



OLAC

Observatorio Latinoamericano
para la Acción Climática

UNA MIRADA A LAS NDC DE AMÉRICA LATINA DESDE EL OBSERVATORIO LATINOAMERICANO PARA LA ACCIÓN CLIMÁTICA



Con el apoyo de:



TABLA DE CONTENIDOS

3	ACERCA DEL OLAC
5	PRÓLOGO
7	1. LAS NDC EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
8	1.1 ¿Qué son las NDC y por qué son importantes?
9	1.2 Compromisos climáticos asumidos por los países de América Latina
11	1.3 Análisis general sobre el nivel de participación social, ambición climática y principales avances en la implementación de las NDC de la región
19	1.4 Principales desafíos y oportunidades
26	2. COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS NDC
30	2.1. LAS NDC DE LOS PAÍSES-CLAVE, SUS COSTOS Y MODOS DE FINANCIAMIENTO
31	2.1.1. CASO BRASIL
47	2.1.2. CASO COLOMBIA
59	2.1.3. CASO COSTA RICA
70	2.1.4. CASO MÉXICO
85	2.2. Conclusiones
94	3. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y DE GOBERNANZA CLIMÁTICA DESDE UN ENFOQUE DE JUSTICIA CLIMÁTICA
97	3.1. CASO COLOMBIA
105	3.2. CASO MÉXICO
112	3.3. CASO PERÚ
117	3.4. CASO BRASIL
132	4. IMPORTANCIA DE LA COMUNICACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL CONTEXTO DE LAS NDC
133	4.1. Introducción
134	4.2. Educación ambiental para combatir el cambio climático
134	4.3. Comunicación de la ciencia del cambio climático
135	4.4. El rol de los medios en la comunicación del cambio climático
137	4.5. El potencial de las redes sociales y su incidencia en las campañas sobre cambio climático en América Latina
139	4.6. Herramientas de comunicación para crear capacidades en actores de la sociedad civil sobre NDC
140	4.7. Importancia del Acuerdo de Escazú en el marco de la comunicación
141	ANEXOS

Para el caso del carbono negro, se espera la reducción del 70% al 2030 tomando como referencia el escenario tendencial (Gobierno de la República de México, 2015).

Las obligaciones derivadas del Acuerdo de París además se incorporan a la Ley General de Cambio Climático, por tanto, el Ejecutivo tiene la obligación de cumplir al menos las metas no condicionadas de reducción del 22% de emisiones de GEI al año 2030 respecto al escenario tendencial Business As Usual (BAU), para las cuales, es muy importante aplicar medidas de mitigación en el sector energético.

Desde la perspectiva de justicia climática, hay que recordar que México es actualmente el país que genera más emisiones de gases de efecto invernadero en la región, por tanto, es muy importante que sus políticas sean congruentes con lo trazado en sus compromisos climáticos, para garantizar su cumplimiento en los plazos establecidos. Asimismo, se espera que sus metas de mitigación puedan ser más ambiciosas después de la próxima revisión y actualización de la NDC.

3.3. CASO PERÚ

a) Una aproximación a la justicia climática en el Perú ²⁷

La justicia climática busca un trato justo de las personas y de las comunidades frente a los efectos del cambio climático. No obstante, para lograr lo anterior, es importante analizar cómo son o pueden verse afectados los derechos de las personas con relación a eventos hidrometeorológicos extremos. Por consiguiente, la justicia climática puede tener diversos acercamientos, por ejemplo, se puede abarcar, por un lado, desde la experiencia de vida de las poblaciones en las ciudades, específicamente de las más vulnerables, como son las personas en situación de pobreza, o, por otro lado, desde la perspectiva en cómo se elaboran las normas sobre el tema o un caso en litigio en particular.

Bajo este contexto, a continuación, se presentan dos experiencias peruanas que pueden servir de base para ampliar el conocimiento sobre lo que es justicia climática.

1. La participación en la elaboración del reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático

La justicia parte del reconocimiento de que existen derechos. Por ello, con relación a la justicia climática se identifican dos derechos básicos: el derecho a la información y el derecho a la participación, derechos que deben ser considerados en la elaboración de las normas climáticas. En abril del 2018, el gobierno peruano promulgó la Ley Marco de Cambio Climático (Ley 30754); sin embargo, para que ésta sea aplicada debe

²⁷ En este documento se recoge parte de lo presentado en el Seminario "Perspectivas Multiactor sobre la acción Climática en el Perú". Lima, 2 – 3 – 4 de octubre de 2019. Organizado por: la Universidad Antonio Ruiz de Montoya; Illariy Consultoría, Desarrollo Urbano y Territorial; Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR); HOMAS y OLAC; y contó con el apoyo de: Rainforest Foundation Norway (RFN); la Especialización en Liderazgo, Cambio Climático y Ciudades de Flacso – Ecuador / IRDC; la Red ODSAL y GFLAC.

contar con un reglamento. Por esta razón, el Ministerio del Ambiente (MINAM) convocó un proceso participativo a fin de tenerlo listo para octubre de ese mismo año. Dicho proceso participativo denominado “dialoguemos” fue multinivel y multiactor, participando más de 2,000 representantes del sector privado, sector público, pueblos indígenas, sociedad civil, jóvenes, organismos no gubernamentales (ONG) y academia.

Si bien en la fecha acordada se logró cumplir con la elaboración de un borrador del reglamento, fue necesario ampliar el proceso a solicitud de las comunidades originarias ya que consideran que este había sido insuficiente. Por esta razón las comunidades solicitaron que el reglamento fuese elaborado a través de un proceso de consulta previa ²⁸. Solicitud que fue aceptada por el gobierno. Entre noviembre 2018 y septiembre 2019, el proceso de consulta previa liderado por Minam con el apoyo del Ministerio de Cultura se llevó a cabo. Se desarrollaron 48 talleres en 5 lenguas originarias, los cuales tuvieron una participación de 1,790 asistentes, principalmente representantes de los pueblos originarios y de siete organizaciones indígenas y campesinas.

Conviene destacar que, en este proceso de consulta, la asistencia de mujeres fue esencial puesto que, además de participar en todas las reuniones, existió la participación de dos organizaciones exclusivas de este género y sesiones especiales para ellas. Lo anterior permitió visibilizar los requerimientos según el género y para escuchar las propuestas de las mujeres. Igualmente, otro aporte importante de este proceso fue la creación de la plataforma indígena, espacio que servirá para el diálogo con las autoridades, así como para rescatar los saberes ancestrales ²⁹.

En general, durante todo el proceso, se lograron 122 acuerdos totales, 30 acuerdos parciales, y un desacuerdo. Igualmente, sobre el reglamento base puesto a consulta, se plantearon 35 medidas adicionales, lo cual permitió que el reglamento final integrara 59 medidas y se espera que se apruebe antes de que concluya el año 2019.

2. Caso de RWE – Saúl Luciano Lluyia

Una de las más bellas zonas de nevados tropicales del Perú se encuentra en Huaraz (Áncash); sin embargo, éstos se encuentran en deshielo debido a la emisión de los gases de efecto invernadero (GEI). Al respecto, el campesino y guía de montaña de Huaraz (Áncash), Saúl Luciano Lluyia, al observar que estos deshielos provocarían la pérdida de su vivienda y la de otros campesinos de su comunidad, en 2014, presentó una demanda contra Rheinisch-Westfälisches Elektrizitätswerk (RWE), una de las grandes compañías de

²⁸ El proceso de consulta previa es un derecho reconocido de los pueblos indígenas en la Ley N° 29785 (Ministerio de Cultura (MICUL)- 2011).

²⁹ En noviembre salió la resolución (R.M N° 358-2019-MINAM), en donde se determinó la conformación del Grupo de Trabajo Sectorial que permitirá el desarrollo de la plataforma indígena.

energía de Alemania con más emisiones de dióxido de carbono (CO₂) de Europa. Esto debido a que se reconoce que RWE se dedica a la quema de carbón y, por lo tanto, ha emitido gases que se han extendido por toda la atmósfera, afectando a los Andes peruanos. La demanda presentada en Hamm, Alemania, fue en un inicio rechazada, pero luego, ante una apelación, fue aceptada. En dicha demanda, Saúl Luciano Lluyia, solicita una indemnización de 20,000 euros para aplicar medidas de protección que salven su propiedad de un inminente cubrimiento por las aguas debido al deshielo del glaciar. Asimismo, llama la atención sobre la posible afectación a los 50,000 residentes de Huaraz. En caso de ganarse la demanda, el monto será administrado por el Estado para las medidas de compensación por el daño causado, logrando un interesante presente sobre justicia climática a nivel global.

Cabe destacar Saúl Luciano Lluyia ha sido ganador del premio Das glas der Vernunft (El Cristal de la Razón) que se da a ciudadanos mundialmente reconocidos (2018).

Como se puede observar en ambas experiencias, la del proceso de elaboración del reglamento de la Ley Marco de la Ley de Cambio Climático a través de un proceso de un proceso participativo y de consulta previa y la demanda contra RWE, existen diversas posibilidades de ejercer la justicia climática.

b. Avances en la incorporación del enfoque de género como una respuesta integral desde la justicia climática en el Perú

La desigualdad de género es una de las amenazas más generalizadas para el desarrollo sostenible. Fenómenos no neutrales al género como la violencia (en sus diferentes expresiones en el espacio privado y público), la feminización de la pobreza, las brechas de ingreso y participación económica, desigualdad en el acceso a recursos, la desproporcionada carga trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y su impacto en la capacidad de inserción en el trabajo remunerado, se agudizan con la ausencia de las mujeres en la toma de decisiones y políticas públicas efectivas para abordarlos en los diferentes niveles de gobierno.

En Perú, como en el resto del mundo, los impactos del cambio climático acrecientan las condiciones de pobreza y las desigualdades de género, limitando las posibilidades de las mujeres de hacer frente a los riesgos generados. Esto hace que mujeres y niñas sean afectadas por el cambio climático de forma diferencial. El Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) reconoce que, si bien el cambio climático impacta en las personas de todo el mundo, lo hace de manera diferenciada entre regiones, grupos socioeconómicos y por género; y que “las desigualdades, pobreza, discriminación de género y la falta de instituciones aumenta la vulnerabilidad ante los peligros climáticos (IPCC, 2014). Por ejemplo:

- Las mujeres, los niños y niñas tienen 14 veces más probabilidades que los hombres de morir durante los desastres naturales (CARE, 2019), debido a las limitaciones culturales para movilizarse fuera del espacio doméstico, el menor acceso a la información en caso de amenaza y a los sistemas de alerta temprana (como pronósticos de variabilidad climática).
- En la mayoría de los hogares, la responsabilidad de la provisión de agua como del recurso energético (leña y bosta) para la subsistencia del grupo familiar recae en las mujeres y niñas. La escasez del recurso hídrico, derivada de la variabilidad climática (como el descongelamiento de glaciares) y la deforestación, incrementará el esfuerzo y tiempo destinado para conseguir estos recursos y las mujeres y niñas tendrán jornadas más pesadas, afectando su salud y autonomía para destinar ese tiempo a otras actividades educativas, generadoras de ingresos o de descanso.
- En la actividad pesquera y la producción agropecuaria, los efectos adversos de los impactos climáticos, junto con la pérdida de biodiversidad y la degradación ambiental sin precedentes, representan serias amenazas para la seguridad alimentaria y la nutrición, especialmente para las mujeres productoras de alimentos a pequeña escala que se encuentran en significativa desventaja.

En respuesta a esta problemática, se han impulsado esfuerzos conjuntos desde los sectores rectores (Ministerio del Ambiente y Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables) en articulación con actores sociales (movimientos sociales, de jóvenes, de mujeres, entre otros) para potenciar procesos participativos e instrumentos en favor de las mujeres en un contexto de cambio climático. A la fecha destacan los siguientes avances:

- El Plan de Acción en Género y Cambio Climático, 2016. Decreto Supremo N° 012-2016 – Ministerio del Ambiente (Minam). Fue elaborado conjuntamente con el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y con la participación de diversos sectores.
- La Ley Marco de Cambio Climático (Ley 30754) del 2018, en donde participaron en los espacios de discusión no solo los sectores, sino también los pueblos indígenas.
- El proceso de elaboración del Reglamento de la Ley Marco de Cambio Climático fue realizado a través de una consulta previa en donde participaron 1790 personas, siendo 1142 mujeres (63.80 %). En este proceso participaron 7 organizaciones de pueblos originarios, siendo dos exclusivamente de mujeres, las cuales contaron con espacios para discutir y aportar sobre su problemática particular.
- Incorporación del enfoque de género en el 60% de las 153 medidas contempladas en la NDC.

Existen sin embargo desafíos importantes, para la efectiva transversalización del enfoque de género y si bien en el Perú, se cuenta con instrumentos específicos, desde la justicia climática no se ha valorado de manera integral las pérdidas y daños que particularmente las mujeres enfrentan, por lo que visibilizarlas es aún una tarea pendiente y desde una respuesta integral de la gestión de la adaptación.

Por tanto, se presenta como tareas urgentes, el fortalecimiento de capacidades tanto de funcionarios/as y la sociedad civil organizada para hacer un efectivo seguimiento y vigilancia ciudadana desde la agenda de las mujeres y las afectaciones diferenciadas; la validación de un sistema de seguimiento y monitoreo de los compromisos de transversalización del enfoque de género aprobadas en las NDC y el Plan de Acción de Género y Cambio Climático, una mayor investigación científica para visibilizar los impactos diferenciales y sus costes económicos y sociales, y el fortalecimiento de mecanismos de articulación territorial, rendición de cuentas y transparencia.

Asimismo, es fundamental promover y asegurar la participación de las mujeres en espacios de debate y toma de decisiones en los diferentes ámbitos y niveles (nacional, regional y local), como en el proceso de reformación de la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC) y las comisiones ambientales regionales (CAR) y las comisiones ambientales municipales (CAM); que permita no solo recuperar las voces, sino también para la construcción conjunta de medidas adaptativas innovadoras e integrales desde una perspectiva sensible al género.

Por todo ello, es hora de mejorar la ambición del marco de género de la CMNUCC, integrar mejor las consideraciones de género en la implementación de políticas climáticas y tener un impacto más tangible. Con el fin de permitir suficiente tiempo para que se realicen progresos, se supervisen los resultados y se aprenda a consolidar hacia la construcción de sociedades y economías más justas y sostenibles.