trabajando para reducir el impacto ambiental en el sector energético. A continuación, el autor explica las razones por las que la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) de 2003 solo se ha dado en un 12%; mientras que, en relación a la posible configuración de un mercado de bonos de carbono en el Perú, el Ministro del Ambiente confirma su existencia, precisando que como consecuencia de ello recientemente se ha arribado a una fórmula legal que permite definir el marco legal e institucional para regular los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, tales como el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Finalmente, el Dr. Manuel Pulgar-Vidal, expresa su posición frente al contenido del paquete de medidas reactivadoras que fueron aprobadas hace algunos meses por el Congreso de la República, así como sus expectativas respecto a la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20) de la cual será sede nuestro país.

Palabras clave:

Gases de efecto invernadero – Estrategia Nacional de Cambio Climático – Mecanismos de Desarrollo Limpio – Certificado de Emisiones Reducidas (CER's) – Protocolo de Kyoto – Bonos de carbono – Servicios ecosistémicos

Abstract:

Through this interview, Manuel Pulgar-Vidal refers some crucial aspects related to the management being done by the Ministry of Environment (MINAM) on Sustainable Development. As the first point, the author lists the actions that MINAM has executed under the National Energy Policy of Peru, as well as those measures in which they have been working to reduce the environmental impact in the energy sector. Next, the author explains the reasons why the National Climate Change Strategy of 2003 has been implemented in only

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cursó estudios de maestría de Derecho de la Empresa en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) del 2001 al 2003. Se ha especializado en Derecho del Ambiente, con especial énfasis en asuntos propios de la gestión y política ambiental, tanto en el desarrollo de marcos normativos, como su cumplimiento a nivel nacional, regional y local. Ha tenido una amplia carrera profesional tanto en el sector público como en el privado. Fue miembro del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); Presidente del Consejo Directivo del Seminario Permanente de Investigación Agraria (2003-2005); Director del Fondo Nacional para Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE) (1994-1998); Director del Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE); y, actualmente, ocupa el cargo público de Ministro del Ambiente del Perú desde el 11 de diciembre de 2011.

** Alumnos de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y actuales miembros de la Comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Derecho & Sociedad.

12%; while in relation to the possible configuration of a carbon market in Peru, Environment Minister confirmed its existence, adding that as a result, it has been recently approved a legal formula that defines the legal and institutional framework mechanisms to regulate compensation for ecosystem services such as the Clean Development Mechanism (CDM). Finally, Dr. Manuel Pulgar-Vidal, express its position on the package content reactivating measures that were approved earlier this year by Congress, as well as their expectations of the Twentieth Conference of the Parties to the Framework Convention United Nations Climate Change (COP 20) which our country will host.

Keywords:

Greenhouse gas – National Climate Change Estrategy – Clean Development Mechanism – Certified Emission Reductions – Kyoto Protocol – Carbon credit – Ecosystem services

1. De acuerdo al objetivo 6 de la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, aprobada mediante Decreto Supremo N° 064-2010-EM, se busca desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono en un marco de Desarrollo Sostenible. ¿Qué acciones en concreto está realizando actualmente el MINAM para alcanzar dicho objetivo? En todo caso ¿Qué dificultades se han identificado?

Las acciones llevadas a cabo por el MINAM respecto a la incorporación del enfoque de desarrollo bajo en carbono en la Política Energética incluyen:

- 1) Formulación y oficialización en el 2010 ante la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de un compromiso nacional voluntario de reducción de emisiones de GEI asociado a lograr al 2021 que la matriz energética esté abastecida con energía renovable.
- 2) Participación en el proceso de discusión de la propuesta de Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES), que el Ministerio de Energía y Minas ha formulado con apoyo del BID, en el marco de la cual se propone que al año 2040 un total de 20% de la generación eléctrica esté abastecida por fuentes de energía renovable no convencional.
- 3) Implementación del proyecto Plan CC, orientado a construir las bases técnicas y científicas que sustenten una transición de la economía peruana hacia una lógica de desarrollo limpio y bajo en carbono. En el marco del referido proyecto se han podido identificar 27 medidas de mitigación en el sector energía que de ser implementadas permitirían poder tener una reducción de 805.19 toneladas métricas de CO₂ equivalente al 2050.
- 4) Apoyo al MINEM en la formulación de un proyecto a asistencia técnica del PNUD para apoyar la formulación de un Acción Nacional

Apropiada de Mitigación (NAMA, por sus siglas en inglés) de eficiencia energética a nivel nacional.

Respecto al tema del desarrollo del sector energético con mínimo impacto ambiental, el Ministerio del Ambiente viene trabajando en las siguientes medidas:

- Se viene culminando el proceso de elaboración del Reglamento de Protección Ambiental de Hidrocarburos el que debe contar con opinión del Ministerio del Ambiente.
- Se está culminado el proceso de elaboración de límites máximos permisibles para centrales termoeléctricas con la participación y opinión de los sectores empresariales y sectores involucrados.
- La creación e implementación de SENACE que se encargará de certificar los proyectos que requieren estudios de impacto ambiental detallados.
- OEFA efectúa una supervisión continua de los compromisos ambientales de las empresas del sector energético.
- El MINAM participa en el comité técnico de combustibles orientando a la mejora de la calidad de los combustibles, para una introducción de tecnologías limpias.
- El MINAM está impulsando el uso de energías renovables en las instalaciones del estado para ampliar la demanda de potencia de energías renovables que actualmente es muy baja (menos del 3%).
- Respecto al tema de eficiencia energética para reducir las emisiones de CO₂, se ha elaborado una estrategia de vehículos y combustibles limpios que apunta a la mejora de la flota de vehículos livianos que se introducen al país cada año, buscando que sean más eficientes, es decir que los modelos consuman menos combustibles y emitan menos emisiones de CO₂ por kilómetro recorrido.
- Con el Ministerio de Transportes se está trabajando la homologación vehicular y

el eco-etiquetado para garantizar que los vehículos que se introduzcan al mercado cumplan con los estándares de emisiones de CO₂.

- Se está elaborando una norma de eficiencia energética vehicular que permita regular las especificaciones técnicas vehiculares basadas en eficiencia energética.
- Se está impulsando el Eco-driving para reducir la generación de emisiones de CO₂ impulsando el uso de transporte compartido (car pooling), ciclovías, sensibilización y cultura de manejo en choferes.

2. En diciembre del 2002, se culminó la elaboración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), texto que abarca de manera amplia las líneas estratégicas que el país debería seguir para combatir el fenómeno en cuestión. En el 2003, el Decreto Supremo N° 086-2003-PCM establecía como obligatorio el cumplimiento de dicho Plan Estratégico; y no es hasta el año pasado en que nace el proyecto de la Ley Marco de Cambio Climático, que el presente parlamento tiene pendiente debatir. Todos los textos mencionados refieren la urgencia de la implementación de un plan estratégico en torno al tema del cambio climático; sin embargo, la dilación del proceso parece sugerir que dichas medidas no son prioridad para los gobiernos de turno. ¿Cuál ha sido la causa de su postergación? ¿cómo se planea abordarlo?

La primera ENCC fue aprobada por el DS N° 086-2003-PCM y fue un primer esfuerzo importante del país para actuar ante el cambio climático.

La concepción y diseño de la ENCC contiene 11 objetivos estratégicos y 108 metas, de lo cual podemos señalar que de acuerdo a un estudio al 2010, la implementación de la ENCC del 2003 solamente ha sido del 12%.

Sin embargo, este dato no revela las acciones que viene desarrollando el país, toda vez que podemos mostrar que se vienen cumpliendo de forma intersectorial e intergubernamental los objetivos de reducción de emisiones y gestión de riesgos climático por parte de los diversos sectores a nivel nacional y de los gobiernos regionales, aprovechando la oportunidad del mismo.

Un ejemplo de ello es que se cuenta con varias iniciativas de reducción de emisiones y adaptación, así como, con trece (13) Estrategias Regionales de Cambio Climático, el sector agricultura tiene su plan estratégico, tenemos dos procesos de

formulación de planes estratégicos sectoriales en Salud, Producción, y otras por iniciarse.

Es así que, la actualización de la ENCC que viene llevando a cabo el MINAM se insurge de las experiencias mencionadas, y ha considerado un marco conceptual que cuente con dos objetivos estratégicos, e indicadores que pueden ser articulados con el plan bicentenario del país, el cual también viene actualizándose, de acuerdo a la reciente Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Finalmente, el MINAM tiene como función impulsar la inclusión de la condición de cambio climático en los procesos de planificación del desarrollo a nivel nacional, regional y local.

3. Las empresas en el Perú pueden iniciar proyectos bajo la modalidad de un proyecto MDL (Mecanismo de Desarrollo Limpio), con el objetivo de obtener Certificados de Emisiones Reducidas (CER's) que luego venden en forma de bonos. Estos bonos normalmente los compran países industrializados que, a diferencia del Perú, tienen compromisos de reducción de emisiones. Así, las empresas peruanas obtienen dinero por la venta de dichos bonos que luego utilizan para financiar sus proyectos. En ese escenario ¿podríamos decir que en nuestro país existe un mercado de bonos de carbono? De ser así, ¿qué tan cercana sería la idea de implementar una regulación al respecto?

A través del Protocolo de Kyoto adoptado en 1997, pero que entró en vigencia en el año 2005, el mundo se planteó la reducción en 5.2% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que los países desarrollados producían en el año 1990 (año base). Para lograrlo, diseñó el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), como uno de los mecanismos flexibles de mercado que permite concretar esta reducción de emisiones, reconociendo el servicio ambiental global de mitigación o absorción que se lleva a cabo en los países en vías de desarrollo, como el Perú. De esta manera los países con compromisos cuantificables de mitigación pueden comprar certificados de emisiones reducidas (CER) para alcanzar sus metas, beneficiándose con precios más baratos a la vez que apoyan al desarrollo sostenible en los países en desarrollo y garantizan que las reducciones sean mesurables y de largo plazo.

A raíz de ello, se generó un mercado de bonos de carbono obligatorio o regulado en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que en el Perú tiene su punto focal en el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), reconocido por el Negocio de

Carbono del Banco Mundial, que se encarga de la identificación, calificación y manejo de proyectos que puedan ser presentados para obtener financiamiento.

La suma de esfuerzos entre los sectores público y privado, así como los especialistas técnicos y en financiamiento, ha permitido que el mercado de bonos de carbono en nuestro país sea bastante activo. Por ejemplo, una de las primeras experiencias en este campo es la de Industrias del Espino, quienes emiten créditos de carbono que son adquiridos por el Ministerio del Medio Ambiente de Bélgica, gracias a que cuentan con un sistema de tratamiento de efluentes industriales, por el cual aprovechan el poder calorífico del metano para generar energía para la propia planta industrial ubicada en Tocache, San Martín. Ello evita liberar ese metano a la atmósfera, que es un gas de efecto invernadero 21 veces más potente que el dióxido de carbono en la generación del calentamiento global.

Desde la incursión del Perú al mercado de carbono, el Portafolio de Proyectos MDL ha ido creciendo y en la actualidad se cuenta con más de 200 proyectos MDL con potencial de reducción de emisiones. Por ejemplo, solo en el sector energía 176 proyectos MDL representan reducciones de 26,912.859 millones de tCO₂e (tonelada de carbono equivalente) por año. A raíz de ello, el Perú ha sido reconocido a nivel internacional como uno de los países más atractivos y proactivos en términos de desarrollo de proyectos MDL. Pero se puede hacer todavía más, por ejemplo, en el cambio de combustibles de alta intensidad de carbono a combustibles de menor intensidad; y, allí el proyecto para desarrollar un polo petroquímico en el sur es una oportunidad importante para el sector privado.

En paralelo, en el mundo ha ido desarrollándose un mercado voluntario de carbono donde se comercializan reducciones verificadas de emisiones (VER), a través del mecanismo de deforestación evitada REDD (por sus siglas en inglés, Reduction Emission from Deforestation and Ecosystem Degradation). En este marco, el banco SCOTIABANK Perú y la empresa forestal MADERACRE suscribieron un convenio REDD, de acuerdo al cual el banco comprará bonos de carbono por un total de 16 mil toneladas de CO₂, incluyendo compromisos para el manejo sostenible de los bosques ubicados en la provincia de Tahuamanu en Madre de Dios.

En este ámbito, el Perú también presenta avances importantes; por ejemplo, se acaba de terminar un mapa del stock de carbono sobre el suelo y se viene elaborando un inventario

nacional forestal para tener información exacta de la situación del bosque. Además, se hacen estudios para tener mercados de carbono sólidos que permitan canalizar recursos que den valor al bosque. Hace unos meses se aprobó el Programa de Inversión Forestal (FIP Perú), por US\$ 50 millones para tener un mercado de carbono activo y que permita darle un valor económico al bosque en pie, a la vez que retribuir a quienes se encargan de su conservación. A ello se suma el interés de diferentes empresas nacionales e internacionales por invertir en la conservación de nuestras áreas naturales protegidas; así, por ejemplo, la corporación The Walt Disney Company ha adquirido US\$ 3,5 millones en bonos de carbono del mercado voluntario generados en el Bosque de Protección Alto Mayo, en San Martín.

A raíz de todos estos procesos e iniciativas tempranas, recientemente el Perú ha consensado una fórmula legal que nos permite definir claramente el marco legal e institucional para regular y supervisar los mecanismos de retribución por servicios ecosistémicos, aprobado por Ley N° 30215. Entonces, la mayor seguridad jurídica que nos provee esta Ley, ayudará a encaminar procesos y a impulsar mayores inversiones en este campo para el Perú.

4. Nadie duda de la intención e interés del MINAM de fortalecer el tema ambiental en el país. Sin perjuicio de ello, ¿cuál es su posición frente al contenido del paquete de medidas reactivadoras que fueron aprobadas hace algunos meses por el Congreso de la República? ¿De qué manera estas medidas afectarán en el trabajo que viene realizando el MINAM?

La gestión ambiental no se verá debilitada por las medidas aprobadas. Con relación a ello podemos les puedo comentar los puntos relevantes que aborda la norma.

Sobre fiscalización ambiental: En los casos en que se compruebe que como consecuencia de un incumplimiento ambiental hay un daño real a la salud, OEFA aplicará el 100% de la multa. Por citar un ejemplo, en el caso de derrame de crudo de Petroperú, OEFA ya inició el procedimiento administrativo sancionador. Por las posibles infracciones se podría imponer una multa que podría llegar hasta 10 mil UIT; y, adicionalmente, dos presuntos incumplimientos del instrumento de gestión ambiental (falta de mantenimiento del oleoducto, cuya multa podría llegar a 15 mil UIT y a que no se habría detectado; y por ende controlado a tiempo el derrame ocurrido, cuya multa también podría llegar a 15 mil UIT). En caso se comprueben dichas infracciones, aplicaría la multa más alta.

Debido a que existirían indicios de que las infracciones investigadas habrían generado un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas por influjo ambiental, el procedimiento se tramitará prescindiendo de las reglas para los procedimientos excepcionales, establecidas a través de la Ley N° 30230. Es decir, de determinarse responsabilidad administrativa se impondría una multa sin la reducción del 50% y, a la vez, se dictaría una medida correctiva.

Sobre la creación de Áreas Naturales Protegidas: El procedimiento de creación de las Áreas Naturales Protegidas no ha variado. Se inicia a propuesta del Ministerio del Ambiente y se aprueba con el voto aprobatorio de Consejo de Ministros. La creación de una Área Natural Protegida no requiere del establecimiento de una Zona Reservada. Por ejemplo, hace solo unas semanas se creó el Área de Conservación Regional Huacachina.

Sobre el Ordenamiento Territorial: A la fecha, Once (11) Gobiernos Regionales han culminado y aprobado sus respectivas ZEE, motivo por el cual cuatro (04) ya se encuentran elaborando los Estudios Especializados (EE). El MINAM continúa brindando apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales.

Sobre la aprobación de ECAs y LMP: El proceso de elaboración de las normas sobre Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) desde la creación del Ministerio del Ambiente se han venido desarrollando en coordinación con los sectores involucrados. El Ministerio del Ambiente enfoca su gestión en el desarrollo de un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo, preparado para cumplir con las exigencias ambientales que exige nuestro país y el mundo global. Este es un modelo de gestión que se seguirá desarrollando como se ha venido haciendo desde el primer día.

En ese sentido, el Ministerio del Ambiente no obstante ser una institución nueva, en los últimos años se ha logrado lo siguiente: (i) Se aprobó en Consejo de Ministros el Proyecto de Ley que crea el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña; (ii) Se publicó la Estrategia para el Reforzamiento del Desempeño Ambiental Descentralizado; (iii) Se ha pre publicado la Estrategia Nacional de Cambio Climático; (iv) Doce gobiernos regionales ya cuentan con su Estrategia Regional de Cambio Climático; (v) Hemos logrado importantes avances en la lucha contra la minería ilegal, una batalla que se inició desde el Ministerio del Ambiente con una campaña ciudadana; (vi) Se ha logrado la creación y el inicio del proceso de implementación del SENACE; (vii) Se logró la creación del Parque Nacional en Güeppi; (viii) En la gestión de residuos

sólidos ya son 211 las municipalidades que forman parte del Programa de Recolección y Segregación en la fuente

5. En diciembre de este año nuestro país será sede de la Vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20) y sin duda los ojos del mundo estarán puestos en Perú. ¿Qué tan positivo considera usted que puede ser el impacto de esta Conferencia en relación a la capacidad del Estado Peruano para atraer inversiones que permitan el desarrollo de economías verdes locales y regionales? ¿Qué otros impactos positivos se podrían generar?

Este año se celebrará en Lima la Vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) de la CMNUCC y la Décima Reunión de las Partes (CMP 10) del Protocolo de Kyoto, las que reunirán a delegados y representantes de grupos de interés de 195 países. En total, se espera que lleguen a nuestro país alrededor de 15,000 personas y que se realicen unas 200 reuniones durante esta cumbre, que se llevará a cabo entre el 1 y 12 de diciembre de este año.

Los impactos positivos se van a ver en función a los tres roles que el Perú desempeña en este evento mundial.

En primer lugar, como Presidencia, asume el reto de liderar un proceso de negociación muy complejo en un momento decisivo, con la perspectiva de lograr un borrador de acuerdo sólido que permita que el próximo año, en la COP 21 de París, se firme un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), que remplace al Protocolo de Kyoto a partir del 2020. Nuestra tarea será actuar con mucha neutralidad, pero proactivamente, identificando las áreas donde existen una convergencia y aquellas que van a requerir un proceso político de negociación más complejo.

En segundo lugar, somos el país anfitrión y debemos garantizar las condiciones y logística necesaria para que la COP 20 se desarrolle en óptimas condiciones. Para ello, se ha constituido un Grupo de Trabajo Multisectorial para coordinar aspectos como infraestructura, seguridad, servicios tecnológicos, entre otros; a la vez, el MINAM se ha organizado internamente en: (i) el componente Diplomático o de Negociaciones; (ii) el Frente Público; (iii) el Frente de Organización y Logística; y, el componente de Comunicaciones y Gestión del Conocimiento, que es transversal a todos los anteriores. De manera paralela, se está organizando un espacio de participación abierta al público, denominado «Voces por el Clima»,

orientado a generar mayor conciencia entre los ciudadanos y con espacios de exhibición para la sociedad civil. Allí se difundirán los trabajos que a nivel mundial se realizan en los cinco temas emblemáticos priorizados por el Perú: Bosques, Océanos, Ciudades Sostenibles, Energía y Montañas, Glaciares y Agua.

Y, en tercer lugar, como país miembro de la CMNUCC, participamos de las negociaciones internacionales y apoyamos decididamente el esfuerzo multilateral para alcanzar un resultado vinculante, ambicioso y eficaz mediante la búsqueda de consensos en el proceso negociador. Es importante resaltar aquí, que el territorio de nuestro país es altamente vulnerable a los efectos adversos del cambio climático y, por lo tanto, también su población, las actividades productivas y los ecosistemas naturales. Por ello, el Gobierno está plenamente comprometido con el esfuerzo internacional que se debe realizar para llegar a resultados positivos que permitan reducir estas amenazas y los importantes costos incrementales que conllevan, con la finalidad de acelerar y alcanzar sus metas de desarrollo.

Hemos calculado que los beneficios económicos inmediatos oscilarían entre los US\$40 y 45 millones solo en el primer mes, en gastos de hospedaje, alimentación y compras. Además, se prevé que se generen beneficios por US\$ 10 millones adicionales producto del turismo al interior del país. A largo plazo, gracias a este evento el Perú podría captar una gran cantidad de inversiones verdes, o de desarrollo bajo en carbono; por ejemplo, en el 2010, durante la COP 16 de Cancún en México, se

anunciaron compromisos por US\$2,550 millones en esta materia.

Pero más importante aún es la oportunidad de reflexionar sobre nuestro propio desarrollo sostenible e inclusivo. Ser sede de la COP 20 también busca crear conciencia sobre la importancia de apostar por un crecimiento bajo en carbono y compatible con el entorno ambiental y social, tanto en el sector empresarial como en los emprendedores de todo el país. Traer el debate climático es hacernos conscientes de hacia dónde está caminando el mundo y cómo podemos orientar nuestras propias políticas.

Hace unas semanas, durante el evento Lima Climate Finance Week, el ex Presidente de México, Felipe Calderón, planteó tres ejes de crecimiento y, a la vez, de lucha contra el cambio climático: (i) Energía; (ii) Uso del suelo; y, (iii) Ciudades Sostenibles; a los que definió como estrategias ganar-ganar en la transición a una nueva economía climática. En su rol de líder mundial en esta materia, demostró que el cuidado del medio ambiente y la reducción del calentamiento global puede ser rentable y buen negocio para las empresas y emprendedores, con beneficios concretos para las comunidades y poblaciones vulnerables que serán las más perjudicadas por el cambio climático.

En pocas palabras, esta cumbre será una oportunidad para que el sector privado considere los riesgos y oportunidades que el cambio climático ofrece para la operación de sus negocios y la posibilidad de nuevas inversiones en energía, bosques y en el sector financiero. 