

Opciones de política para afrontar el cambio climático en el Perú

Ignacio Cancino, Armando Mendoza y Julio C. Postigo (CEPES)¹

El cambio climático (CC) es la variación en el clima atribuible a actividades humanas, como la industrialización, la deforestación y los cambios del uso del suelo. La industrialización, debido al uso de combustibles fósiles, genera la concentración de gases de efecto invernadero (GEI) –dióxido de carbono, metano, óxidos de nitrógeno, ozono y clorofluorocarbonos. Ello altera la composición de la atmósfera. Las predicciones indican que estas alteraciones generarán eventos climáticos extremos en mayor frecuencia, duración e intensidad. Asimismo, en la parte final del siglo XX, se registró un incremento de temperatura sin precedentes en los últimos 2000 años y modificaciones en otras variables atmosféricas, principalmente en las lluvias, ya que la mayor temperatura genera cambios en el ciclo hidrológico planetario.

Prácticamente todo el territorio peruano está cubierto por zonas vulnerables reconocidas como tales por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC). La superficie de los glaciares tropicales se ha reducido un 20% en los últimos 22 a 35 años, y ello ha ocasionado un aumento inicial del agua de escorrentía (incremento del caudal en los ríos). Los cambios en la temperatura, la disminución del área de glaciares y las variaciones en la precipitación son factores que incrementan la ocurrencia de eventos climáticos extremos: lluvias más intensas generan mayor variabilidad temporal y de magnitud de los flujos hídricos, con consecuentes desbordes e inundaciones; aumenta la inestabilidad de las laderas en zonas de nieve y se incrementa el número de avalanchas (huaycos) en zonas de montaña y, como resultado, aumentan los niveles de erosión de los suelos en estas últimas. También se estima un aumento de la ocurrencia e intensidad del Fenómeno de El Niño en las próximas décadas.

«Las predicciones indican que estas alteraciones generarán eventos climáticos extremos en mayor frecuencia, duración e intensidad».



Foto CIES

Se estima también un aumento de la ocurrencia e intensidad del Fenómeno de El Niño en las próximas décadas.

La economía nacional es muy vulnerable al CC. De no implementarse estrategias adaptativas, el CC causaría cuantiosas pérdidas económicas y daños significativos al aparato productivo. Se estima que el PBI potencial del año 2030 disminuiría en 6%, y en el año 2050 las pérdidas económicas superarían el 20%. Los sectores más afectados serían la agricultura, energía (especialmente la hidroeléctrica) y la pesca.

El Estado ha actuado en tres aspectos para afrontar el CC. En primer lugar, en el campo de las políticas públicas, se ha avanzado en el diseño de normas legales e institucionales para el tratamiento de la vulnerabilidad y la adaptación² al CC. Un segundo aspecto en el que ha habido algún progreso es el levantamiento y generación de información sobre escenarios climáticos futuros y sobre la vulnerabilidad actual, tanto a nivel sectorial como de cuencas seleccionadas. Pero continúa la carencia de información primaria para la predicción climática e implementación de sistemas de

1/ El presente artículo está basado en el documento «Políticas frente al cambio climático», realizado por los autores en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe/>

2/ La adaptación es definida como un conjunto de ajustes sistémicos de la sociedad en respuesta a los cambios climáticos y sus efectos presentes o futuros. Dichos ajustes se realizan con la finalidad de moderar los perjuicios o explotar las oportunidades que el CC presenta.



Los sectores más afectados serían la agricultura, energía (especialmente la hidroeléctrica) y la pesca.

monitoreo climático. En tercer lugar, se ha ejecutado o están en ejecución algunos programas y proyectos relacionados con la mitigación³, vulnerabilidad y adaptación, aunque con alcances muy limitados. Es preciso señalar que el Estado, equivocadamente, ha puesto excesivo énfasis en proyectos de mitigación de generación de GEI relegando la implementación de medidas de adaptación.

Opciones de política

Una adecuada respuesta desde el Estado para afrontar el CC implica la elección de una opción de política para el quinquenio 2011-2016, con proyección y articulación a una estrategia de largo plazo que trascienda el próximo periodo presidencial. Hay en principio tres opciones de política: una opción reactiva a los efectos del CC, una política proactiva con énfasis en la mitigación, y una política proactiva con énfasis en la adaptación. El Perú es un país particularmente vulnerable al CC, pero poco significativo en la producción de (GEI), por lo tanto en

«En el documento se sostiene que se debe implementar la opción de una política proactiva con énfasis en la adaptación».

3/ La mitigación es definida como un conjunto de medidas institucionales, técnicas y socioeconómicas para disminuir la producción de gases de efecto invernadero.

«Se estima que el PBI potencial del año 2030 disminuiría en 6%, y en el año 2050 las pérdidas económicas superarían el 20%».

el documento se sostiene que se debe implementar la opción de una política proactiva con énfasis en la adaptación. La opción de política que se recomienda enfatiza la adaptación, estableciendo medidas de prevención, protección y compensación frente a los impactos del CC; adicionalmente, dicha política contribuye a los esfuerzos por desacelerar el proceso de CC con medidas complementarias de mitigación reconociéndose que esta última tiene un importante potencial para la atracción de flujos financieros e inversiones además de traer beneficios para la sostenibilidad del desarrollo en nuestro país.

Debe señalarse la estrecha relación que existe entre la adaptación al CC y otros objetivos de política esenciales en el Perú, como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria, y el desarrollo sostenible de las zonas rurales. Es claro que son los sectores más pobres y marginados los que son y serán más afectados por el fenómeno del CC y sus secuelas. Desde una perspectiva de desarrollo económico y social sostenible e inclusivo, el avance de políticas de adaptación al cambio climático se justifica tanto en términos de minimizar el costo económico, como en términos de proteger y defender la vida y el bienestar de los peruanos, en particular de los más pobres y marginados.

Propuesta de política

El Estado debería optar por una política que ponga mayor énfasis en la adaptación antes que en la mitigación, sin descuidar esta última. Se entiende por políticas de adaptación a un conjunto de medidas de ajuste de los sistemas naturales y humanos en respuesta a las perturbaciones generadas por el CC, que permiten moderar sus efectos perniciosos o incluso aprovechar las oportunidades de beneficios que generan.

Entre los fundamentos para el éxito de cualquier política pública para hacer frente al CC se debe considerar la necesidad de mejorar significativamente las capacidades de monitoreo y predicción climática a nivel nacional, análisis integral y estratégico de las vulnerabilidades del país, y transversalización sectorial de la variable CC incorporándola en las diversas

políticas nacionales y subnacionales. Una cuestión de principio es que las políticas para enfrentar el CC no pueden concebirse ni ejecutarse desde la óptica del lucro privado. Los impactos del CC son principalmente un problema público con un costo social elevado y, por ende, deben ser enfrentados mediante políticas que prioricen el bienestar colectivo. Son cuatro los objetivos específicos sobre los cuales se deben establecer metas concretas al año 2016: contar con información adecuada sobre el CC y su impacto en el país; contar con fuentes de energía resilientes a la variabilidad hidrológica; reducir la vulnerabilidad de la población; e incrementar la resiliencia del aparato productivo.

La presente propuesta para hacer frente a los desafíos del CC descansa en dos aspectos estratégicos. El primero se refiere al financiamiento de la política pública, que debe asegurarse en condiciones justas y sostenibles para nuestro país. Si bien la CMNUCC ha establecido que el financiamiento para afrontar el CC debe provenir de los países desarrollados, en el corto y mediano plazo el Perú probablemente no podrá contar con dichos recursos. La última conferencia de la CMNUCC, realizada en Cancún en diciembre del año 2010, se creó un "Fondo Verde" con la meta de proveer US\$ 100,000 millones anuales al año 2020 para el financiamiento de políticas de CC en los países en vías de desarrollo; sin embargo, no se sabe cuándo y cómo empezará a funcionar ese fondo. En consecuencia, el Estado peruano debe multiplicar esfuerzos para asegurar el financiamiento para la política de CC, independientemente de lo que se avance y acuerde en la CMNUCC.

El segundo aspecto estratégico corresponde a la necesaria coordinación entre la política de CC y las otras políticas públicas a implementarse, para generar

«Los impactos del CC son principalmente un problema público con un costo social elevado y, por ende, deben ser enfrentados mediante políticas que prioricen el bienestar colectivo».

sinergias y economía en los recursos. Ello incluye; entre otros aspectos; el desarrollo de un marco interinstitucional con jerarquías y liderazgos claramente establecidos, la articulación de la política estatal frente al CC con el proceso de descentralización y regionalización económica y política, y la vinculación del CC, su impacto, y la respuesta estatal, con la consecución de otros objetivos fundamentales de las políticas públicas; tales como la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible.

Por otro lado, el Estado peruano debe articular alianzas con actores claves para acumular una masa crítica de capacidades y recursos, maximizando el impacto de las respuestas al CC. En el ámbito local, las alianzas deben darse con la sociedad civil (universidades, centros de investigación, centros de promoción), las poblaciones locales, los gobiernos subnacionales y el empresariado nacional. Se debe priorizar puentes con la comunidad internacional y las instituciones multilaterales, así como con grupos específicos de países cuyos intereses y preocupaciones en torno al CC sean equivalentes y compatibles con las del Perú.

Hoja de ruta para los primeros 100 días

En los primeros 100 días se debe poner énfasis a los fundamentos de la política para enfrentar el CC, así como a las medidas de previsión ante posibles emergencias que pongan en riesgo la vida y la salud de los ciudadanos.

«El Estado peruano debe multiplicar esfuerzos para asegurar el financiamiento para la política de CC, independientemente de lo que se avance y acuerde en la CMNUCC».

Foto CIES



Es claro que son los sectores más pobres y marginados los que son y serán más afectados por el fenómeno del CC y sus secuelas.

- Se debe comenzar con la repotenciación del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi).
- Es preciso actualizar el mapa de vulnerabilidades del país, incorporando la unidad de cuencas en vez de la unidad política administrativa; y las amenazas de deslizamientos de tierras, lluvias y de sequías.
- También se debe considerar la aplicación de medidas para la obtención de adecuada información

Foto CIES



En el ámbito local, las alianzas deben darse con la sociedad civil (universidades, centros de investigación, centros de promoción), las poblaciones locales, los gobiernos subnacionales y el empresariado nacional

«El segundo aspecto estratégico corresponde a la necesaria coordinación entre la política de CC y las otras políticas públicas a implementarse, para generar sinergias y economía en los recursos».

sobre el CC y su impacto en el Perú, como la implementación inicial del modelo integral y estandarizado de circulación atmosférica a escala nacional y subnacional, para la predicción climática y la elaboración e implementación inicial del sistema centralizado de información y monitoreo sobre el CC.

- Otras medidas deben apuntar a reducir la vulnerabilidad de la población al CC, como un plan de emergencia para la reducción de exposición a eventos geomorfológicos y de escorrentía; y un plan de salud para enfermedades por el clima.