

COUNTRY REPORT: PERU

Políticas y Legislación Climáticas: A Propósito de la Cumbre Mundial del Clima (COP 20, Lima)

Erick Pajares Garay*

Contexto Global y Políticas Climáticas

El presente documento constituye un reporte analítico sobre los alcances de las propuestas de política pública climática y el marco regulatorio que debe acompañar su adecuada implementación –a nivel nacional y subnacional– sin obviar la innegable influencia que ejercen los procesos globales de negociación en la reinención de la institucionalidad necesaria para encarar la velocidad e imprevisibilidad del cambio climático antropogénico.

Partiendo de esa premisa, cabe subrayar que el Perú preside la Vigésima Conferencia de las Partes (COP 20) de la CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO (CMNUCC)¹, en la que se espera lograr un «documento borrador» que sienta las bases y facilite la posterior adopción de un nuevo acuerdo climático global en la COP 21 (París)². Diversos analistas coinciden en señalar que aun cuando nada está garantizado, en el pasado reciente se han presentado algunos hitos que incidirían positivamente en la posibilidad de alcanzar un renovado consenso mundial por el clima: 1. El Quinto Informe de Evaluación (AR5) del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), el cual sostiene que la certeza sobre la influencia humana en el sistema climático es clara y va en aumento³; 2. LA CUMBRE SOBRE EL CLIMA 2014: UNA ACCIÓN CATALIZADORA⁴, que fue antecedida por una marcha histórica, la más grande hasta hoy

* Abogado internacionalista, juicio experto en derecho internacional ambiental y políticas globales. CEO del Grupo Biosfera – Think Tank en Investigación de Futuros Sustentables. Miembro asociado de la Academia de Derecho Ambiental (UICN - Universidad de Ottawa, Canadá).

¹ Lima, 1 - 12 de diciembre de 2014.

² Las opiniones y propuestas de los Estados Parte al borrador del texto de negociación se encuentran disponibles en: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/adp2/eng/6nonpap.pdf>

³ Véase: Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC). *La influencia humana en el clima es clara, según el IPCC* (Comunicado de prensa). Estocolmo: IPCC, 2013.

⁴ New York, 23 de septiembre de 2014. Ver: <http://www.un.org/climatechange/summit/>

registrada a nivel mundial, y que evidencia cómo la sociedad sí puede movilizarse ante problemas que comprometen la propia existencia de la humanidad⁵; 3. El histórico acuerdo –anunciado conjuntamente en Pekín por los presidentes Barack Obama y Xi Jinping– sobre los nuevos objetivos para la reducción de emisiones de carbono por parte de los Estados Unidos y por primera vez un compromiso de China para detener el crecimiento de sus emisiones a partir de 2030. Este ambicioso plan conjunto es una forma de estimular a las naciones de todo el mundo para que hagan sus propios recortes de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)⁶.

De esta forma se busca no superar los 2 °C (según lo convenido en la COP 16, Cancún) y producir la inflexión en la curva de emisiones. Al respecto, es pertinente señalar que, a partir de los Diálogos Estructurados de Expertos 2 y 3 (Structured Experts Dialogs – SED) del IPCC, se ha concluido que los efectos relacionados con el clima ya están ocurriendo en el grado actual de calentamiento de 0,85 °C por encima del nivel pre-industrial, con efectos adversos significativos⁷.

Mientras tanto, América Latina busca consensuar una posición regional sobre vulnerabilidad y adaptación climática, considerando los impactos que ya enfrenta y los riesgos potenciales de que estos se agudicen en el futuro⁸.

Un aspecto que deberá considerarse al momento de revisar el presente análisis es que el trastorno climático es un fenómeno no lineal, altamente complejo, que exige respuestas igualmente complejas y un sólido nivel de planeamiento transversal y transectorial, sustentado en enfoques centralmente «preventivos». Los efectos del cambio climático se

⁵ Foderaro, Lisa. «Taking a Call for Climate Change to the Streets». *The New York Times*, New York, September 21, 2014.

⁶ Véase: Landler, Mark. «U.S. and China reach Climate Accord after months of talks». *The New York Times*, New York, November 11, 2014.

⁷ Según el IPCC lo adecuado sería estabilizar la elevación de la temperatura del planeta en 1.85 °C.

⁸ Según el Banco Mundial, América Latina es responsable de sólo una fracción (12,5%) de las emisiones mundiales totales de GEI, pero sería una de las regiones más castigadas si la temperatura aumentara a 4 °C al 2100, siendo las zonas tropicales las más afectadas, y las poblaciones pobres las más vulnerables. Véase: BANCO MUNDIAL (BM). «Cambio climático: ¿Está preparada América Latina para un aumento de 4 grados en la temperatura mundial?». *Banco Mundial* (19 de noviembre de 2012). Disponible en

<http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2012/11/19/climate-change-4-degrees-latin-america-preparation>.

manifiestan e interaccionan a nivel multiescalar (global, continental, nacional, subnacional); siendo por ello fundamental establecer una adecuada complementariedad entre las políticas climáticas globales, con los procesos subregionales, nacionales y locales de toma de decisiones. Entonces, no se podrán dimensionar los impactos del fenómeno, a nivel nacional y local, sin una visión comprehensiva de las dinámicas globales del mismo.

Así pues, los diseñadores de política y tomadores de decisión deberán internalizar que el *régimen regulatorio global* origina diversos vínculos verticales y horizontales. Los regímenes basados en tratados formales y redes globales reguladoras operan a través de vínculos bidireccionales verticales entre el nivel subnacional, nacional e internacional. Esto es particularmente tangible en los acuerdos multilaterales sobre el clima.

La Gestión Pública del Cambio Climático en América Latina

A pesar de la magnitud de la crisis ecológica planetaria, el Sistema Internacional – caracterizado por relaciones de poder asimétricas– mantiene apreciaciones diversas, confrontadas y difíciles de conciliar, respecto del cambio global⁹ y el cambio climático, por lo menos desde que el problema se incorporó a la agenda pública mundial hace ya más de cuatro décadas.

De modo tal que la dimensión global del trastorno del clima propicia comportamientos distantes, si acaso indiferencia, respecto de la necesidad de actuar con urgencia para contener los impactos que se están evidenciando en los territorios locales, en tanto se le percibe como una cuestión ficticia, que sucede en algún otro lugar o que tal vez podría acontecer en el futuro.

En lo que respecta a América Latina, esta región del planeta ha entrado ya a una «etapa de consecuencias» debido al fenómeno antropogénico, que exacerba las fallas institucionales de los países –y pone a prueba la arquitectura institucional (gobernanza) de cada Estado para enfrentar el problema– agudizando los niveles de vulnerabilidad ambiental y social frente a los eventos climáticos extremos. No obstante las tendencias constatadas por la «ciencia del clima», lo cierto es que en Latinoamérica el cambio climático se encuentra todavía sub-representado en las estructuras de gobernanza y en las políticas públicas.

⁹ El cambio global se muestra en la alteración de los ciclos naturales de materia (carbono, oxígeno, nitrógeno, fósforo, azufre, agua) y energía del planeta.

Un Clima de Cambios en América Latina

El reporte *El Cambio Climático y el Agua* (IPCC, 2008)¹⁰ informa que en las tres últimas décadas la región ha estado sometida a los siguientes impactos (algunos de ellos vinculados con el fenómeno El Niño):

- Aumento de la frecuencia de eventos climáticos extremos tales como crecidas de los ríos, sequías o deslizamientos de tierra; por ejemplo, las intensas precipitaciones de Venezuela (1999 y 2005), la inundación de la Pampa argentina (2000 y 2002), la sequía del Amazonas (2005), las granizadas destructivas en Bolivia (2002) y Buenos Aires (2006), el ciclón Catarina en el Atlántico Sur (2004), o la estación de huracanes de 2005, sin precedentes en la región del Caribe¹¹.
- Estrés hídrico: diversas sequías relacionadas con La Niña restringieron gravemente el abastecimiento y la demanda de agua de riego en la parte central y occidental de Argentina y en el centro de Chile. Sequías relacionadas con El Niño hicieron disminuir el caudal del río Cauca, en Colombia. [GTII 13.2.2]
- Aumentos de la precipitación en el sur de Brasil, Paraguay, Uruguay, nordeste de Argentina (Pampas), y partes de Bolivia, noroeste de Perú, Ecuador y noroeste de México. Esto incrementó en un 10% la frecuencia de crecida en el río Amazonas a la altura de Obidos, y en un 50% el caudal de los ríos de Uruguay, del Paraná y del Paraguay, así como las crecidas en la cuenca del Mamore, en la Amazonia boliviana. Se ha constatado también un incremento en los episodios de precipitación intensa y días secos. Además se ha observado la disminución progresiva de la precipitación en Chile, suroeste de Argentina, nordeste de Brasil, sur de Perú y oeste de América Central (por ejemplo, en Nicaragua). [GTII 13.2.4.1]

¹⁰ Bates, B.C.; Kundzewicz, Z.W.; Wu, S. and Palutikof, J.P. (eds). *El Cambio Climático y el Agua*. Documento técnico del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Ginebra: Secretaría del IPCC, 2008, p. 107.

¹¹ La frecuencia de desastres relacionados con el clima aumentó en un factor de 2,4 entre 1970-1999 y 2000-2005, continuando así la tendencia observada durante los años 90. Sólo se ha cuantificado económicamente un 19% de los fenómenos acaecidos entre 2000 y 2005, que representan unas pérdidas de casi 20.000 millones de dólares [GTII 13.2.2]. Véase: Nagy, G. J.; Cafferata, R.M.; Aparicio, M.; Barrenechea, P.; Bidegain, M.; Jiménez, J.C.; Lentini, E.; Magrin, G. and Co-authors, *Understanding the Potential Impact of Climate Change and Variability in Latin America and the Caribbean*. Report prepared for the Stern Review on the Economics of Climate Change, 2006, pp. 1-34.

- Un aumento del nivel del mar de 2-3 mm/año durante los últimos 10-20 años en el sureste de América del Sur. [GTII 13.2.4.1]
- En el área tropical andina de Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia la superficie de los glaciares ha disminuido en magnitud similar a la del cambio mundial experimentado desde el final de la denominada *pequeña era glacial*. Los glaciares más pequeños han sido los más afectados. La razón de estos cambios, a diferencia de los experimentados en latitudes medias y altas, está vinculada a una combinación compleja y espacialmente variable de altas temperaturas y de cambios en el contenido de humedad de la atmósfera. [GTI 4.5.3]

Resulta pues paradójico que los países latinoamericanos –enfrentando tal escenario– muestren un escaso nivel de planeamiento estratégico para la gestión anticipada de los efectos del cambio climático –aun cuando representan un tercio de la tierra cultivable y de los recursos del planeta– lo que pone en riesgo su potencial natural. Las medidas que se implementan están aun fuertemente dominadas por los «enfoques de mitigación», debido a los condicionamientos de las agendas establecidas por las fuentes de cooperación y financiamiento internacional, mientras que las «medidas de adaptación» se incorporan de forma secundaria en la toma de decisiones¹². Mientras tanto, los eventos climáticos extremos se expresan de manera cada vez más pronunciada (desglaciación, inundaciones, sequías, heladas); lo que termina fragilizando los sistemas agrícolas tradicionales, que son vitales para la suficiencia alimentaria a nivel local, nacional y global¹³.

En América Latina, los glaciares tropicales están ubicados mayoritariamente en la Cordillera de los Andes: 72% en Perú, 20% en Bolivia, 4% en Ecuador y 4% en Colombia, y presentan un retroceso acelerado desde mediados de los años 70.

¹² Véase: Pajares G., Erick. «Hacia la construcción de un Programa Subregional Andino para el Mantenimiento de los Ecosistemas de Montañas y la Adaptación al Cambio Climático Global». En: Llosa L., Jaime; Pajares G., Erick y Toro Q., Oscar (eds). *Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas*. Lima: desco, Red Ambiental Peruana, 2009, pp. 133-163.

¹³ Según el Banco Mundial, América Latina es responsable de sólo una fracción (12,5%) de las emisiones mundiales totales de GEI, pero sería una de las regiones más castigadas si la temperatura aumentara a 4°C al 2100, siendo las zonas tropicales las más afectadas, y las poblaciones pobres las más vulnerables. Véase Banco Mundial, «Cambio climático: ¿Está preparada América Latina para un aumento de 4 grados en la temperatura mundial?», *Banco Mundial* (19 noviembre de 2012). Disponible en: Banco Mundial <<http://www.bancomundial.org/>>.

Precisamente, el Banco Mundial (BM), en su *Informe Desarrollo con Menos Carbono: Respuestas Latinoamericanas al Desafío del Cambio Climático*, señala que: «[...] Los ecosistemas en zonas de alta montaña, incluyendo ecosistemas únicos como los asociados a áreas pantanosas en altitudes elevadas (‘páramos’), son de los entornos más sensibles al cambio climático. Estos ecosistemas brindan numerosos y valiosos bienes y servicios ambientales. En los últimos años ya se han observado reducciones drásticas en la flora y fauna montañosa»¹⁴. Subraya además que, como consecuencia de la menor producción agrícola «[...] los pequeños agricultores que viven cerca del límite de subsistencia sufrirán mayores penurias que los grandes productores agropecuarios»¹⁵.

Tales cambios, que particularmente amenazan los ecosistemas de montaña de los países andinos, exigen una revisión de las «políticas de gestión del conocimiento» y de los «sistemas de gobernanza» que han venido implementándose, en tanto resultan esencialmente reactivos, sujetos a enfoques parciales y/o sectorializados, sin una noción clara de cómo lograr una «gestión pública transversalizada» capaz de encarar las consecuencias del trastorno global del clima¹⁶.

Políticas y Legislación Climáticas en Los Andes Amazónicos del Perú

El Contexto Nacional

En el Perú la diversidad natural se implica con la diversidad cultural, emergiendo una bioculturalidad que es el resultado de 10,000 años de interacción intensa entre las sociedades andino amazónicas, el territorio y el clima; dando paso a la creación de sofisticados conocimientos, innovaciones, prácticas y tecnologías tradicionales (estrategias de resiliencia socioecológica) para dispersar los riesgos de la variabilidad climática en espacios marcadamente heterogéneos, en los que el cambio es constante.

¹⁴ DE LA TORRE, Augusto; FAJNZYLBAR, Pablo y NASH, John. Informe Desarrollo con Menos Carbono. Respuestas Latinoamericanas al Desafío del Cambio Climático. Washington, DC: Banco Mundial, 2009, p. 4.

¹⁵ Ibid, p. 10.

¹⁶ La gobernanza, como concepto aislado, se entiende como «el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no». Véase: Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico – UNESCAP. *¿Qué es gobernanza?*. Bangkok: UNESCAP, 2009.

En ese contexto, a nivel de las políticas climáticas, el Ministerio del Ambiente (MINAM) ha puesto a consideración de la opinión pública la propuesta de Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC),¹⁷ así como los Lineamientos para incorporar el Cambio Climático en la Universidad Peruana.¹⁸ En lo que respecta al marco normativo, el Congreso de la República viene debatiendo sobre los alcances del proyecto de la Ley Marco para la Gestión Pública del Cambio Climático.¹⁹ Tales políticas y legislación climáticas se desarrollan en momentos en que el Perú preside la COP 20.²⁰

Sin embargo, a pesar de estos avances, al mismo tiempo la crisis financiera internacional exagera las tensiones internas, pues como consecuencia de la caída de los precios internacionales de los *commodities*, los países cuyas economías dependen fuertemente de la extracción y exportación de materias primas –como es el caso del Perú y algunos otros países de la región latinoamericana– están flexibilizando sus marcos institucionales, de política y regulación ambientales, mediante la adopción de medidas internas para «reactivar» sus economías y atraer las inversiones facilitando (desregulando), cada vez más, las operaciones de las actividades extractivas²¹. Así se van configurando circuitos e incentivos perversos que socavan la sustentabilidad ecológica, ambiental y social; y que acentúan la conflictividad socioambiental –como expresión de la crisis de gobernabilidad– en zonas donde las poblaciones locales (particularmente rurales) compiten con las empresas extractivas (minería, petróleo, energía, forestales) por el acceso y control de recursos vitales, y cada vez más escasos, como el agua y la tierra.

Para el caso del Perú, tales tensiones se ven expuestas en la promulgación de la Ley n.º 30230, «Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos

¹⁷ Mediante Resolución Ministerial n.º 227-2014-MINAM, registrada el 24 de julio de 2014 en el Diario Oficial El Peruano, se dispuso la publicación de la propuesta de ENCC, en el portal web del MINAM.

¹⁸ Publicada el 3 de noviembre de 2014 en el portal web del MINAM.

¹⁹ Dictamen recaído en los proyectos de ley 3118/2013-CR, 3339/2013-CR, 3342/2013-CR, 3356/2013-CR, 3487/2013-CR, con un Texto Sustitutorio que propone la Ley Marco de Cambio Climático, del 18 de junio de 2014.

²⁰ El Frente Público COP20/CMP10 (MINAM) ha desarrollado un destacable trabajo de convocatoria y participación ciudadana, facilitando la convergencia de posiciones de los distintos sectores concernidos con la gestión climática. Véase: <http://www.cop20.pe/11781/representantes-de-organizaciones-civiles-se-reunieron-con-sus-pares-globales-con-miras-a-la-cop20/>

²¹ Véase: ECONOMÍA. «MEF: Hay que diversificar la economía porque el ciclo de commodities está acabando». *Gestión*, Lima, 13 de julio de 2013.

para la promoción y dinamización de la inversión en el país»²². La citada norma reduce las competencias del MINAM al debilitar el rol de fiscalización y sanción del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), pues supuestamente esto estaría obstruyendo las grandes inversiones²³; del mismo modo tampoco puede declarar ya la creación de Zonas Reservadas²⁴, para lo cual se requerirá en adelante de la expedición de un Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros (antes sólo se requería una Resolución Ministerial de la autoridad ambiental)²⁵. En lo que respecta a las opiniones vinculantes y no vinculantes necesarias para la aprobación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), ahora se contará con un plazo máximo de 45 días hábiles²⁶. Además, la cuestionada norma incorpora criterios económicos, y no técnicos, para establecer Límites Máximos Permisibles y Estándares de Calidad Ambiental (ECA's), en consenso con los sectores involucrados, afectando potencialmente la salud pública.

Para diversos analistas, este tipo de medidas operan en detrimento de las competencias de la autoridad nacional ambiental: El MINAM.²⁷

²² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

²³ Véase: ECONOMÍA. «El plan del Gobierno para impulsar el crecimiento económico». *El Comercio*, Lima, 20 de junio de 2014.

²⁴ Categoría que se otorga a un área para ser protegida temporalmente mientras se evalúa si debe o no considerarse como un área natural protegida.

²⁵ Mediante el Proyecto de Ley n.º 3940 /2014-PE para la implementación de acuerdos binacionales entre los países de Perú y Ecuador y ejecución del Proyecto Especial Binacional Puyango - Tumbes (elaborado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, con el visado del propio MINAM), se pretende recortar la extensión del Parque Nacional Cerros de Amotape (Región Piura). Del mismo modo, el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera (Región San Martín) se encuentra bajo la presión de las inversiones petroleras, a pesar de existir una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) que paraliza las actividades extractivas hasta que se concluya con la actualización y aprobación del Plan de Manejo de la referida área protegida.

²⁶ Consideramos que emitir opiniones técnicas vinculantes sobre EIA's de gran complejidad, en un máximo de 45 días, puede propiciar decisiones erradas.

²⁷ La Organización de las Naciones Unidas (ONU), en carta dirigida al Canciller, Embajador Gonzalo Gutiérrez, reconoce los avances logrados por el Perú en materia ambiental, no obstante, subrayan que «[...] a la luz de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado peruano en referencia a la protección del ambiente, la conservación y revaloración de su biodiversidad y el uso racional de sus recursos naturales, creemos necesario manifestar nuestra legítima preocupación de parte del Sistema de Naciones Unidas por el impacto que las nuevas medidas económicas pudieran acarrear». Véase: ECONOMÍA. «ONU expresa preocupación por política ambiental». *Expreso*, Lima, 2 de julio de 2014.

Los Avances en Políticas Públicas y Legislación Sobre el Clima

La ENCC

La versión disponible de la ENCC²⁸ plantea dos grandes objetivos:

1. La población, los agentes económicos y el Estado incrementan conciencia y capacidad adaptativa para la acción frente a los efectos adversos y oportunidades del cambio climático.²⁹
2. La población, los agentes económicos y el Estado conservan las reservas de carbono y contribuyen a la reducción de las emisiones de GEI.

Así mismo, para cada objetivo general se proponen Líneas de Acción para transversalizar la gestión del cambio climático, tales como:

- a. El planeamiento para la gestión climática desde las políticas públicas.
- b. Interculturalidad y género en las políticas adaptativas.
- c. La articulación de los sistemas de conocimiento tradicional con la ciencia objetiva, particularmente en la recuperación de zonas degradadas, cultivos (agrobiodiversidad) y agua.
- d. El desarrollo y aplicación de tecnologías que incorporen los conocimientos tradicionales para la gestión de recursos naturales, la seguridad alimentaria y la adaptación al cambio climático.
- e. Mecanismos de coordinación intersectorial e intergubernamental, con la participación de los pueblos indígenas, para la incidencia regional y local en la adaptación al cambio climático.

Cabe precisar al respecto que el Perú lidera, a nivel de América Latina, la investigación sobre sistemas de conocimiento tradicional para la adaptación climática y la gestión de los paisajes agrícolas, particularmente en las zonas de alta montaña. Desde esta perspectiva, viene progresivamente madurando el debate público entre la «ciencia objetiva» y los «saberes relacionales andino amazónicos», a fin de construir alternativas de solución frente al fenómeno global (por ejemplo: Mesa de Diálogo de Saberes, INTERCLIMA 2012). Esta es

²⁸ En proceso de actualización (segunda versión).

²⁹ A julio de 2014, doce regiones del Perú cuentan con una Estrategia Regional de Cambio Climático (ERCC), y veintitrés cuentan con Grupos Técnicos Regionales en Cambio Climático (GTRCC).

Véase: Ministerio del Ambiente (MINAM). *Propuesta de Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. Lima: MINAM, 2014, p. 32.

una ventaja comparativa que deberá ser considerada en la fase de implementación de la ENCC³⁰.

Los Lineamientos Para Incorporar el Cambio Climático en la Universidad Peruana

La versión disponible de estos Lineamientos propone acciones para cada una de las cuatro funciones sustantivas de la universidad: gestión, formación, investigación y extensión:

- a. Gestión: Fortalecer la gestión institucional de la universidad en adaptación al cambio climático a través de la incorporación e implementación de políticas, normas, planes, programas y financiamiento.
- b. Formación: Formar profesionales y personas con habilidades, capacidades y actitudes que incorporen la adaptación al cambio climático en su desempeño profesional y ciudadano
- c. Investigación: Promover y realizar investigaciones en adaptación al cambio climático para la generación de conocimiento y la toma de decisiones desde una perspectiva interdisciplinar.
- d. Extensión: Fortalecer la interacción entre la universidad y los diversos actores de la sociedad para incidir en la adaptación al cambio climático.

Los Lineamientos se orientan a la institucionalización de la adaptación al cambio climático en la Universidad Peruana, siendo importante compatibilizar estos planteamientos con el Plan Nacional de Capacitación en Cambio Climático 2013-2017 (PNCCC, MINAM 2013), que constituye uno de los medios de implementación con que cuenta la ENCC.

Considerando que la propuesta de ENCC destaca la importancia de los sistemas de conocimiento tradicional para la gestión adaptativa del clima, estimamos constituiría un gran avance crear –en complemento al Grupo de Trabajo Comité de Investigaciones Científicas en Cambio Climático³¹– un «Grupo de Trabajo para el Diálogo de Saberes Climáticos»³², a

³⁰ Pajares G., Erick y Loret de Mola, Carlos. «Otras políticas climáticas. Ruptura de episteme y diálogo de saberes». En: desco, ed, *Perú Hoy. Más a la derecha Comandante*. Lima: desco, 2014, p. 293.

³¹ Resolución Ministerial n.º 264 - 2014 – MINAM, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 26 de agosto de 2014.

³² Durante el Simposio Internacional «Articulación del conocimiento tradicional en las políticas públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación en América Latina» (México, DF. 3 - 4 de diciembre de 2013), se subrayó la importancia de incorporar los saberes ancestrales y tradicionales en las políticas de ciencia, tecnología e innovación. Al respecto Véase: MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM). *El*

fin de fortalecer los alcances de las políticas públicas climáticas, así como la Agenda de Investigación Científica de Cambio Climático (AICCC) 2010 – 2021³³.

Y es que aproximarse a la complejidad del cambio global exige que la Universidad Peruana transite hacia la implementación de «políticas de conocimiento transdisciplinar».

El Proyecto de Ley Marco Para la Gestión Pública del Cambio Climático

En el Congreso de la República del Perú se debate el dictamen del referido proyecto de ley, que busca establecer el marco legal para la implementación de políticas de Estado que permitan enfrentar de manera planificada los efectos del cambio climático. En lo primordial, la propuesta legislativa peruana ha seguido las orientaciones de la Ley General de Cambio Climático de México³⁴ y el desarrollo de políticas climáticas en Colombia. Dentro de los aspectos relevantes del proyecto se encuentran:

- a. La creación del Sistema Nacional de Cambio Climático.
- b. La determinación de las funciones de la Comisión Nacional de Cambio Climático.
- c. El Reporte Anual sobre la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, bajo la responsabilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministro del Ambiente.
- d. La creación del Centro Nacional de Monitoreo de Cambio Climático, al interior del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) y el Instituto Geofísico del Perú (IGP).
- e. La conformación del Panel Nacional de Expertos en Cambio Climático.
- f. La articulación de las políticas educativas con las políticas climáticas.
- g. La incorporación de los sistemas de conocimiento tradicional en la implementación de las medidas de adaptación climática³⁵.

hombre que cosecha agua (Nota de prensa). MINAM, Lima 20 de noviembre de 2014). Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/un-hombre-que-cosecha-agua/>

³³ Resolución Ministerial n.º 175-2013-MINAM, aprobada el 17 de junio del 2013 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de junio de 2013.

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012 y vigente desde el 10 de octubre de 2012.

³⁵ La Asociación Bartolomé Aripaylla (ABA-Ayacucho) ha obtenido el Premio Nacional Ambiental 2014, en la categoría de Buenas Prácticas Ambientales, a partir de su trabajo institucional en la recuperación y diseminación de las tecnologías tradicionales de siembra y cosecha del agua.

Debemos anotar que un aspecto central en el diseño de políticas climáticas, pero ausente en el proyecto legislativo peruano, es el de la participación pública en la toma de decisiones nacionales y subnacionales.

Mientras tanto, América Latina, conjuntamente con África, son las regiones del mundo que más han avanzado en materia de legislación climática, según THE GLOBE CLIMATE LEGISLATION STUDY, *A Review of Climate Change Legislation in 66 Countries*³⁶ (Ver Cuadro 1).

³⁶ Véase: <http://www.globeinternational.org/pdfviewer>

CUADRO 1
PAÍSES DE AMÉRICA LATINA CON LEYES DE CAMBIO CLIMÁTICO

País	Región	Norma	Fecha
Colombia	Sudamérica	Sistema Nacional de Cambio Climático ³⁷	Julio 2011
Bolivia	Sudamérica	Ley de la Madre Tierra ³⁸	Octubre 2012
México	Norteamérica	Ley Marco de Cambio Climático	Junio 2012
Guatemala	Centroamérica	Ley Marco para regular la reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de GEI	Septiembre 2013
Honduras	Centroamérica	Ley de Cambio Climático	Enero 2014
Costa Rica	Centroamérica	Ley Marco de Cambio Climático ³⁹	Enero 2014

ELABORACIÓN PROPIA.

³⁷En julio de 2011, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó la «Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia» (CONPES 3700), que recomienda la creación del Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA).

³⁸ Ley que incorpora el concepto de *justicia climática*.

³⁹ La norma garantiza que las cuestiones relativas al cambio climático se impartan obligatoriamente a nivel de educación primaria y secundaria.

A Modo de Conclusiones

A la luz de las consideraciones expuestas en el presente análisis, alcanzamos las siguientes conclusiones, para contribuir a la adecuada toma de decisiones, frente al reto que implica la gestión del cambio climático:

- a. Los sistemas jurídicos y políticos contemporáneos están siendo rebasados por la gravedad de la problemática ambiental, a múltiples escalas (global, regional, nacional, local); debido a la translimitación de la biosfera del planeta. La capacidad de las actuales instituciones jurídicas, políticas y económicas no es acorde con la naturaleza compleja y dinámica de la mayor crisis ecológica en la historia del *homo sapiens*, lo que plantea un reto sin precedentes para las ciencias sociales y las humanidades. Es así que emerge una nueva rama del Derecho Ambiental denominada *Klimaschutzrecht* o *Derecho Climático*; definida como el conjunto de normas jurídicas que conforman el sistema legal de prevención y mitigación de los impactos antropogénicos en el sistema climático (Schmidt & Kahl, 2010⁴⁰).
- b. En el Perú –como en otros países de la región– los problemas no resueltos que obstruyen la intersectorialidad y la transectorialidad en la gestión pública climática se presentan en todos los niveles, por lo que no resulta equivocado decir que América Latina cuenta con «administraciones por programas» más que por políticas, lo que ocasiona que los programas sectoriales no logren ser coherentes, complementarios e integrativos. Tal situación fundamenta el por qué resulta indispensable establecer la conectividad entre distintos sectores y diferentes áreas del conocimiento. El resultado de este proceso de diferenciación e integración es la unidad de análisis que conocemos como «políticas de transversalidad para el cambio climático» (PTCC).
- c. Las políticas y la legislación climáticas post COP 20 debieran desarrollar enfoques integrados de mitigación y adaptación; sin embargo –para el caso del Perú– resulta prioritario equilibrar la preponderancia de las medidas de mitigación mediante el diseño e implementación de una «política nacional para la adaptación», a fin de empoderar las estrategias de resiliencia socioecológica (adaptación transformativa) que emprenden las comunidades andino amazónicas frente al riesgo climático. Cabe enfatizar que el Perú, en tanto preside la COP 20, tiene como expectativa elevar el nivel institucional del

⁴⁰ Schmidt, Reiner & Kahl, Wolfgang. *Umweltrecht*. Munich: C.H. Beck, 2010.

enfoque de adaptación, en base a las experiencias de los países y al reciente informe del IPCC⁴¹.

- d. La toma de decisiones enteradas frente al cambio climático exige, qué duda cabe, una «ciencia políticamente relevante» y una «política científicamente sustentada», pero esa parece ser –a la luz de la crisis del episteme científico que está a la base de la crisis global del clima– tan sólo una verdad a medias. Requerimos, sobre todo, construir «nuevas políticas de conocimiento», que se sustenten en la convergencia de epistemes distintos, en el «diálogo de saberes» para religar cosmovisiones. En medio de este escenario complejo, y complejizado por la incertidumbre, el Perú –desde su milenaria raíz cultural andina– tiene una «narrativa propia» que aportarle a la humanidad.

⁴¹ Véase: Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX). (24 de noviembre de 2014). *Perú hacia la COP 20. Caminando hacia un acuerdo climático* [diapositivas de Power point].