

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS EN LOS ASUNTOS CLIMÁTICOS: LA
ACTITUD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ FRENTE
A LA LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO**

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno con
mención en Política Comparada

AUTOR

Fernando Augusto Bravo Alarcón

ASESOR

Jose Francisco Durand Arp Nissen

JURADO

Jan-David Gelles Caner

Giofianni Diglio Peirano Torriani

LIMA – PERÚ

2019

RESUMEN

Este trabajo aborda el proceso de toma de decisiones políticas emprendido por el parlamento peruano respecto de la ley de cambio climático. En otras palabras, examina el proceso político que atravesaron las iniciativas legislativas climáticas desde que se presentaron y discutieron en las comisiones parlamentarias hasta su aprobación y promulgación, con el propósito de demostrar que el Congreso de la República ha adoptado una conducta proactiva y propositiva en materia de la legislación del cambio climático, pese a algunas visiones que postulan la preeminencia de los poderes ejecutivos. Para lograrlo, se plantea dos objetivos: a) describir el proceso político y legislativo atravesado por la Ley marco de Cambio Climático en el Congreso de la República; b) Identificar los factores impulsores e inhibidores que interactuaron en la trayectoria de las iniciativas climáticas en el Congreso de la República, entre los años 2011-2018.

Para ello, se interesa en los cursos de acción (proyectos de ley, dictámenes, grupos de trabajo, audiencias, convocatoria a autoridades ambientales, participación en eventos internacionales, publicaciones, etc.) que el poder legislativo despliega respecto del cambio climático, en su calidad de problema público de naturaleza transversal que concita el creciente interés de diversos actores: poder Ejecutivo, ONG, académicos, opinión pública, organismos supranacionales.

Una de las conclusiones del trabajo indica que, si bien los asuntos climáticos puedan ser percibidos como altamente consensuales y fácilmente asimilados por las agendas partidarias, la experiencia del Congreso peruano revela la necesidad de ciertas coyunturas extraordinarias (COP-20, COP-23, visitas de dignatarios) y situaciones imprevistas (Niño Costero, precoz renuncia del presidente Kuczynski, inicio de una nueva gestión gubernamental con Martín Vizcarra) que impulsen el interés legislativo en las iniciativas climáticas.

Palabras clave: Cambio climático, parlamento, proceso legislativo, bancada legislativa, comisión parlamentaria.

SUMMARY

This paper deals with the process of political decision making undertaken by the Peruvian parliament regarding the climate change law. In other words, it examines the political process that climatic legislative initiatives have gone through since they were presented and discussed in the parliamentary committees until their approval and promulgation, with the purpose of demonstrating that the Congress of the Republic has adopted proactive and proactive behavior in matters of climate change legislation, despite some views that postulate the pre-eminence of executive powers. To achieve this, two objectives are proposed: a) describe the political and legislative process under the framework of the Climate Change Framework Law in the Congress of the Republic; b) Identify the drivers and inhibitors that interacted in the trajectory of climate initiatives in the Congress of the Republic, between the years 2011-2018.

For this, it is interested in the courses of action (bills, opinions, working groups, hearings, call to environmental authorities, participation in international events, publications, etc.) that the legislative branch deploys regarding climate change, in its quality of a public problem of a transversal nature that attracts the growing interest of various actors: Executive power, NGOs, academics, public opinion, supranational organizations.

One of the conclusions of the work indicates that, although climate issues can be perceived as highly consensual and easily assimilated by party agendas, the experience of the Peruvian Congress reveals the need for certain extraordinary conjunctures (COP-20, COP-23, visits of dignitaries) and unforeseen situations (Niño Costero, precocious resignation of President Kuczynski, start of a new government administration with Martín Vizcarra) that boost the legislative interest in climate initiatives.

Keywords: Climate change, parliament, legislative process, legislative bench, parliamentary committee.

ÍNDICE

	Pág.
Carátula	i
Resumen/Summary	ii
Índices	iv
Introducción	x
CAPÍTULO 1	
ASPECTOS METODOLÓGICOS	12
1.1 Tema de la investigación	12
1.2 Problema de investigación	13
1.3 Propósito y objetivos	14
1.4 Preguntas de investigación	14
1.5 Justificación	15
1.6 Hipótesis	16
1.7 Metodología	27
1.7.1 Fuentes primarias	27
1.7.2 Fuentes secundarias	29
CAPÍTULO 2	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	31
2.1 El factor ambiental	31
2.2 La conflictividad socioambiental	35

2.3 El cambio climático	40
2.4 El Perú y los desastres	54
2.5 Legislación y políticas sobre ambiente y cambio climático	57

CAPÍTULO 3

EL ESTADO DEL ARTE EN LOS ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA ACTITUD LEGISLATIVA DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

64

3.1 Acerca del cambio climático	65
3.1.1 Textos que conforman la narrativa global y regional sobre el cambio climático	65
3.1.2 Estudios sobre el cambio climático en el Perú	71
3.2 La pérdida de centralidad de los parlamentos	78
3.3 Parlamentos y cambio climático: los agentes externos	88
3.3.1. Globe International	88
3.3.2 Unión Interparlamentaria	89
3.3.3 El Parlamento Latinoamericano y Caribeño	90
3.3.4 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	91
3.4 ¿Por qué una ley de cambio climático para el Perú?	95

CAPÍTULO 4

POLÍTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO: PARTIDOS, BANCADAS Y PARLAMENTO

101

4.1 La estrategia adversarial	103
4.2 La estrategia de la indiferencia	108

4.3 La estrategia de integración	109
CAPÍTULO 5. EL CASO DEL PROCESO POLITICO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PARLAMENTO MEXICANO	112
CAPÍTULO 6 .EL PROCESO POLÍTICO DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PARLAMENTO PERUANO.	119
6.1 Las propuestas de cambio climático del periodo 2006-2011	120
6.2 Las propuestas de cambio climático del periodo 2011-2016 y el Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad	122
6.2.1 El surgimiento del Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad	122
6.2.2 El papel del poder Ejecutivo ante las iniciativas del Congreso	125
6.2.3 Los proyectos de ley en el contexto de la COP-20	128
6.3 Las propuestas de cambio climático del periodo 2016-2021 y El Niño Costero	141
6.3.1 El debate parlamentario en la Comisión de Ambiente y Ecología durante el periodo parlamentario 2016-2021	145
6.3.2 El debate parlamentario en los Plenos del Congreso	156
6.3.3 La caída de Pedro Pablo Kuczynski, el intento del Ministerio de Economía y la promulgación de la ley	165
6.3.4 La reglamentación	169
6.4 El caso de las mociones que proponen grupos de trabajo	171
CAPÍTULO 7	
EL PROCESO POLÍTICO DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO, SEGÚN LOS ACTORES	174
CAPÍTULO 8	
EVALUACIÓN DEL PROCESO POLÍTICO DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PARLAMENTO PERUANO	184
8.1 Del periodo parlamentario 2011-2016	184

8.2 Del periodo parlamentario 2016-2021	188
---	-----

CONCLUSIONES	195
---------------------	------------

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	197
-----------------------------------	------------

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1:.....	22
Tabla 2:	28
Tabla 3:	33
Tabla 4:	34
Tabla 5:	39
Tabla 6:	42
Tabla 7:	43
Tabla 8:	44
Tabla 9:	44
Tabla 10:	45
Tabla 11:	46
Tabla 12:	47
Tabla 13:	58
Tabla 14:	115
Tabla 15:	121
Tabla 16:	128
Tabla 17:	142

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	48
Gráfico 2:	49
Gráfico 3:	50
Gráfico 4:	52
Gráfico 5:	98
Gráfico 6:	104



INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, conforme a las profundas transformaciones políticas, sociales, mediáticas y económicas en curso, los espacios de deliberación parlamentaria han ido perdiendo centralidad dentro de las estructuras de poder de las sociedades contemporáneas. Este declive tuvo uno de sus hitos iniciales en los cambios que acompañaron a las relaciones entre el parlamento y el poder ejecutivo: si hasta el siglo XIX se podría estimar que los parlamentos podían enmendar las decisiones de los gobiernos, este pulso ha ido modificándose hasta el punto que hoy se habla de crisis de los parlamentos o de la preeminencia de los poderes ejecutivos sobre los cuerpos legislativos.

Parte de la Ciencia Política ha dado cuenta de esta relación. Autores bastante reconocidos como Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski tuvieron a comienzos del siglo XXI un llamativo debate (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) a propósito de si la pérdida de poder de los parlamentos tenía relación con la rendición de cuentas o con la caracterización de las democracias latinoamericanas como democracias delegativas, donde los parlamentos abdicarían de antiguas facultades en favor de ejecutivos fuertes y proactivos.

La discusión de O'Donnell y Przeworski se afina en un contexto donde la democracia global viene experimentando tendencias que van poniendo en cuestión supuestos antes comúnmente aceptados en los estudios políticos. Por ejemplo, la función legislativa ya no es prerrogativa exclusiva de los congresos, en tanto los gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales, las alcaldías y diversas agencias gubernamentales han ampliado sus competencias para emitir normas y regulaciones.

De otro lado, los parlamentos han perdido representatividad y sintonía con la ciudadanía ante el arribo de nuevos actores y lógicas de comunicación que le restan relevancia en la definición de políticas, en la formación de corrientes de opinión y en el establecimiento de temas de interés mediático y social: los medios de comunicación, las redes sociales, los líderes de opinión, los expertos, entre otros, vienen restando llegada y espacios a los representantes parlamentarios, a lo que se suman percepciones bastante difundidas sobre la inoperancia de las asambleas legislativas y su posible

penetración y control por parte de agentes oscuros (narcotráfico, lobbies, etc.) y prácticas poco transparentes (corrupción, patrimonialismo, gestión de negocios privados, etc.). Asimismo, es razonable esperar que la significancia decreciente de las asambleas legislativas (Pau i Vall, 2014) guarde cierta vinculación con la suerte corrida por los partidos políticos, cuya crisis y pérdida de legitimidad arrastrarían de alguna forma a los parlamentos. Esto se hace muy palpable en el caso peruano, donde las organizaciones partidarias históricas han perdido preeminencia (Lynch, 1999; Mainwaring, 2006; Meléndez, 2009), lo que ha llevado a muchos politólogos a hablar de una crisis partidaria, cuando no de una democracia sin partidos (Tanaka, 2005).

A ello se añade la tendencia ya consolidada por la cual los poderes ejecutivos, sobre todo cuando poseen mayorías oficialistas en las legislaturas, solicitan y obtienen poderes extraordinarios convirtiendo a las asambleas en meras instancias de convalidación de sus decisiones, lo que se conoce como el decretismo o el excepcionalismo (Alonso, 1998, 595; Cox y Morgenstern, 2001; Serrafiero, 2012; Saiegh, 2010, 6; Durand, 2016, 28). En Perú, se han hecho recurrentes los pedidos de facultades extraordinarias al Congreso de la República de tal modo que el gobierno central adopta decisiones mediante decretos que no pasan por las comisiones y plenos parlamentarios, abusándose muchas veces de tales prerrogativas (Landa, 2003; Delgado, 2016). Al decir de Serrafiero (2012, 24), “En realidad, la superioridad no es sólo fáctica, sino también jurídica. Es sólo el Ejecutivo y no el Congreso quien puede reunir en las mismas manos la creación de la ley y su aplicación”.

Esta pérdida de centralidad de los parlamentos también se habría extendido en materia ambiental, donde normalmente se considera que los actores políticos más relevantes en cuanto a las políticas y estrategias ambientales se afincan en el poder Ejecutivo (ministerios del ambiente, agencias gubernamentales, oficinas especializadas), la arena internacional (cooperación externa, organismos internacionales) e incluso la sociedad civil (organismos no gubernamentales, movimientos organizados). Los cuerpos legislativos son vistos, más bien, como entes reactivos que a lo sumo podrían generar leyes y adoptar alguna actitud fiscalizadora, sin convertirse en actores determinantes. Al fin y al cabo, más es lo que legislan que lo que establecen políticas nacionales frente al ambiente o el cambio climático.

Asimismo, se suele pensar que el interés de los legisladores en los temas ambientales es muy reciente y posiblemente oportunista y circunstancial, en la medida del aparente carácter novedoso de dichos asuntos o del hecho de que lo ambiental sería una moda con la cual es necesario estar a tono, a efectos de sintonizar con lo políticamente correcto (Ryan, 2017).

En esta tesis se busca relativizar esta caracterización recurriendo al examen del Congreso de la República del Perú y su desempeño en el procesamiento de iniciativas legislativas, actos de control e incidencia política concernientes al cambio climático. Así, a través de una indagación sobre dicho tema, incorporado estratégicamente en la agenda global y de gran relevancia para el Perú, dada su diversidad climática y su exposición a fenómenos como El Niño, se espera demostrar que el cuerpo legislativo peruano ha desplegado una conducta proactiva, propositiva, en lo que al cambio climático corresponde. Puede que esta actuación haya tenido flujos y reflujos o que parte de las iniciativas parlamentarias sean resultado de cabildeos, de la súbita ocurrencia de calamidades, de coyunturas políticas extraordinarias o de la presión internacional, por ejemplo; pero lo relevante es que en el asunto climático la institución parlamentaria ha mostrado iniciativa y suministrado respuestas, incluso a contracorriente del Ministerio de Economía y Finanzas, el subsector más poderoso del Ejecutivo. Para ello se revisa la experiencia del parlamento peruano en el contexto del proceso político y legislativo que se generó para elaborar y debatir propuestas en respuesta al cambio climático, y que culminó con la aprobación de la Ley marco sobre Cambio Climático en marzo de 2018.

A partir de este caso, intentamos poner de relieve tanto el papel de los parlamentos en materia de cambio climático como el hecho de que los alineamientos ideológicos, propio de la representación política encarnada en los cuerpos legislativos, no parecen ser variables determinantes que atenten contra el consenso legislativo de contar con herramientas normativas sobre el fenómeno climático.

Así entonces, un estudio de este tipo, aparte de relativizar las tesis sobre el carácter reactivo de los parlamentos (Cox y Morgenstern, 2001) o de que estos son un simple “actor de reparto” (Boeninger, 2008), sugiere que los parlamentos pueden responder positivamente a las demandas públicas,

como la del cambio climático, bajo ciertas condiciones y coyunturas extraordinarias.

Por último, este trabajo pretende destacar el aporte de las herramientas de la ciencia política para el análisis de fenómenos que convencionalmente se abordan desde las ciencias ambientales, demostrando que el cambio climático necesita mirarse como un problema de carácter multidimensional y transversal, en el que los aspectos políticos, sociales o económicos ameritan un tratamiento académico tan necesario y urgente como sus facetas físico-químicas.

CAPÍTULO I: ASPECTOS METODOLÓGICOS

1.1 TEMA DE LA INVESTIGACIÓN

El asunto sobre el que esta investigación centra su interés es la forma en que el parlamento peruano reacciona ante un asunto de reciente interés público: el cambio climático. Por ello, se enfoca sobre los cursos de acción que el poder Legislativo despliega respecto del cambio climático, en su calidad de problema público de naturaleza transversal que concita un interés creciente por parte de diversos actores: poder Ejecutivo, ONG, académicos, opinión pública, organismos supranacionales. Entonces, este trabajo indaga sobre la forma en que el cambio climático atraviesa un *proceso de politización* en el parlamento peruano, es decir, la relevancia que adquiere en la agenda de las bancadas parlamentarias (Ryan 2017, 278).

El periodo de estudio cubre los años 2011 y 2018, en razón a que:

- a) La cuestión climática ha ganado cobertura e interés en los partidos políticos con representación parlamentaria;
- b) En los periodos parlamentarios 2011-2016 y 2016-2021 se han presentado proyectos de ley, aprobado leyes y creado espacios especializados para el estudio y seguimiento del tema;
- c) Se han desarrollado eventos como la COP-20, que han impulsado la introducción del asunto climático en la agenda de los partidos;

- d) Se han desencadenado episodios climatológicos extremos, como el Niño Costero, cuyo impacto político, material y social forzaron el interés del parlamento —y de otros actores— en el cambio climático y sus implicancias en cuanto a riesgos y vulnerabilidad frente a desastres inducidos por ese tipo de episodios.

1.2 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La situación problemática que demanda una aclaración académicamente respaldada sobre el tratamiento del cambio climático en la escena parlamentaria, deriva de la siguiente contradicción:

- a) De un lado, se estima que, en un contexto de cada vez mayor preeminencia de los poderes ejecutivos, los agentes más relevantes e influyentes en materia ambiental y climática son los gobiernos centrales, los ministerios del ambiente y otras agencias gubernamentales técnicamente especializadas. El poder Legislativo no tendría mucho que aportar, dada su naturaleza y funciones.
- b) Pero de otro, en el caso peruano, se observa que desde el año 2007 la conducta del Congreso de la República frente a los temas ambientales y climáticos no ha sido del todo reactiva como tampoco residual o incompetente. Por el contrario, ha adoptado una agenda propia y ha tomado iniciativas que lo convierten en un agente que los demás actores involucrados han de tomar en cuenta.

Así, este trabajo considera que esta contradicción necesita ser examinada y esclarecida, pues pareciera que de la primera premisa difícilmente se podría arribar a la segunda sin mayor indagación y esclarecimiento. De este modo, el problema que demanda explicación es cómo así el parlamento peruano asume una actitud de interés, visible y mínimamente proactiva en torno al cambio climático, por encima de agendas partidarias y de presuntas carencias técnicas y de experticia en asuntos climáticos. La existencia de proyectos de ley en torno al cambio climático, el debate de dictámenes sobre dicha cuestión, la existencia de espacios de deliberación (el Pleno, las comisiones), la creación de grupos de trabajo especializados (la Comisión

Especial de Cambio Climático), el papel de algunos liderazgos individuales, la presentación de mociones, la organización de conferencias y audiencias públicas; como también la edición de publicaciones, la participación en eventos internacionales y el involucramiento en el debate público. Todos ellos dan cuenta de una institución que asume posiciones activas e iniciativas propias que distan de aquellas visiones que subestiman el papel de las asambleas legislativas en contextos de creciente preeminencia de los poderes ejecutivos.

1.3 PROPÓSITO Y OBJETIVOS

Este trabajo tiene como propósito demostrar que el Congreso de la República ha adoptado una conducta proactiva y propositiva en materia de la legislación del cambio climático. Para lograrlo, se plantea dos objetivos:

- a) Describir el proceso político y legislativo atravesado por la Ley marco de Cambio Climático en el Congreso de la República.
- b) Identificar los factores impulsores e inhibidores que interactuaron en la trayectoria de las iniciativas climáticas en el Congreso de la República, entre los años 2011-2018.

1.4 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

¿Cuáles fueron los factores que contribuyeron a que el Congreso¹ peruano se convierta en un actor proactivo dentro del debate político sobre el cambio climático en el Perú?

¿Qué impulsó a este poder del Estado a interesarse en el asunto climático?

¿Cómo así, pese al presunto mayor peso político del poder Ejecutivo, el parlamento peruano logró un papel importante en la discusión pública sobre la necesidad de adoptar decisiones y medidas frente al problema climático?

¹ Solamente a modo de evitar las redundancias, en este trabajo se utilizan los términos “poder legislativo”, “parlamento”, “congreso”, “asamblea legislativa”, de manera intercambiable.

La presunta inferioridad técnica y profesional del Congreso frente a la rama ejecutiva, ¿le restó llegada y determinación al parlamento en materia climática?

¿Cómo se produjo el proceso de aprobación de la Ley marco sobre Cambio Climático y qué lecciones se pueden extraer de él?

¿Por qué algunos eventos mostraron mayor capacidad que otros en impulsar iniciativas legales de cambio climático, como ocurrió con el Niño Costero frente a la COP-20?

¿Se podría hablar tanto de factores impulsores internos como externos en la gestación y promoción del interés del parlamento peruano en el cambio climático?

1.5 JUSTIFICACIÓN

Una razón que amerita la investigación que propongo se sustenta en la necesidad de matizar algunos argumentos y puntos de vista con las que se suele mirar el papel de los parlamentos: ver a las cámaras legislativas como instancias mayormente reactivas frente a los asuntos públicos, que por sus insuficiencias técnicas y por el mayor peso político del poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas, se ven impedidas de participar activamente en la formulación, promoción y definición de las políticas públicas y demás elaboraciones políticas orientadas a resolver, atenuar o evitar los efectos de situaciones definidas como problemáticas para la sociedad (BID, 2006; Cox y Morgenstern, 2001; Ferraro, 2006; Scartascini, 2011; Patriau, 2014a; Patriau, 2014b).

En contraposición a lo anterior, este trabajo busca resaltar que el problema del cambio climático y las consecuencias que implicaría para el Perú han permitido observar un parlamento un tanto más proactivo y propositivo, tanto en lo político como en lo legislativo². Entonces, un primer elemento que respalda este trabajo es la necesidad de relativizar algunas tesis sostenidas por un sector de la literatura especializada en parlamentos, que

² Político en el sentido que los actores parlamentarios se involucran en el tema, por ejemplo, pronunciándose públicamente a través de los medios o creando espacios especializados en la estructura organizativa del Congreso. Y legislativo en cuanto a que se origina cierta conciencia de que el problema requiere una respuesta normativa a través de la generación de proyectos de ley.

propugna una noción de los poderes legislativos como espacios meramente reactivos (Cox y Morgenstern, 2001; BID, 2006; Saeigh, 2010), supeditados a las iniciativas de la rama ejecutiva, sea por el peso político de esta última, sea por su presunta superioridad técnico-profesional.

Otro criterio, derivado del anterior, que justifica el tema escogido se refiere a la idea de que los parlamentos exhiben un papel marginal dentro de la dinámica institucional frente a los asuntos ambientales y al cambio climático. En la medida que en el Estado ya existen otras instancias especializadas en dichos asuntos (Ministerio del Ambiente, Comisión Nacional sobre Cambio Climático, Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña, y demás agencias especializadas), ha de pensarse que al Congreso solo le correspondería un papel residual, de exigua relevancia, o acaso redundante frente al asunto. Esta investigación considera que es necesario revisar dicho diagnóstico, a la luz de los hechos que se describirán en las secciones pertinentes.

1.6 HIPÓTESIS

Se han identificado tres hipótesis de carácter complementario que explican por qué el Congreso de la República ha demostrado una conducta activa y propositiva en materia del cambio climático.

Hipótesis 1:

La ocurrencia de ciertas coyunturas extraordinarias tienen la capacidad de obligar a los actores políticos a incorporar en sus agendas los asuntos que tales coyunturas ponen de relieve, forzando a que estos reciban un nivel de atención mayor al que tenían en momentos de estabilidad.

Esto ocurrió con el cambio climático a raíz de la realización en suelo peruano del evento mundial de la COP-20, en diciembre de 2014, y con la irrupción de un fenómeno climático extremo (Niño Costero) que en verano del 2017 provocó calamidades y desastres en diversas zonas del país.

Sobre la primera coyuntura, vale decir que, si bien los criterios para escoger las sedes de los eventos, conferencias y foros ambientales o climáticos

pueden responder a diversas consideraciones, es muy probable que ellos tengan algún tipo de impacto en la sociedad en los que tienen lugar: opinión pública, medios, expertos, políticos, empresarios y demás actores locales se sentirán presionados a emitir algún tipo de respuesta en la medida que el tema convocante se hace más visible. Por ejemplo, el gobierno del país anfitrión buscará mostrar que tiene avances que lucir en torno al tema eje de la reunión que organiza, conducta que puede ser juzgada como racional, pues ello rinde réditos políticos tanto interna como externamente.

Uno de los cónclaves climáticos más frecuentes, pues se realiza anualmente, es la Conferencia de las Partes (COP), órgano rector de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), instancia de las Naciones Unidas responsable de los asuntos climáticos, en cuyas sesiones se toman decisiones para implementar la CMNUCC y para combatir los efectos derivados del calentamiento global³. A la fecha ya se tienen realizadas 23 conferencias, habiéndose efectuado la vigésima versión en Lima, entre el 1ro y el 12 de diciembre de 2014.

Desde 1995, este evento reúne cada año a 195 países para debatir y negociar una serie de compromisos para cuidar y proteger las condiciones climáticas del planeta⁴. La COP-20 tuvo la particularidad de ser una reunión donde se tenía que lograr un documento borrador previo a los compromisos que tendrían que suscribirse en la COP-21, a realizarse en París en noviembre de 2015.

Aparte de los temas que se trataron en la COP-20 (financiamiento, adaptación, mitigación, transferencia tecnológica y preservación de bosques), la participación del Perú tenía un doble significado: de un lado, el territorio peruano es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, lo cual hacía del evento una reunión muy pertinente; de otro, su papel de anfitrión exponía globalmente al país, obligando a sus gobernantes a mostrar un Estado responsable e interesado en el problema climático mundial.

³ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/cop21/>

⁴ <http://larepublica.pe/06-11-2014/cop-20-todo-lo-que-necesitas-saber-sobre-el-evento-de-cambio-climatico>

En efecto, la participación de delegaciones de 195 países, de numerosas organizaciones no gubernamentales, de representantes de movimientos sociales, de parlamentarios extranjeros y de expertos y científicos, y por supuesto, la gran cobertura mediática, se constituyeron en una oportunidad única para mostrar los desarrollos y las decisiones de política que el Perú habría logrado en materia climática. A la vez, la conferencia galvanizaría el interés de los legisladores en el cambio climático, quienes se sentirían estimulados a movilizar recursos políticos con vistas a elaborar respuestas también de naturaleza política. Añádase a esto que el poder Ejecutivo instituyó el año 2014 como “Año de la Promoción de la Industria Responsable y Compromiso Climático”, expresión de la importancia que se le asignaba a la conferencia. De hecho, la realización de eventos, cumbres, conferencias, reuniones y cónclaves de alcance mundial en torno al cambio climático genera en los países anfitriones un efecto impulsor que favorece la introducción de innovaciones de carácter ambiental y climático en sus arquitecturas institucionales, sus políticas o en su normatividad.

Cosa parecida ocurrió en México, cuando le cupo organizar la Conferencia de las Partes 16, en noviembre de 2010. En ese momento, dicho país aún no disponía de una ley de cambio climático. Lo cierto es que el evento funcionó como un efectivo impulsor de proyectos legislativos sobre el asunto, animando a diversos actores parlamentarios a desarrollar dinámicas propositivas que mostrarían a México como un país que asumía con seriedad y responsabilidad sus compromisos ambientales ante la comunidad internacional⁵.

En cuanto a la segunda coyuntura, si bien existe una tendencia a mirar al cambio climático como un proceso cuyas manifestaciones se cristalizarán en el futuro, la ocurrencia en tiempos presentes de desastres y calamidades

⁵ “Para México, en términos de legislación sobre cambio climático y en general de la atención de este problema, un parteaguas fue ser anfitrión de la COP-16. Después de la fallida COP-15 en Copenhague, que no entregó los resultados que se esperaban de ella; en 2010, México asumió el liderazgo porque recibiría a la Conferencia de las Partes de la CMNUCC a finales de ese año en Cancún. Este liderazgo también influyó en el ambiente legislativo nacional.” (Ávila, 2012, 185)

vinculados a trastornos del clima favorece la adopción de iniciativas parlamentarias de naturaleza preventiva y anticipada en materia climática.

De acuerdo a Giddens (2010), “existe una contradicción suscitada entre, de un lado, el conocimiento que el público maneja sobre los riesgos del cambio climático y, de otro, la ausencia de acciones dirigidas a mitigar dicha amenaza en razón a que sus peligros no se perciben tangibles ni inmediatos, sin advertir que este riesgo se hará mucho mayor y cualquier acción posterior devendrá en tardía. O sea, pese a conocer los peligros del cambio climático, la ausencia de impactos visibles en el presente inhibe la adopción de acciones correctivas”⁶ *hic et nunc*.

Dicha contradicción, a la que el citado autor denomina “paradoja de Giddens”, se articula con un mecanismo psicológico conocido como “rebajas de futuro” (Giddens, 2010, 13), un concepto usado en psicología social que alude a un rasgo del comportamiento humano por el cual la gente suele tener dificultades en reconocerle al futuro el mismo nivel de realidad que al presente, y por esa razón se hace más preferible alguna pequeña recompensa o situación favorable que se recibe en el momento presente y no alguna de mayor efecto beneficioso que se pueda obtener con posterioridad.

Sin embargo, estas previsiones teóricas hallan sus límites cuando irrumpen fenómenos o anomalías climáticas que se expresan en calamidades y desastres que impactan en la sociedad, como pueden ser los sismos, los huracanes, las tormentas, las inundaciones, los huaicos, los aluviones, etc. Estos eventos desgarran el tejido social, inhabilitan la infraestructura física, quiebran el aparato productivo, detienen el crecimiento económico, entre otros efectos de magnitud.

Estos fenómenos climáticos de consecuencias devastadoras y desestructurantes inducen a respuestas rápidas y de emergencia, quebrando la pasividad de los agentes responsables de la cosa pública, obligándolos a adoptar tanto medidas de urgencia como también reavivar aquellas

⁶ <https://puntoedu.pucp.edu.pe/opinion/disonancias-ambientales-la-paradoja-de-giddens/>

preventivas. Si al cambio climático y sus efectos se los esperaba en el mediano y largo plazo, cuando estos ocurren en el presente es razonable esperar respuestas inmediatas que normalmente se hubieran postergado. Tales eventos devienen en coyunturas favorables que podrían impulsar cambios en sociedades culturalmente poco permeables a la prevención de riesgos y desastres. De esta forma, a mayores probabilidades de que el calentamiento global “adelante” sus consecuencias hacia el presente, se esperaría un mayor involucramiento y proactivismo del poder legislativo respecto del tema.

Esto habría ocurrido con la experiencia del llamado Niño Costero, trastorno climático que afectó a un grupo de regiones del Perú en el verano de 2017. De acuerdo al Instituto del Mar del Perú, se entiende como el Niño Costero:

“...un evento climático el cual, independientemente de los procesos físicos que lo puedan originar, está relacionado a la presencia de aguas anómalamente cálidas en forma persistente durante varios meses en la región del Océano Pacífico, principalmente a lo largo de la costa norte del Perú y de Ecuador. En algunos casos las aguas cálidas pueden extenderse hacia la costa central y sur del Perú. Este evento puede estar asociado a lluvias muy fuertes durante el verano en las zonas medias y bajas de la costa norte e inclusive de la costa central, así como a impactos en el ecosistema marino peruano, de acuerdo a su magnitud y persistencia.”⁷

Este fenómeno climático asoló la costa norte y central peruana, manifestándose en inundaciones, huaycos, avenidas y riadas que impactaron en un sinnúmero de ciudades y localidades de tales regiones. Sus desastrosos efectos generaron daños materiales y pérdidas humanas que el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional estimó, al 7 de abril de 2017, en 215,691 viviendas afectadas, 163,473 damnificados y 106 víctimas mortales⁸.

Esta calamidad generó tanto la atención como la movilización de las dependencias y recursos del Estado (poder Ejecutivo, poder Legislativo,

⁷ http://www.imarpe.gob.pe/imarpe/index.php?id_seccion=I0175040200000000000000

⁸

<https://www.facebook.com/COENPeru/photos/rpp.1266181133502191/1315813065205664/?type=3&theater>

gobiernos regionales, fuerzas armadas, etc.) y de los privados (medios de comunicación, empresas en general) así como muestras de solidaridad y apoyo entre los ciudadanos. De este modo, la persistencia y severidad del episodio climático, la cobertura mediática que concitó, la difusión de actos emblemáticos de valor y de desprendimiento, pero sobre todo, el padecimiento de miles de ciudadanos que perdieron familiares, propiedades y oportunidades –cuando no, la escasez de agua, alimentos y conectividad-, obligaron a los actores políticos a replantear sus percepciones y prioridades sobre el impacto de los fenómenos climáticos en el territorio nacional.

En el caso del Congreso, más allá de algunas decisiones que se podrían calificar como populistas (transferir recursos no utilizados de su presupuesto 2016 a los damnificados o el reparto descoordinado de donaciones por parte de algunos legisladores), algunas bancadas comprendieron que habría que dar alguna respuesta a futuras contingencias climáticas, con lo cual reapareció el interés por retomar las iniciativas sobre el calentamiento global. Como se señalará en el desarrollo de este trabajo, tras los funestos episodios referidos, el Parlamento respondió con la presentación o reactivación de proyectos de ley de cambio climático, así como con mociones que proponían constituir espacios institucionales a su interior encaminados a monitorear las medidas de prevención ante situaciones de emergencia climática.

Hipótesis 2

Los compromisos globales, la aparición de una normatividad climática en países de la región, así como el papel de agentes supranacionales, generan una dinámica pro climática que arrastra e involucra a diversas instancias gubernamentales nacionales, como los poderes legislativos.

En el contexto presente de interdependencia e interconexión mundial, donde el calentamiento global y los temas ambientales son tratados como asuntos de seguridad nacional o mundial (Giddens 2010), existen actores internacionales (como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), acuerdos globales (el Protocolo de Kyoto), cumbres mundiales (la

Cumbre de Río en 1992, la de Johannesburgo en 2002 o la de Copenhague en 2009) y compromisos en materias ambientales y climáticas que logran cierto nivel de incidencia en una proporción cada vez mayor de países. De allí que los tópicos ambientales, y en concreto los asuntos climáticos, hayan logrado un alto grado de legitimidad y presencia en la agenda de estados, organismos no gubernamentales, medios y espacios académicos. A ello se añade el hecho que los estados se convierten en suscriptores de acuerdos, tratados, convenciones y protocolos, varios de ellos vinculantes.

Por ello muchos países han tenido que adoptar decisiones encaminadas a adaptar y a poner a tono sus estructuras de gobierno, su normatividad, sus políticas públicas, su institucionalidad, etc. Aparte de las cumbres ambientales que lanzaron y legitimaron el tema o la presentación regular de los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático⁹, otras iniciativas internacionales han venido sumando presión para que actores nacionales como el parlamento peruano vayan tomando interés, como por ejemplo la aprobación de instrumentos normativos por parte de otros cuerpos legislativos de la región, explícitamente dirigidos a regular el fenómeno climático. Como se observa en la Tabla 1, a la fecha 5 países de la región ya poseen una ley sobre el cambio climático, a los que se podrían ir sumando Paraguay y República Dominicana (Moraga y Meckievi, 2016, 4).

Tabla 1

Países latinoamericanos con norma de cambio climático vigente

País	Fecha de promulgación	Título
Ecuador	17 de julio de 2009	Ley de Cambio Climático, Decreto Ejecutivo 1815
Brasil	29 de diciembre 2009	Ley No. 12.187 que establece la Política Nacional para el Cambio

⁹ Dicho espacio fue creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), para “evaluar en términos exhaustivos, objetivos, abiertos y transparentes la mejor información científica, técnica y socioeconómica disponible sobre el cambio climático en todo el mundo”. Tomado de <https://www.ipcc.ch/pdf/ipcc-faq/ipcc-introduction-sp.pdf>

		Climático
México	6 de junio de 2012	Ley General de Cambio Climático
Guatemala	4 de octubre de 2013	Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero
Honduras	10 de noviembre de 2014	Ley de Cambio Climático

Fuente: elaboración propia en base a portales web de cada país.

Tres ejemplos indicativos de que los parlamentarios peruanos respondieron positivamente a las innovaciones legislativas de otros congresos de la región fueron: el proyecto de ley 3339/2013-CR, que establece un marco regulatorio para el desarrollo de políticas públicas de adaptación al cambio climático, que incorpora en su exposición de motivos la referencia a la ley aprobada en México; la incorporación del Perú en 2013 a la Organización Global de Legisladores para un Medio Ambiente Equilibrado (Globe International), entidad que promueve y acompaña a los cuerpos legislativos en la propuesta, debate y aprobación de normas sobre cambio climático; el proyecto de ley 3948/2014-CR, que plantea la Ley Marco para la acción frente al cambio climático, el cual se acompaña de una exhaustiva enumeración de las disposiciones legislativas vinculadas al tema climático de países latinoamericanos y del Reino Unido (pp. 51-55).

En cuanto a Globe International, se trata de una de las redes internacionales organizadas para impulsar la necesidad de que los parlamentos trabajen los temas de desarrollo sostenible y cambio climático: es “la red parlamentaria más grande del mundo comprometida con el liderazgo legislativo sobre el desarrollo sostenible y el cambio climático”¹⁰. Como asociación internacional sin fines de lucro y no partidaria, Globe International funciona desde 1989 y apoya a los legisladores a través de capítulos nacionales para desarrollar,

¹⁰ Global Legislators Organisation for a Balanced Environment (G.L.O.B.E.) International. <http://globelegislators.org/about-globe/25-globe-international>

avanzar y monitorear la implementación de políticas y leyes orientadas al desarrollo sostenible, con énfasis en el cambio climático, bosques y contabilidad y gobernanza económica ambiental.

En el caso peruano, Globe promovió y acompañó la creación en octubre 2013 del Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad, que sería el capítulo Globe Perú, espacio de naturaleza multipartidaria al que el Congreso encargó evaluar las políticas, estrategias y acciones que sobre el cambio climático desarrollan los gobiernos nacionales y subnacionales, apoyar y participar en la COP-20, así como proponer proyectos de ley sobre la materia. Este grupo de trabajo, coordinado por el congresista Daniel Abugattás, y al que se adhirieron hasta 42 parlamentarios de diferentes bancadas, se convirtió en un impulsor importante del tema climático en el Congreso de la República¹¹, en el periodo 2011-2016.

Hipótesis 3

El cambio climático, al ser evaluado por los políticos como un asunto que genera consensos y que otorga visibilidad política, funciona como un incentivo para involucrarse con el tema.

Una de las tendencias comúnmente observadas en el comportamiento de los políticos es su sentido de la oportunidad y su pragmatismo: la capacidad de aprovechar espacios, asuntos o situaciones, evaluados como políticamente rentables, en la expectativa de lograr apoyo ciudadano, visibilidad mediática, protagonismo o un posicionamiento como “especialista” en determinada materia.

En el caso de los parlamentarios, estos utilizan el repertorio de recursos políticos de los que disponen: presentación proyectos de ley, acceso a entrevistas, declaraciones públicas, posicionamiento en medios, pedidos de información, realización de audiencias públicas, acceso a financiamiento para

¹¹ <http://www.inforegion.pe/175357/cop-20-es-oportunidad-para-expresar-preocupaciones-frente-a-cambio-climatico/>

viajes, asesorías especializadas, etc. Todos ellos se utilizan de forma dosificada, de tal modo que el legislador se consolida como un parlamentario con llegada y peso político, incluso por fuera de su bancada. Aunque no todos lo logran, lo normal es observar este tipo de comportamiento entre los congresistas, lo que se acentúa frente a coyunturas críticas o a eventos que evalúan como necesarios de capitalizarse. Esto ocurrió con el cambio climático y las ventanas de oportunidad que abriría para los congresistas.

Como se explicó en la Hipótesis 1, en 2014 al Perú le correspondió organizar la COP-20, la que se constituyó como una coyuntura que captaría el interés de los congresistas, quienes evaluaron al evento como oportuna plataforma para “subirse a la ola” del cambio climático, más aún cuando los reflectores mediáticos se concentraban inusitadamente en el tema. A esto contribuyó también cierta caracterización del asunto climático como un tópico políticamente correcto, pero más que todo como un *valence issue* (Carter, 2006, 750; Lockwood, 2013, 1342; Ryan, 2017, 281), esto es, un tema o asunto que goza de un alto consenso global, transversal a muchas posiciones políticas y, para el caso, respaldado en informes de alto revestimiento científico.

Perfilado así, el cambio climático se convertía en un objeto de inusitado atractivo para los legisladores –así no comprendan sus contenidos científicos- al convertirse en un tópico que atrae la atención pública y que les permitiría un alternativo escenario para incrementar su visibilidad y posicionamiento.

Un ejemplo de la reacción de los parlamentarios frente al cambio climático fue la coyuntura de la ya mencionada COP-20, que fue vista por éstos como una oportunidad para destacar y ganar visibilidad. Así, varios de ellos dispusieron en sus despachos la tarea de elaborar proyectos de ley sobre el cambio climático: como se observa en la Tabla 13, en el periodo legislativo 2011-2016 se llegaron a presentar alrededor de una docena de iniciativas provenientes de diversas bancadas, todos ellos estimulados por la coyuntura de la COP-20.

Pero el interés de los políticos en general de “subirse a la ola” del cambio climático se afianza también en la creciente importancia que adquieren los asuntos ambientales a escala nacional y global¹², pues en los últimos lustros estos se han venido haciendo más conocidos y cada vez hay más conciencia de que es necesario establecer políticas públicas que protejan los ecosistemas, gestionen adecuadamente los recursos naturales, se disminuyan los impactos contaminantes y, para el caso peruano, se prevengan los conflictos socioambientales, que tanta convulsión han provocado en diversas regiones del país. Se podría aseverar que estos asuntos han logrado penetrar el imaginario social, haciéndose una especie de sentido común: “La consolidación del ambientalismo en amplias capas de la población, especialmente en las sociedades post-industriales, es uno de los procesos de cambio social más sorprendentes e interesantes de las últimas cuatro décadas. En ese corto espacio de tiempo, nuevas formas de conocimiento, comunicación y comportamiento en defensa de la naturaleza se han incorporado progresivamente a todas las dimensiones de lo social. Podemos decir sin temor a equivocarnos que la protección ambiental ha cristalizado como un elemento plenamente legitimado de la cultura y el modo de vida en el capitalismo post-fordista” (Cerrillo, 2010, 33).

A esto se suma la creciente cobertura mediática en torno a los problemas ambientales y el calentamiento global. Uno de los pocos estudios específicos para el caso de la prensa peruana y su cobertura sobre los asuntos climáticos es el trabajo de tesis de Palacios (2017), donde realiza un análisis de las diferencias en el discurso sobre el cambio climático entre los diarios La República y Correo en el contexto de la realización de la COP-20. Aunque la prensa peruana exhibe algunos sesgos y limitaciones en su tratamiento del asunto (donde priman notas de un tono alarmista, con pocas dosis de análisis, relativamente superficiales, no propositivas), ello no puede negar la

¹² No es objetivo de esta tesis demostrar la creciente popularidad global de los asuntos ambientales o su conversión en un tópico de gran interés mediático. Se interesa más bien en que la popularización de los asuntos ambientales obliga a los políticos peruanos a adoptar compromisos, incentivando en ellos la asunción de posiciones mayormente favorables al medio ambiente o su incorporación en el discurso político.

cobertura que el asunto recibe en los medios, lo que ha contribuido a popularizarlo.

1.7 METODOLOGÍA

Se adoptará técnicas cualitativas de análisis de la agenda nacional y global sobre el asunto climático. La tesis recoge información tanto de fuentes primarias como secundarias.

1.7.1 Fuentes primarias¹³

Las fuentes primarias se basan tanto en la realización de trabajo de campo en los espacios parlamentarios como en la aplicación de entrevistas a una muestra de congresistas.

- a) **Presencia en las sesiones de las comisiones y el Pleno del Congreso en donde se sustenten y discutan los proyectos y dictámenes sobre cambio climático.** Se tuvo acceso a los debates efectuados en la Comisión de Ambiente y Ecología, espacio donde se debatieron los proyectos de ley sobre cambio climático y se elaboraron los dictámenes. El seguimiento presencial de las sesiones de esta comisión se hizo desde agosto del 2016, a las que se asistió de acuerdo a la agenda establecida por dicho espacio de debate parlamentario. También se tuvo acceso a las sesiones del Pleno del Congreso en las que se agendó el dictamen recaído en los proyectos que proponían la ley de cambio climático. Estar presente en ambos escenarios significó un trabajo de campo sumamente provechoso para el recojo de información.
- b) **Entrevistas aplicadas a una muestra de parlamentarios** con el objetivo de recoger sus puntos de vista y sus experiencias como actores involucrados en el proceso de elaborar una propuesta legislativa de cambio climático y llevarla a su culminación. Para ello, en la siguiente tabla se lista y justifica a los congresistas que ameritaban ser interrogados en relación al asunto de esta investigación.

¹³ Aparte del trabajo de campo y las entrevistas, una fuente de información importante fue el conjunto de conversaciones, consultas y encuentros informales que se logró con asesores y personal del servicio parlamentario relacionados con la Comisión de Ambiente y Ecología y con la Comisión Especial de Cambio Climático, acercamientos cotidianos que permitieron obtener una mejor idea de lo que ocurría “entre bambalinas”, tanto en el seno de las propias comisiones como cuando la propuesta legislativa climática se puso a debate en el Pleno del Congreso.

TABLA 2**Congresistas seleccionados para entrevistas**

Congresista	Bancada	Razón
Marco Arana	Frente Amplio	Ha sido presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología e impulsor del dictamen de la Ley marco sobre Cambio Climático que se aprobó en marzo de 2018.
Carlos Tubino	Fuerza Popular	Crítico de algunas posturas ambientalmente radicales, postula en su bancada la posición de que hay que apoyar las iniciativas climáticas sin descuidar la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico.
Armando Villanueva	Acción Popular	En su bancada es el congresista más identificado con los temas climáticos. Ha sido presidente de la Comisión de Energía y Minas, donde impulsó el uso de las energías renovables
Tania Pariona	Nuevo Perú	Firme defensora de los derechos ambientales de las comunidades campesinas y amazónicas, autora de uno de los proyectos de ley sobre cambio climático, revaloriza el saber tradicional y ancestral en materia climática.
Gloria Montenegro	Alianza para el Progreso	En su bancada es la congresista más identificada con los temas climáticos. Es miembro titular de la Comisión Especial de Cambio Climático

Entre los asuntos abordados en las entrevistas, figuraron:

- 1) **Posición del congresista frente al cambio climático:** origen del calentamiento global; importancia del cambio climático para el Perú; posición del congresista y de su bancada ante proyectos de ley de cambio climático.
- 2) **Eventos y coyunturas condicionantes del debate de proyectos de ley sobre cambio climático:** interés de los congresistas en el cambio climático; papel de la COP20 y del Niño Costero; causas de la demora del actual Congreso en aprobar la Ley de Cambio Climático.
- 3) **Papel del parlamento peruano frente a la problemática del cambio climático:** rol del Congreso de la República en materia de cambio

climático. ¿Basta con dar una ley?; actitud de las bancadas ante el cambio climático; naturaleza científica o ideológica del cambio climático.

1.7.2 Fuentes secundarias

Las fuentes secundarias son las siguientes:

a) Compilación de actas, transcripciones y material audiovisual de los grupos de trabajo, las comisiones y el Pleno del Congreso. El parlamento registra documentariamente las diversas actividades que emprenden los parlamentarios en los espacios de deliberación y de trabajo, sea a través de recursos audiovisuales, sea por medio de documentos escritos que dan cuenta de los diversos eventos donde los legisladores participan. De esa forma, se tiene una base documental bastante exhaustiva y accesible, en razón de que se trata de actos públicos. Mucha de esta documentación se halla digitalizada, por lo que se ha podido acceder a través del portal del Congreso, o por último físicamente en su área de archivo general, donde también hay acceso para los investigadores. Las actas, las transcripciones y el material audiovisual conforman una importante base material que ha sido supremamente útil para esta investigación.

b) Revisión de los proyectos de ley y dictámenes producidos por los legisladores y las comisiones sobre el cambio climático. Estos recursos legislativos son bastante valiosos en tanto condensan las posiciones de los diferentes grupos parlamentarios sobre el asunto bajo examen. Sea a través de las fórmulas legales, sea por medio de la argumentación con la que sustentan los proyectos y dictámenes, ello ha permitido conocer el temperamento, el tipo de interés y el grado de manejo temático del que disponían los grupos parlamentarios en materia climática. El acceso a todo este material estuvo garantizado por cuanto el portal del Congreso de la República contiene toda esta información, a la que mantiene bastante actualizada.

c) Revisión de la literatura internacional sobre parlamentos y cambio climático. Vale decir que el desarrollo bibliográfico en torno a la relación entre ambos elementos no es tan abundante; sin embargo ya está emergiendo cierta literatura conformada por informes y reportes preparados por organizaciones no gubernamentales que promueven los asuntos climáticos y ambientales en los parlamentos del mundo (por ejemplo, Globe International o la Unión Interparlamentaria), material que proporciona información sobre el papel proactivo de los parlamentos frente al calentamiento global y la multiplicación de la legislación climática. A esto también se añade la cada vez más copiosa producción bibliográfica sobre el cambio climático desde el ámbito de las ciencias sociales y las políticas públicas, donde, más allá de los aspectos físico-químicos del proceso, se resaltan sus aristas políticas, económicas y sociales.



CAPÍTULO 2: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 EL FACTOR AMBIENTAL

En los últimos lustros los asuntos ambientales han venido ganando audiencia e interés en el Perú. Los medios de comunicación brindan sostenida cobertura a noticias sobre situaciones de contaminación o destrucción de ecosistemas; los políticos, mal que bien, emprenden una incorporación de baja intensidad de los tópicos ambientales; el Estado peruano, a la par que ha creado un ministerio especializado en la materia, ha venido estableciendo las políticas correspondientes; los académicos introducen la variable ambiental en sus investigaciones; los empresarios alegan abrazar una filosofía pro ambientalista; la normatividad ambiental se ha hecho más frondosa y abarcadora. Por añadidura, las encuestas que interrogan por los problemas más importantes del país registran, desde el 2008, a la contaminación ambiental y a la destrucción del ambiente como un tema que preocuparía a los ciudadanos. Pareciera, pues, que el discurso y la agenda ambientalistas han penetrado y calado en diversos sectores, logrando gran consenso y popularidad en el Perú¹⁴.

Con las anteriores menciones, quiero sostener que los asuntos ambientales están ganando cierta relevancia e interés en el país, haciéndose, incluso, un discurso políticamente correcto, sin que esto signifique que ellos se hayan convertido en una causa popular (Bravo, 2004). De hecho, no existe aún en el país ningún estudio cuantitativo, continuo y sistemático¹⁵ que indague

¹⁴ Por supuesto que esta afirmación habría que matizarla y confrontarla midiendo y comparando, por ejemplo, dichos y discursos con actitudes, comportamientos y decisiones. Posiblemente a ese nivel la fotografía no nos proporcionará un panorama tan optimista. A escala latinoamericana, el asunto también proyecta una imagen de consenso, que hace pensar que “todos se han vuelto ambientalistas”. A inicios de los años noventa, un analista lo veía así: “Todos los sectores políticos, los recién llegados, y hasta acérrimos críticos de los ambientalistas, como los empresarios e industriales, se han apropiado del discurso ambientalista. Desde Carlos Menem de Argentina hasta Fidel Castro de Cuba, todos proclaman la importancia de la variable ambiental. Parece ser que casi todo el mundo es ambientalista. Muchos de estos sectores, sin abandonar sus propias ideas, utilizan un discurso que incluye componentes ecológicos para legitimar nuevas normas e instituciones. Esto provoca una gran confusión, y se hace cada vez más difícil decir quiénes no son ambientalistas, y la discusión de los temas se empantana en los matices” (Gudynas, 1992, 112).

¹⁵ En países como México se ha logrado obtener información bastante pormenorizada sobre las cuestiones ambientales. Véase, por ejemplo, la Primera Encuesta Nacional de percepciones y actitudes sobre el medio Ambiente, del 2012, trabajo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ver: <http://historico.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaMedioAmbiente/>

específicamente sobre cómo los temas ambientales están siendo procesados por los ciudadanos, lo cual permitiría conocer el real posicionamiento del asunto en la sociedad peruana por encima de dichos políticamente correctos y apreciaciones impresionistas.

De la revisión informativa emprendida para este trabajo, es posible sostener que los datos cuantitativos sobre asuntos ambientales y cambio climático no son abundantes en el Perú. Y si ha habido encuestas que exploren dichos temas, estas no han sido continuas ni han tenido la frecuencia adecuada como para identificar tendencias o asociaciones. A diferencia del caso mexicano, por ejemplo, no se dispone de sondeos aplicados exclusivamente para recoger percepciones, conocimiento o actitudes de la gente hacia los tópicos ambientales. Si hubo un intento por generar data específica sobre el objeto ambiente, este no logró continuidad en el Perú, como se verá en el siguiente párrafo. En encuestas de opinión pública sobre temas generales, a lo sumo hemos hallado datos sueltos donde lo ambiental se halla subsumido junto a otros problemas que preocupan a los peruanos.

En cuanto a lo primero, hacia la segunda mitad de los años noventa, el Instituto Cuánto publicó resultados de cinco encuestas sobre el medio ambiente en Perú, las que se aplicaron en 1996, 1997, 1998, 1999 y 2001 (Cuánto, 2002, 5). Este interesante trabajo, de gran riqueza pues se trataba de un estudio específico y a escala nacional sobre la materia, se discontinuó, lo que impidió obtener una línea de tiempo que revele la evolución de la información, percepción y actitud de los ciudadanos. A modo de muestra, en la última encuesta nacional de 2001, donde se indagó sobre la posición de los problemas ambientales respecto de otros que afectaban al país, lo ambiental tenía muy pocas menciones, como lo indica la siguiente tabla.

También *La dimensión ambiental en los albores del siglo XXI. Miradas desde la diversidad. Encuesta Nacional de Medio Ambiente*. México, UNAM, 2015.

TABLA 3**Principales problemas del Perú reconocidos por la población, por dominios, 2001**

Principales problemas	Total	Dominio			
		Lima Metropolitana	Costa	Sierra	Selva
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Falta de empleo	37,5	39,3	40,2	34,9	34,3
Pobreza	20,8	19,4	22,3	19,7	24,7
Bajos ingresos	12,4	12,0	12,7	12,6	12,7
Contaminación del ambiente	2,7	3,4	2,9	2,4	1,2
Terrorismo	0,9	0,6	1,4	0,8	0,8
Narcotráfico	0,8	1,2	1,1	0,3	0,6
Otros	20,9	23,3	14,9	23,9	18,3
No sabe	3,8	0,6	4,5	5,4	7,0

Fuente: Cuánto, 2002.

La contaminación ambiental apenas obtiene 2,7% frente al 37,5% de la falta de empleo o el 20,8% de la pobreza, guarismos entendibles en un país donde las carencias materiales históricamente forman parte estructural de su conformación socioeconómica.

La empresa encuestadora Ipsos Perú, por su parte, suele realizar sondeos anuales donde incorpora una pregunta que también interroga sobre los principales problemas del país. Junto a situaciones conocidas como la corrupción, la inseguridad ciudadana, la pobreza o el desempleo, la encuesta hace referencia explícita a lo ambiental a través del ítem “Destrucción del medio ambiente” (Tabla 4).

Allí se observa la evolución que ha conocido dicho problema desde el 2006 al 2017¹⁶, donde consta que en 2006 y 2007 no había ninguna mención registrada que considere al ambiente como un asunto de preocupación nacional, o al menos en proporciones apreciables. Esto cambia a partir de 2008, cuando se detecta la primera inquietud sobre lo ambiental. A partir de allí, y hasta el 2017, el asunto se mantiene con cifras que oscilan entre el 6%

¹⁶ Evidentemente, no puede hacerse comparaciones entre las encuestas de Cuánto y de Ipsos Perú en razón a que responden a consideraciones técnicas distintas.

y el 11%, aunque muy por debajo de otros problemas que continúan siendo evaluados como más importantes. Pese a ello, es razonable sostener que lo ambiental ya logró ingresar en la agenda de preocupaciones ciudadanas, a juzgar por la sostenida presencia que mantiene desde 2008 hasta la actualidad.

TABLA 4

**Los problemas que más preocupan a los peruanos
Nivel nacional urbano (2006-2017)**

Asuntos que la gente reconoce como problemas del país	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ¹⁷	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Corrupción Coimas	36	36	43	39	47	38	41	43	48	52	47	52
Desempleo/falta de trabajo	61	53	38	41	40	36	29	27	21	23	26	21
Pobreza/hambre	46	39	36	34	32	32	23	20	18	19	19	19
Delincuencia/falta de seguridad	29	35	28	38	39	47	44	64	64	63	61	60
Costo de vida/precios altos	12	11	24	24	21	27	18	15	18	13	12	12
Abusos de autoridades	21	19	23	20	18	16	15	17	16	16	14	13
Educación inadecuada	25	27	23	19	14	14	14	14	22	22	21	17
Consumo de drogas y narcotráfico	27	21	16	16	17	17	24	20	18	18	19	19
Salud pública inadecuada	12	14	15	12	12	11	9	10	11	13	12	15
Terrorismo/Subversión	7	10	12	14	9	NP	23	8	3	3	9	4
Malas condiciones laborales	-	-	10	7	10	NP	6	7	NP	NP	NP	NP
Desigualdad/diferencias entre ricos y pobres	10	10	8	8	11	NP	12	14	9	10	9	9
Falta de agua potable y alcantarillado	-	5	7	7	6	NP	6	6	5	6	8	9
Destrucción del medio ambiente	-	-	7	10	11	11	10	6	8	8	8	11
Democracia insuficiente/Falta de democracia	3	6	7	5	7	NP		NP	NP	NP	NP	NP

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas aplicadas por Ipsos Perú.

http://www.ipsos.pe/opinion_publica

NP: no se preguntó

¹⁷ A diferencia de los demás años, la encuesta de 2011 incorpora lo urbano y rural.

Una pregunta que emerge de la tendencia registrada es cómo así, de no aparecer en 2006 y 2007, a partir de 2008 las encuestas captan de forma constante la persistencia del problema ambiental. Una posible explicación proviene de la coyuntura política de fines de 2007 e inicios de 2008, cuando se produjo un debate público a raíz de la sorpresiva propuesta del poder Ejecutivo de crear un ministerio del ambiente. Ello debió sensibilizar a la opinión pública acerca de la necesidad de que el Estado debía instituir un sector especializado que diera respuesta a toda una problemática que se estaba enfrentando de forma desarticulada (Charpentier e Hidalgo, 1999) y que se observaba como relevante por otros países de la región, donde ya existían ministerios o secretarías alrededor de temas ambientales¹⁸.

Es así que en mayo de 2008, sin que el gobierno de entonces lo haya ofrecido en la campaña electoral del 2006, se creó el Ministerio del Ambiente (Peirano 2011), teniendo como su primer responsable al biólogo Antonio Brack Egg. De esta forma, los temas ambientales dejaban de tener una indecorosa marginalidad en la estructura del Estado peruano: de haber estado encarnados por el Consejo Nacional del Ambiente, entidad sin rango ministerial y con facultades no ejecutivas, ahora tendrían un responsable en el gabinete ministerial, con voz y voto, competencias específicas y mayor visibilidad pública.

2.2 LA CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL

Otro campo donde lo ambiental ha logrado presencia mediática, aunque asociado a hechos a veces funestos, es el de los llamados conflictos socioambientales. Desde comienzos del presente siglo, el Perú se ha visto sacudido por ese tipo de conflicto, haciéndose recurrente en su devenir social y político, generando coyunturas que los sucesivos gobiernos han tenido que enfrentar no siempre del modo más responsable.

¹⁸ Tómese el caso pionero de Venezuela para América Latina, cuando en 1977 creó el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Fue un caso excepcional que un país como Venezuela le diera máxima jerarquía a dicho sector, pues en otros países las dependencias ambientales comenzaron a instituirse como subsectores dependientes dentro de otros ministerios o secretarías.

Tales situaciones conflictivas han guardado estrecha asociación con los posibles impactos ambientales, económicos y culturales de las actividades derivadas de las cada vez más importantes industrias extractivas en la economía peruana (Bebbington, 2013). De hecho, los gobiernos de Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala han experimentado tensos momentos a causa de coyunturas conflictivas marcadas por fuertes movilizaciones sociales en torno a proyectos extractivos, las que gatillaron crisis ministeriales, desbordes populares y alteraciones al orden, sin olvidar las lamentables pérdidas humanas y materiales¹⁹ (Alayza, A. y E. Gudinas, 2011).

El primer conflicto de relevancia supralocal se suscitó en 2000, en Choropampa, Cajamarca, marcando el inicio de una tendencia que anticiparía las tirantes relaciones entre empresas extractivas, comunidades y Estado. Un siguiente caso fue el de Tambogrande, Piura, entre 2001 y 2003, en donde la empresa minera Manhattan fue prácticamente expulsada de esta zona agrícola, tras su propuesta de abrir un tajo abierto en medio del principal centro poblado del valle, lo que se rechazó con la realización de una consulta popular local. Entre octubre y diciembre de 2004, la ciudad de Cajamarca se vio conmovida por masivas movilizaciones frente a la decisión de la minera Yanacocha²⁰ de iniciar operaciones extractivas en una montaña (Quilish), donde se asentaría un rico yacimiento de oro, mientras que la población manejaba la creencia de lo sagrado de dicho accidente geográfico porque proveía de agua a varios pueblos de Cajamarca²¹.

Otro caso que detonó desde 2004, y que aún no ha recibido una solución integral, es el de La Oroya, ciudad de la sierra central del país históricamente expuesta a las emisiones de plomo de la fundición metalúrgica de la que depende social y económicamente. Sus habitantes, divididos entre quienes apoyan la actividad metalúrgica y quienes la cuestionan, han protagonizado

19

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/\\$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF)

²⁰ Minera Yanacocha es la misma empresa que estuvo involucrada en Choropampa.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/\\$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF)

²¹ <http://www.larepublica.pe/columnistas/hotel-de-paso/quilish-la-historia-de-un-conflicto-que-no-termina-15-09-2011>

intermitentes movilizaciones contra el Estado, sin que a la fecha se tenga una solución integral y definitiva (Bravo, 2015).

Pero la fase expansiva de la conflictividad socioambiental escaló hasta llegar a su momento más funesto con el denominado “Baguazo”, denominación usada para referirse a un conjunto de movilizaciones sociales sobrevenidas entre mayo y junio de 2009 en diversas comarcas de la selva peruana, a raíz de unos decretos legislativos promovidos por el poder Ejecutivo que disponían un cambio en el régimen de tenencia de bosques y tierras forestales, lo que fue percibido por las poblaciones locales como una amenaza a sus derechos a la propiedad, al libre acceso y a la conservación de dichos recursos. Por añadidura, en la elaboración de tales decretos no se tomaron en cuenta el sentir y la opinión de las poblaciones afectadas, menos sus creencias ancestrales y su relación secular con la tierra. Las hostilidades se suscitaron tras meses de indiferencia por parte del gobierno aprista y de las elites capitalinas, confirmando antiguos diagnósticos sobre los *cleavages* sociales, culturales y geográficas que atraviesan al Perú. Así, el “Baguazo” se convirtió en el conflicto más trágico de la historia del país: murieron 32 personas, en su mayoría policías²².

Luego, cuando se suponía que con el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) los conflictos podrían atemperarse, dado su discurso socialmente inclusivo y su perfil de centroizquierda, la realidad terminó por desmentir dicha conjetura. A pocos meses de iniciada su gestión gubernamental, Humala debió enfrentar crecientes protestas sociales en torno al proyecto aurífero Conga, el cual concitó la atención nacional por varios meses entre fines de 2011 e inicio del 2012. Dicha situación contenciosa se convirtió en un tremendo problema para el gobierno entrante, que tuvo que enfrentar el costo político de licenciar a dos gabinetes ministeriales al no haber podido transformar el conflicto y encaminarlo hacia su resolución. A la fecha, aunque las movilizaciones y medidas de fuerza ya no continúan, existe un ambiente de “esperar y ver”, mientras que la empresa aún no decide reanudar el proyecto y el Estado ha optado por mantener un perfil bajo, asediado por otros problemas políticos (De Echave y Diez, 2013).

²²[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/\\$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF)

Pero Conga no fue el último ni el más borrascoso de los conflictos sufridos. Tía María²³ constituyó otra situación que comprometió la atención del país, dando origen a otra crisis de gobierno como también a graves enfrentamientos entre manifestantes, dirigentes y fuerzas del orden. En este caso la empresa minera Southern Copper tenía interés en iniciar en 2011 un proyecto cuprífero en el distrito de Cocachacra, provincia de Islay, región Arequipa. Si bien entes especializados como la Oficina de las Naciones Unidas de Servicio para Proyectos hicieron 136 observaciones al estudio de impacto ambiental presentado en 2009 por la empresa, los agricultores mantenían su temor por el impacto negativo del proyecto en la producción agrícola local, provocado por el gran consumo de agua que supondrían las operaciones mineras²⁴. Así, en marzo de 2015, diversos alcaldes distritales, dirigentes sociales y población local, en su mayor parte vinculada a la agricultura, emprendieron medidas de fuerza que, tras enfrentamientos con la policía, se tradujeron en personas fallecidas, heridos, propiedad privada y pública agredida, pérdidas económicas, etc²⁵. El gobierno de Humala tuvo que declarar el estado de emergencia en la zona y la empresa Southern, frente a una situación que devino en totalmente incontrolable, optó por poner en “pausa” el proyecto.

Los casos revisados expresan parcialmente la recurrente presencia de conflictos en el Perú entre cuyas causas concurrentes se encuentra lo ambiental. Su frecuencia, duración y magnitud, sus efectos políticos y su capacidad de modificar la agenda política, “así como el efecto demostración que generan en posibles nuevos focos de conflicto, han causado inquietud en amplios sectores políticos, mediáticos y económicos, quienes claman por estrategias de respuesta preventiva ante futuros desencuentros”²⁶.

Ahora bien, vale decir que la literatura especializada sobre conflictos no necesariamente concuerda en resaltar los aspectos ambientales de los

²³ <https://redaccion.lamula.pe/2015/03/31/5-claves-para-entender-el-conflicto-por-tia-maria/jorgepaucar/>
²⁴

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/\\$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF)

²⁵ <http://utero.pe/2015/04/24/todo-lo-que-tienes-que-saber-sobre-el-conflicto-en-tia-maria-explicado-en-cinco-pasos-sencillos/>

²⁶

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/\\$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2014/com2014enemin.nsf//pubweb/A99A2654DE6886FD05257E8300612CD1/$FILE/MEMORIAMISIONENERGIAMINAS2014-15.PDF)

mismos. Como manifestamos en otra parte, respecto de un trabajo del politólogo Moisés Arce, “En cuanto a la nomenclatura utilizada, es llamativo que Arce prefiera los términos de protesta social o de movilizaciones y no los de conflictos sociales, conflictos socioambientales, conflictos mineros, conflictos ecológicos distributivos o luchas ecoterritoriales, que son usados por otros autores y entidades especializadas” (Bravo, 2016, 183).

Sin embargo, más allá de la terminología, buena parte de los conflictos tiene un componente ambiental innegable. Tanto así que la Defensoría del Pueblo, quien clasifica y hace seguimiento pormenorizado de la conflictividad social del país, mensualmente viene encontrando que la mayoría de casos tienen motivaciones relacionadas con el ambiente, lo que se ha convertido en una constante. Solo a modo de muestra, en la siguiente tabla construida por la Defensoría para su informe de setiembre de 2016²⁷, se observa cómo lo socioambiental hegemoniza el universo de conflictos sociales, llegando a cubrir el 70% de los mismos.

TABLA 5
Perú: conflictos sociales, según tipo, setiembre 2016
(Número de casos)

Tipo	N° de casos	%
Socioambiental	145	70,0%
Asuntos de gobierno local	18	8,7%
Asuntos de gobierno nacional	12	5,8%
Demarcación territorial	11	5,3%
Comunal	10	4,8%
Otros asuntos	5	2,4%
Asuntos de gobierno regional	3	1,4%
Laboral	3	1,4%
Cultivo ilegal de coca	-	0,0%
Electoral	-	0,0%
Total	207	100,0%

Fuente: Defensoría del Pueblo (2016, 7)

²⁷ <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N-151-Septiembre-2016.pdf>

Hasta acá se tiene, entonces, que la nutrida conflictividad social experimentada por el país en los últimos 17 años ha contribuido en colocar al objeto ambiente en un lugar importante de los procesos sociopolíticos nacionales, en los que antes no tenía participación central.

2.3 EL CAMBIO CLIMÁTICO

Como dijimos en otro trabajo (Bravo, 2014), tras haber desplazado a otros problemas ambientales de la agenda pública mundial (la capa de ozono, la amenaza nuclear, la lluvia ácida), el cambio climático se ha convertido en una narrativa global merced a la conciencia pública que ha ganado, al cuestionamiento que impone al modo de vida de la humanidad, a los intereses y conflictos que trasluce y, cómo no, a su atribuida capacidad de trastornar las bases de reproducción de nuestra civilización (Pardo, 2007). La realización de eventos y cumbres mundiales, la suscripción de acuerdos con carácter de vinculantes, la consolidación temática e institucional en los organismos supranacionales (el Panel Intergubernamental de Cambio Climático en la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo), la recurrente mención que muchos jefes de Estado hacen del asunto, la difusión de informes científicos e incluso la presencia de líderes de opinión y movimientos de tipo negacionista (Dunlap y Brulle, 2015), corroboran la centralidad que ha ganado el cambio climático en los últimos tiempos.

En el Perú ocurre algo semejante. Identificado como un problema de tipo ambiental, el cambio climático también ha estado ganando relevancia y notoriedad en el país, sea por los recientes trastornos climáticos y los desastres que han originado, sea por la difusión de miradas semialarmistas presentadas en los medios de comunicación, así como por la influencia de la variable internacional ya referida, de donde provienen reportes científicos, noticias y advertencias sobre su inminencia.

Dicho esto, es posible afirmar que dentro del país el cambio del clima ya ha comenzado a desplazar a otras situaciones ambientales, como puede ser el caso de los residuos sólidos, la contaminación del aire o la pérdida de ecosistemas, aunque los conflictos asociados a la minería y los recursos naturales tienen fuerte presencia en el imaginario social, como ya se vio.

En el plano científico, la realidad del país no brinda un panorama muy estimulante, pues los recursos para la investigación científica en general son muy pobres, lo que se replica en el caso del cambio climático, donde las investigaciones no son para nada numerosas. Aunque en el campo de las ciencias duras se observa mucha inquietud y entusiasmo, de hecho, buena parte de las iniciativas provienen de investigadores extranjeros²⁸.

En el frente académico de las disciplinas sociales peruanas, el interés en torno a los asuntos ambientales y, en específico, al calentamiento global, ha sido también tardío²⁹, replicando lo acontecido con los estudios sociológicos, politológicos y antropológicos de otras latitudes, donde los trastornos climáticos tampoco recibieron temprana respuesta (Bravo, 2014, 65). Algunos autores han hecho severos llamados de atención en torno a esta prolongada ausencia de sociólogos, antropólogos y politólogos en el tratamiento del fenómeno climático. Por ejemplo, el teórico político alemán Harald Welzer afirmaba que

“resulta desconcertante que prácticamente todos los análisis científicos de los fenómenos y las consecuencias del cambio climático sean estudios de las ciencias naturales, modelizaciones y pronósticos, mientras que del lado de las ciencias sociales y de la cultura impera el silencio, como si fenómenos tales como los colapsos sociales, los conflictos de recursos, las migraciones masivas, las amenazas a la seguridad, el miedo, la radicalización, las economías de guerra y de violencia, etc. no recayeran en su área de competencia” (Welzer, 2010, 53).

Desde el lado de las ciencias biológicas, en un artículo de la revista *Nature* el académico Kerri Smith se preguntaba por qué los sociólogos han sido tan lentos para estudiar el cambio climático: “El cambio climático es en esencia un problema social, entonces, ¿por qué los sociólogos se han mostrado tan lentos en estudiarlo?... Puesto que la sociología tradicionalmente ha estado

²⁸ En agosto de 2016, en la ciudad de Huaraz, participamos en el Foro Internacional de Glaciares y Ecosistemas de Montaña, organizado por el Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM), organismo adscrito al Ministerio del Ambiente. La mayor parte de las presentaciones correspondieron a investigadores extranjeros que expusieron sus hallazgos sobre el impacto del cambio climático en los referidos accidentes geográficos. Obviamente que las disciplinas duras tuvieron la voz cantante en este evento: la climatología, la oceanografía, la geología, la geografía, la meteorología, entre otras especialidades afines.

²⁹ Las referencias a la producción bibliográfica peruana se harán en el capítulo sobre el estado de la cuestión.

enfocada en la gente antes que en el ambiente, los sociólogos se han mostrado poco dispuestos en abordar el cambio climático” (Smith, 2009, 89)

Sea como fuere, desde fines de la primera década de los años 2000 se han multiplicado los estudios, investigaciones y notas periodísticas sobre el calentamiento global y sus efectos en el Perú³⁰. Diversas publicaciones científicas, informes, así como documentos gubernamentales dan cuenta del grado de vulnerabilidad del Perú frente a los efectos del calentamiento global (Ruiz, 2012; Postigo, 2014; Vargas, 2009; Valverde, 2014). Este nivel de exposición del territorio peruano se incrementa en razón a su situación geográfica, su biodiversidad, la configuración de su relieve, la ubicación de sus principales cuencas acuíferas, la existencia de múltiples pisos ecológicos y, por supuesto, la distribución desigual de la población, donde la de bajos recursos suele ubicarse en zonas de alta exposición y vulnerabilidad (Pulgar Vidal, 2010).

En cuanto a la información cuantitativa sobre el cambio climático, esta tampoco es copiosa, lo que impide hacer aseveraciones contundentes sobre su recepción y posicionamiento en la población o en la agenda de las elites. En la encuesta de 2001, aplicada por el ya referido Instituto Cuánto, se introdujo una mención puntual al cambio climático a través del ítem “Calentamiento del planeta”, viéndolo como parte de una problemática global. En la siguiente tabla se hace mención a diversos problemas ambientales de alcance mundial, en donde el cambio climático no necesariamente había desplazado a los demás.

TABLA 6

Población preocupada por los problemas ambientales del mundo, 2001

Tipo de problema	Total	Muy preocupado	Preocupado	Poco preocupado	Nada preocupado	No sabe
Desaparición de algunas especies de plantas y animales	100,0	39,8	42,9	15,0	1,3	1,1
Uso excesivo de recursos naturales	100,0	32,3	46,5	16,7	1,7	2,8
Desaparición de bosques tropicales	100,0	40,5	40,5	14,6	1,7	2,7
Calentamiento del planeta	100,0	49,9	29,6	7,0	1,9	11,5

³⁰ Profundizo sobre las contribuciones de las ciencias sociales peruanas al estudio del cambio climático en Bravo (2014).

Destrucción de la capa de ozono	100,0	55,7	25,5	5,1	1,1	13,1
Que la contaminación de los países industrializados afecte a los menos industrializados	100,0	35,9	38,3	16,8	2,2	6,7

Fuente: Instituto Cuánto, 2002.

El Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú aplicó algunas encuestas a nivel de la ciudad de Lima que indagaron sobre el ambiente. Así por ejemplo, en un sondeo que tuvo como tema central al medio ambiente, publicado en mayo de 2009, al preguntarse sobre los problemas ambientales que más afectan al país, el calentamiento global es evaluado como el principal problema ambiental: de 38% en 2008 pasa a 46% el año siguiente (Tabla 7)³¹. Este instituto no ha vuelto a hacer otra encuesta sobre el ambiente, por lo que no es posible identificar tendencia alguna.

TABLA 7

Y de los siguientes, ¿cuáles son los tres problemas que según Ud. Afectan más al país en general?

Respuestas múltiples

Respuestas	Mayo 2008	Mayo 2009
El calentamiento global o “efecto invernadero”	38	46
La contaminación del aire en general (fábricas, refinerías)	50	37
El deshielo de los nevados andinos	19	36
La contaminación por humos o gases de los automóviles	44	35
La pérdida de bosques	25	34
La falta de agua	26	30
La contaminación de las aguas de los ríos	34	26
La erosión o empobrecimiento de los suelos	15	15
La desaparición de especies animales y vegetales	18	14
La contaminación de las costas y los lagos	6	7
No precisa	1	5
Base de entrevistas ponderada	507	470

Fuente: IOP, mayo 2009.

Volviendo a la empresa Ipsos Perú, del cúmulo de encuestas de opinión pública que realiza mes a mes, en la aplicada en marzo de 2010 se incluyó

³¹ Tómese en cuenta el detalle que se trata de una encuesta sobre diversos tópicos ambientales que no incluye comparaciones, por ejemplo, con otros asuntos de interés público, tales como la seguridad ciudadana, la corrupción, el desempleo, la pobreza, entre otros.

una pregunta sobre la causa de los terremotos, dado el alto grado de exposición del territorio peruano a dichos fenómenos telúricos. Resultó bastante curioso que cierta porción de entrevistados le atribuyan al cambio climático ser la causa de los terremotos.

TABLA 8

8. Según lo que sabe o ha escuchado hablar, ¿cuál cree que es la razón principal por la que ocurren los terremotos?		%
Debido al choque de las placas tectónicas que están en constante movimiento debajo de la superficie	57	
Debido al cambio climático	22	
Son un castigo de Dios por el mal comportamiento de las personas	13	
Son una respuesta a una particular alineación de los planetas	3	
No precisa	5	

Fuente: Ipsos Apoyo, marzo 2010

Al mes siguiente, la citada empresa incorporó en su encuesta nacional urbana un par de preguntas sobre el cambio climático³² (Tabla 9) cuyas respuestas revelan la creencia de que éste ya ha comenzado a operar en las regiones de los entrevistados.

TABLA 9

En su opinión, ¿cree que ha habido un cambio climático en su región?

Respuestas	%
Sí ha habido	91
No ha habido	8
No precisa	1

Fuente: Ipsos Apoyo, abril 2010

³² Lamentablemente no se cuenta con preguntas semejantes que hayan sido incorporadas en otras encuestas de esta empresa.

Un matiz interesante es introducido en otra pregunta de este sondeo (Tabla 10), donde los encuestados identifican el origen de los trastornos climáticos que reconocen en sus localidades: mientras la mayoría (43%) lo atribuye a causas provenientes de las actividades humanas (que es la suma de los que responsabilizan a las empresas extractivas y a los mismos pobladores como sus causantes), el 25% piensa que es un ciclo normal de la naturaleza, que es una de las tesis esgrimida por los grupos negacionistas. La respuesta mayoritaria (28%) de que el origen de los trastornos climáticos locales radicaría en el cambio climático mundial podría interpretarse tanto como que existen factores naturales como variables antropogénicas.

TABLA 10

¿Cuál cree que es la razón por la que ha ocurrido este cambio climático en su región? (con tarjeta)

Razones	%
El cambio climático a nivel mundial	28
La contaminación generada por empresas extractivas	25
El cambio climático es un ciclo normal en la naturaleza	25
La contaminación generada por los propios pobladores	18
El cambio climático es un castigo de Dios	3

Fuente: Ipsos Apoyo, abril 2010

Siete años más tarde, a inicios del fenómeno que se denominó el Niño Costero, que asoló la costa norte y central peruana entre los meses de febrero y abril de 2017, manifestándose en inundaciones, huaycos, avenidas y riadas que impactaron en un sinnúmero de ciudades y localidades de tales regiones³³, Ipsos Perú inquirió sobre las causas de este episodio climático.

³³ Sus desastrosos efectos generaron daños materiales y pérdidas humanas que el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional estimó, al 7 de abril de 2017, en 215,691 viviendas afectadas, 163,473 damnificados y 106 víctimas mortales. <https://www.facebook.com/COENPeru/photos/rpp.1266181133502191/1315813065205664/?type=3&theater>

Una importante mayoría (58%) estimó al cambio climático como el responsable³⁴, como se lee en la tabla siguiente.

TABLA 11



Fuente: Ipsos Perú, febrero 2017.

Otro dato referencial es aquel que entregó el Centro de Investigaciones Pew³⁵, que entre marzo y mayo de 2015 aplicó una encuesta en una muestra de 40 países en torno a las principales amenazas globales. En los países latinoamericanos seleccionados, resalta el hecho de que el cambio climático es percibido como la principal amenaza, como se ilustra en la Tabla 12.

³⁴ Observamos cierta predisposición de sentido común orientada a evaluar al cambio climático como la causa de cualquier trastorno o evento anómalo.

³⁵<http://www.pewglobal.org/2015/07/14/climate-change-seen-as-top-global-threat/>

TABLA 12**Principales amenazas en el mundo (%)**

Países	Cambio climático	Inestabilidad económica	Estado Islámico	Programa Nuclear iraní	Ataques cibernéticos	Tensiones con Rusia	Disputas territoriales con China
Argentina	57	49	34	31	28	22	18
Brasil	75	60	46	49	47	33	28
Chile	62	39	31	31	22	15	15
México	54	46	2	28	30	16	14
Perú	75	58	35	42	35	26	27
Venezuela	60	60	28	35	38	22	24

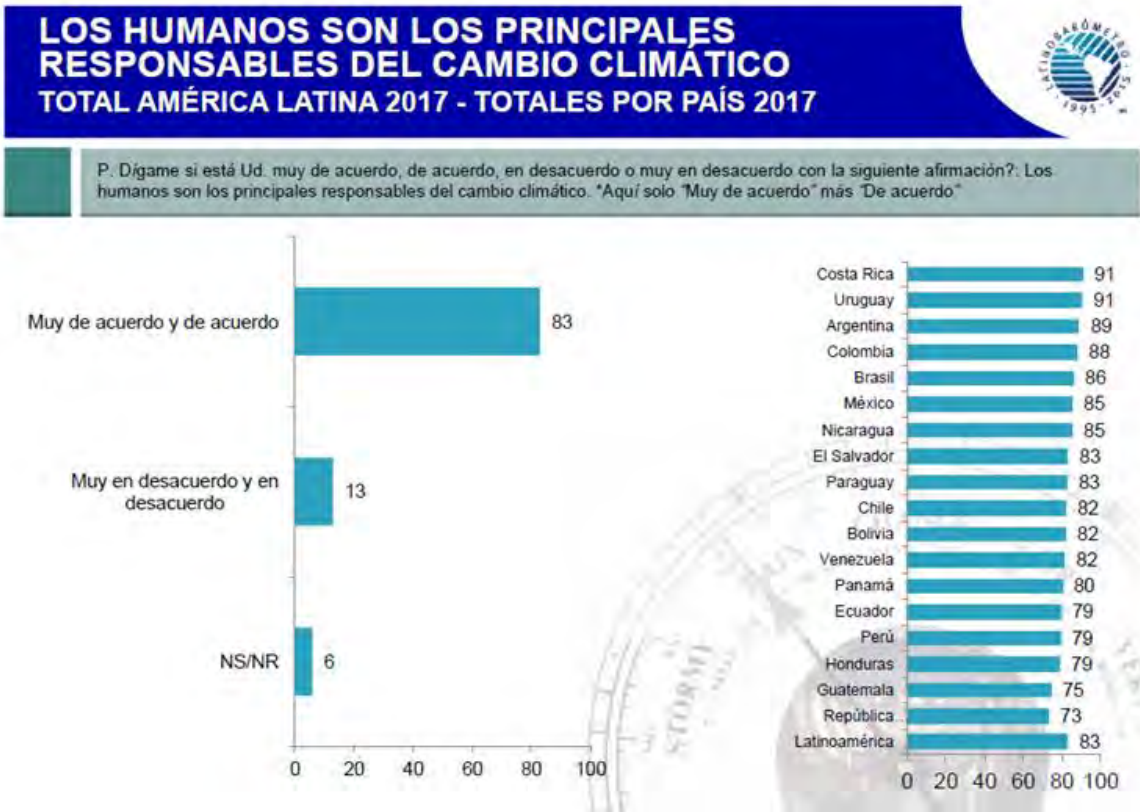
Fuente: Elaboración propia a partir de Pew Research Center, 2015.

De estos seis países latinoamericanos, Perú y Brasil destacan en virtud a que el 75% de los encuestados evalúa al cambio climático como la principal amenaza global, por encima de los restantes. O sea, una gran mayoría de peruanos estima que el calentamiento global es una amenaza incluso mayor que la inestabilidad económica, uno de los riesgos con los que estamos más familiarizados.

Otra fuente que entrega algunos datos cuantitativos sobre el cambio climático es el último reporte de la Corporación Latinobarómetro, donde se incluyeron algunas preguntas sobre el fenómeno. De las cuatro preguntas aplicadas, se seleccionan dos en razón a que se muestran los datos desagregados a nivel de países, pudiéndose distinguir el caso del Perú. La primera tiene que ver con el ente responsable de la agudización del cambio

climático, pregunta vinculada a algunas actitudes negacionistas que abundan en algunos países del mundo desarrollado. El Gráfico 1 señala que el 79% de los peruanos están de acuerdo y muy de acuerdo con atribuir al ser humano la responsabilidad en el origen del cambio climático. Aunque la cifra es relativamente alta (79%), y expresiva de que los peruanos no dan mucha cabida a las explicaciones escépticas o negacionistas, Perú se encuentra debajo de muchos otros países como también del promedio latinoamericano (83%) y apenas encima de otros dos países.

GRÁFICO 1



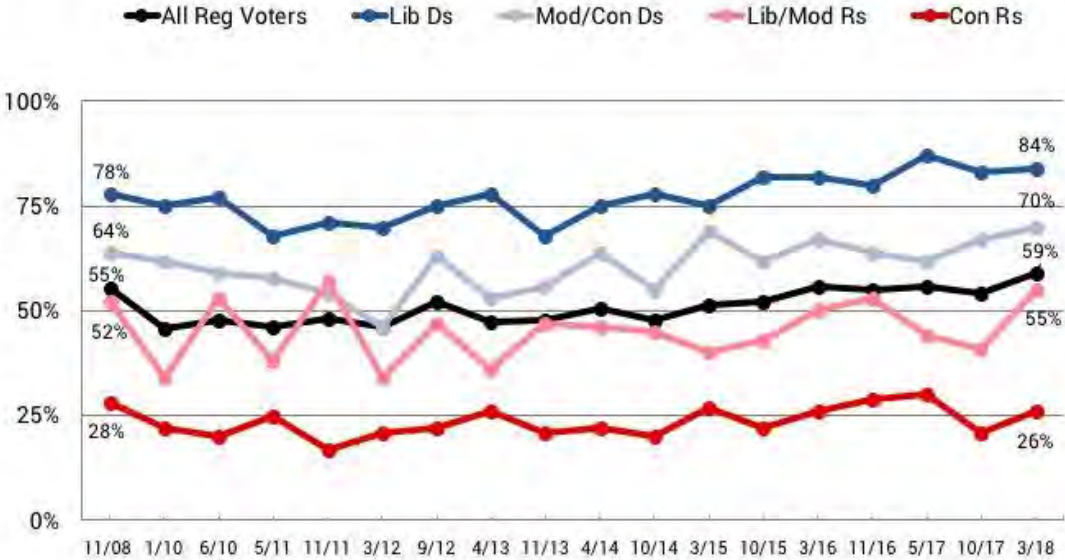
Fuente: Latinobarómetro, 2017

A modo de contraste, en Norteamérica es conocido el activismo y presencia de grupos y tendencias negacionistas del calentamiento global, aunque relativamente minoritarios, se hallan organizados en partidos, medios y líderes de opinión. Si en América Latina y en el Perú las cifras de los sondeos suelen ser bastante favorables a la idea del origen antropogénico del

calentamiento global, en Estados Unidos esa contundencia se relativiza. Por ejemplo, en la reciente encuesta aplicada por el Yale Program on Climate Change Communication y la George Mason University Center for Climate Change Communication, publicada en marzo de 2018, se observa que, en promedio, el 59% de los votantes registrados creen que el calentamiento global es causado por las actividades humanas, tal como lo indica el Gráfico 2³⁶.

GRÁFICO 2

A Majority of Registered Voters Think Global Warming Is Caused Mostly By Human Activities



Assuming global warming is happening, do you think it is...? (a) caused mostly by human activities; (b) caused mostly by natural changes in the environment; (c) Other (please specify); (d) None of the above because global warming isn't happening. [% responding "caused mostly by human activities"]

March 2018. Base: Registered American Voters.



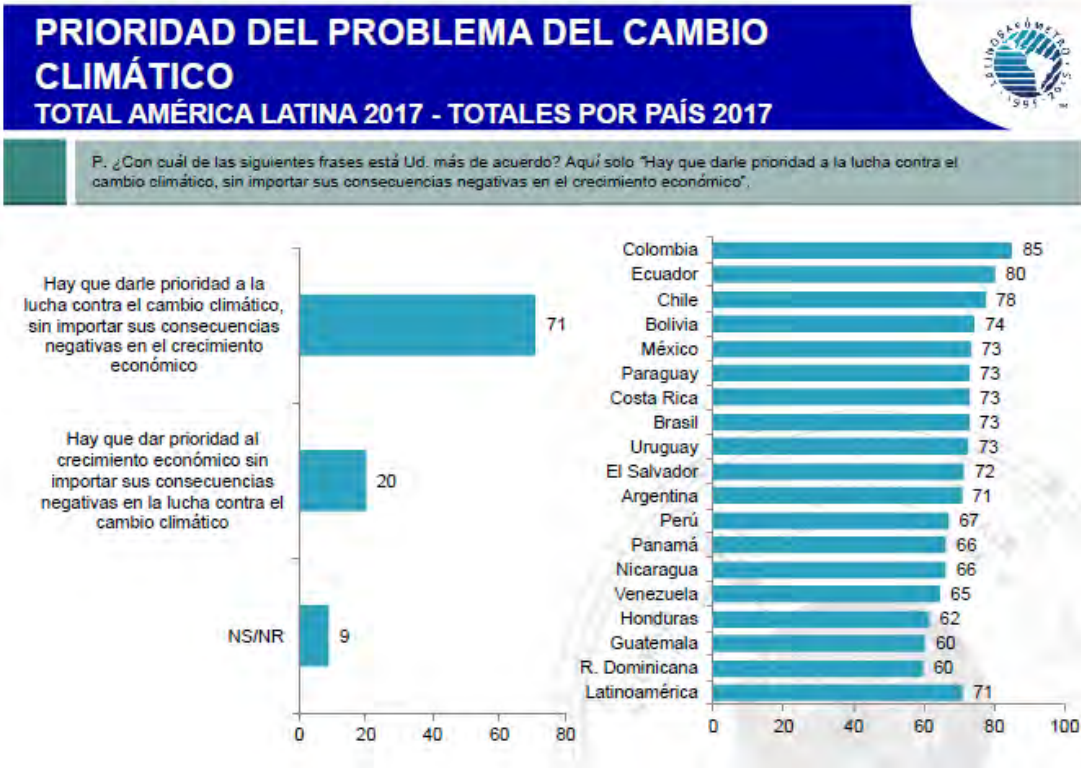
Fuente: Leiserowitz, A., Maibach, E., Roser-Renouf, C., Rosenthal, S., Cutler, M., & Kotcher, J. (2018, 8)

Luego, confrontando la lucha contra el cambio climático con el crecimiento económico, el Gráfico 3 muestra una pregunta indaga sobre la prioridad que

³⁶ Los casos se distribuyen en cuatro grupos: los demócratas liberales, los demócratas moderados y conservadores, los republicanos moderados y liberales, y los republicanos conservadores. Este último grupo es el que suele mantener las posturas escépticas y negacionistas más duras y consistentes.

la gente le adjudica al tema. Así, es llamativo que a escala latinoamericana el 71 % considere que es preciso otorgar prioridad a la lucha contra el cambio climático por encima de sus posibles impactos negativos en el crecimiento económico. Si bien el Perú se halla debajo de ese promedio con 67%, por debajo de él hay seis países, lo que plantea dudas respecto a la presunta intangibilidad del ya trajinado modelo económico imperante, que tiene en el crecimiento económico su persistente caballito de batalla.

GRÁFICO 3



Fuente: Latinobarómetro, 2017

En cuanto a otras fuentes no académicas, los medios nacionales proporcionan numerosas y frecuentes notas periodísticas que informan sobre episodios climáticos, reportes científicos, advertencias hechas por expertos, pronunciamientos de autoridades, eventos especializados, etc.³⁷.

³⁷ Un trabajo ya citado, que hace seguimiento del cambio climático en medios escritos, es Palacios (2017), donde compara el tratamiento que los diarios La República y Correo hicieron del asunto a raíz de la COP 20.

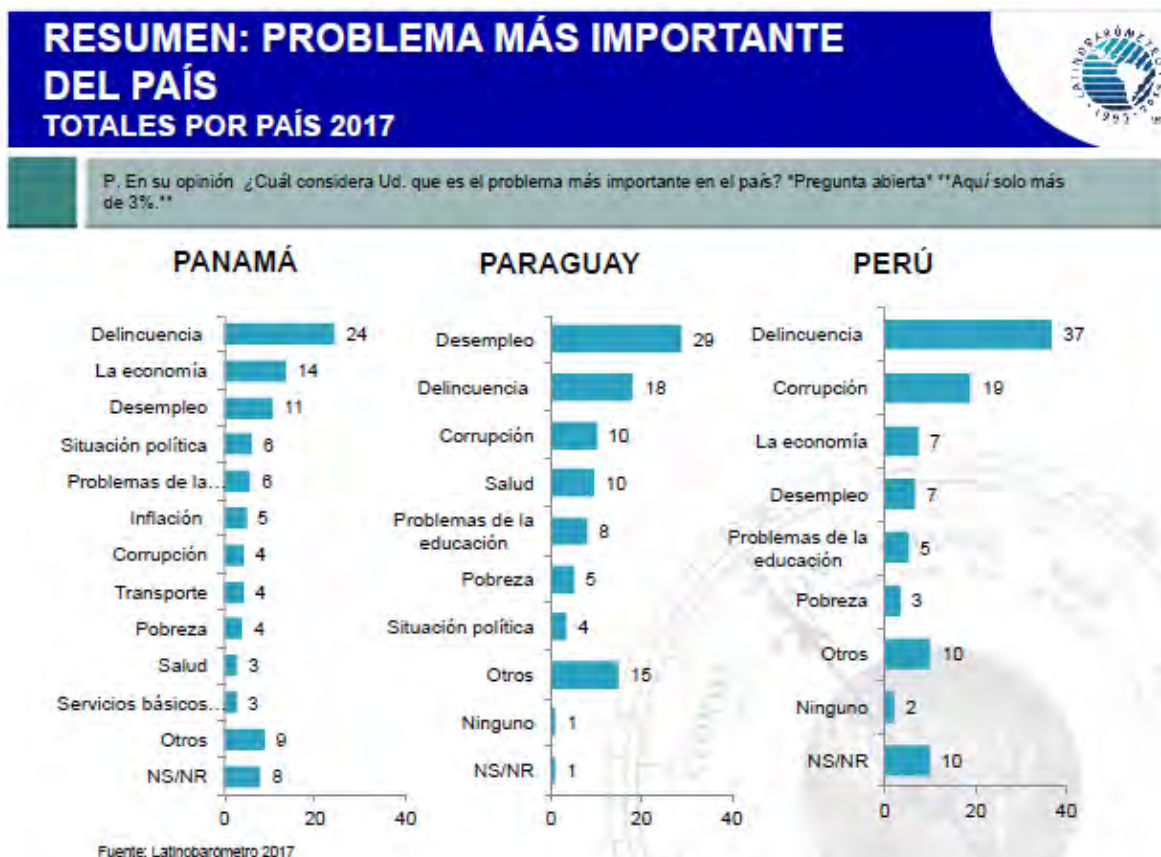
Estas publicaciones presentan al cambio climático como una realidad cuyas consecuencias serán bastante sentidas en el territorio nacional, si es que no se está manifestando ya. Un ejemplo de esto es el ya referido Niño Costero, que fue interpretado como expresión temprana del cambio climático (Tabla 9). Otro hecho ilustrativo fue la realización de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en Lima (COP-20), en diciembre de 2014, cuya cobertura mediática contribuyó a reforzar la noción de calentamiento global en la opinión pública. Un caso que también contribuye a difundir el asunto climático proviene de las frecuentes notas periodísticas que dan cuenta de futuras sequías y escasez de agua en razón del cada vez más notorio retroceso de los nevados andinos. Todos estos hechos –algunos experimentados directamente, otros anunciados para el futuro—contribuyen a colocar al cambio climático como el problema ambiental más conocido y preocupante en el país, sin olvidar que, en términos comparativos, dicho asunto no supera a otros problemas que son vistos como mucho más importantes, como son la inseguridad ciudadana o la corrupción.

Esto último es relevante de ser tomado en consideración, pues a partir de la data recogida en algunas de las encuestas de opinión presentadas emerge la impresión de que el cambio climático y los asuntos ambientales gozan de un importante apoyo público. Los porcentajes presentados por Latinobarómetro, pero sobre todo aquellos vertidos por el Pew Research Center, parecerían indicar que tanto en América Latina como en el Perú existe una significativa identificación y preocupación con los trastornos que se derivarían de los cambios en el clima. De hecho, una mirada lineal de esos resultados respaldaría tan auspicioso diagnóstico. Sin embargo, cuando esa información es cruzada con las encuestas que indagan por los principales problemas que preocupan a los peruanos (Tabla 4), los asuntos ambientales –dentro de los cuales se asume está el cambio climático—se hallan rezagados frente a otras situaciones que la gente define como más preocupantes.

Igual ocurre con la propia encuesta de Latinobarómetro, pues si de un lado muestra cifras expectantes sobre el cambio climático en la región, de otro indica que los ciudadanos latinoamericanos y peruanos se hallan mucho más inquietos a causa de otras problemáticas. Así, en el siguiente gráfico, se observa que los temas ambientales no aparecen mencionados explícitamente

como parte de los problemas más importantes del Perú, situación que se reitera en todos los demás países de la región donde Latinobarómetro aplicó su encuesta.

GRÁFICO 4



Fuente: Latinobarómetro, 2017

Esto permite a otros autores aseverar que:

“Por un lado, la problemática del cambio climático parece ser un tema que preocupa a las sociedades latinoamericanas, pero no constituye una cuestión prioritaria u urgente. Hay otros temas que son percibidos como más importantes en el corto plazo (temas económicos, seguridad, corrupción, etc.). Sin duda, esto es un elemento que incide fuertemente sobre la atención y relevancia que le prestan los partidos y coaliciones políticas a la problemática climática, y que claramente ayuda a explicar su bajo nivel de politización en los países de la región. Sin embargo, los altos niveles de preocupación que muestran las sociedades latinoamericanas en relación a la temática no es un dato menor. Sugieren un nivel de atención

social y preocupación latente sobre el tema que puede ser movilizadopolíticamente.” (Ryan, 2017, 282)

Ahora bien, en la medida que el cambio climático ostenta diversos ángulos de abordaje —como el físico-químico o el político— otro de sus aspectos problemáticos guarda relación con las decisiones económicas y productivas. Por ejemplo, cuando se plantean iniciativas proclimáticas en las cumbres y las conferencias sobre el clima, más allá de que estas logren respaldo o no, lo real es que muchas de estas pretenden atacar ciertos aspectos económicos del problema, como puede ser el planteamiento de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los países más industrializados. Es obvio que, al pretender estas formulaciones afectar la esencia del crecimiento económico y las fuentes de prosperidad de estos países, tales propuestas logran el rechazo del mundo desarrollado. “El estilo de vida americano no es negociable”, decía el ex presidente George Bush en la Cumbre de Rio de 1992, frase que tiñe buena parte de las posturas de los países avanzados en cualquiera de los numerosos cónclaves que han seguido a la mencionada cumbre. Ello constituye, pues, el principal obstáculo que impide adoptar medidas efectivas, concretas, medibles y vinculantes a todo nivel para responder adecuadamente el asunto. En otras palabras, en la medida que las respuestas realistas frente al cambio climático pasan necesariamente por modificaciones sustantivas del régimen económico predominante, ello consolida un robusto disenso por parte de las economías más gravitantes del planeta. Al decir de Gelles: “Hay que señalar entonces que las acciones para contrarrestar el cambio climático en curso y prevenir escenarios catastróficos se deben centrar en el sistema económico; en términos lógicos, habría que reformarlo u optar por una transición a un nuevo sistema económico” (Gelles, 2016, 153).

Queda bastante claro que si se deja incólume el sistema económico predominante, los escenarios futuros no serán de los mejores para la lucha contra el cambio climático. Así como hay ideologías y creencias políticas que son reacios a esa lucha, existe un formidable paradigma económico que, respaldando el estilo y nivel de vida de algunas sociedades, opera en contra de cualquier iniciativa que proponga su reformulación. Eso lleva a reconocer a algunos observadores que: “la razón real por la que no estamos reaccionando a la altura de lo que exige el momento climático actual es que

las acciones requeridas para ello ponen directamente en cuestión nuestro paradigma económico dominante (el que conforma el capitalismo desregulado combinado con la austeridad del sector público)” (Klein, 2015, 88).

De allí también que persistan las decisiones simbólicas, de pura retórica y de escasa operatividad que emergen de las cumbres climáticas, haciendo de algunas de estas un estruendoso fracaso, así lo quieran disimular sus asiduos promotores. Nuevamente citando a Klein: “El fondo del problema nos devuelve una y otra vez al mismo hecho ineludible que ha bloqueado la acción climática y ha acelerado las emisiones: todos nosotros vivimos en el mundo que el neoliberalismo ha construido, incluso aunque seamos críticos con ese neoliberalismo” (Klein, 2015, 202).

2.4 EL PERÚ Y LOS DESASTRES

La condición del Perú como un país históricamente expuesto a amenazas naturales (terremotos, aludes, inundaciones, sequías, friajes, etc.) se halla bastante documentada. Para casos del pasado, existen descripciones históricas (Huertas 2009; Seiner 2002, 2011; MINAM 2016) que narran las incidencias y consecuencias de eventos calamitosos que conmocionaron a diversas poblaciones durante los tiempos coloniales. Buena parte de esos eventos fueron expresiones recurrentes del Fenómeno de El Niño, cuyos alcances y efectos, aunque originados en el océano Pacífico, se hacen sentir a escala global³⁸. En etapas más contemporáneas persisten en la memoria colectiva los trágicos sucesos del 31 de mayo de 1970 (terremoto y aluvión en el Callejón de Huaylas con más de 67 mil muertos), el aciago episodio de El Niño de 1982-83 y su intensa réplica de 1997-98, el sismo de agosto de 2007 en la costa sur, hasta llegar al más reciente trastorno climático de marzo de

³⁸ “El Fenómeno de El Niño (FEN) es un evento océano-atmosférico donde aguas cálidas sub-superficiales se trasladan a lo largo del Pacífico Tropical y se produce un debilitamiento sostenido de los vientos alisios. Estos factores incrementan la temperatura superficial del mar y alteran el comportamiento de otras variables climatológicas. Entre los principales efectos y manifestaciones de El Niño destacan la menor cantidad anual de huracanes en el Atlántico, inviernos cálidos o alteraciones del ciclo hidrológico durante el verano de América del Sur (Perú, Ecuador y Chile), sequías e incendios forestales en Oceanía y cambios en el ciclo hidrológico desde marzo a mayo en África” (Contreras et. al. 2017, p. 2).

2017, el Niño Costero, que tantos estragos causó en la costa central y norte del país.

Como se afirma en documentos oficiales: “El Perú, por su ubicación geográfica y las características de su territorio, está expuesto a la ocurrencia casi permanente de peligros naturales, como los sismos de diferentes intensidades, deslizamientos, derrumbes, huaicos, aludes, aluviones, inundaciones, sequías, heladas, granizadas, nevadas, erupciones volcánicas y el Fenómeno del Niño con lluvias excepcionales en el norte del país” (PNUD/PMA, 2010, p. 156).

Ciertas características y condicionamientos geofísicos y climáticos multiplican los factores de exposición: “La existencia de condiciones geográficas y climáticas diversas, como su ubicación en el Cinturón de Fuego del Pacífico, y la presencia de la Cordillera de los Andes y el Anticiclón del Pacífico, entre otros, hace que el territorio peruano sea muy complejo para la implementación de la Gestión del Riesgo de Desastres” (PCM, 2014, p. 8).

A ese contexto se añaden las altas condiciones de vulnerabilidad de la población que se relacionan con la pobreza, las desigualdades socioeconómicas y regionales, la forma de ocupar el territorio y las deficiencias de la infraestructura física: “El Perú, está propenso a la manifestación de diversos fenómenos naturales cuyos efectos generalmente se encuentran asociados a las condiciones de vulnerabilidad de la población y sus medios de vida; como por ejemplo, el patrón de ocupación del territorio que se produce en gran medida sin planificación y sin control, ocasionando que la infraestructura y los servicios básicos sean costosos e inadecuados, aunándose las prácticas inadecuadas de autoconstrucción, lo cual ocasiona un alto grado de precariedad no solo por predominancia de materiales no adecuados, sino por la forma de uso de los mismos” (PCM, 2014, p.19).

Otra fuente de riesgos proviene del conjunto de actividades productivas, infraestructura y aparataje tecnológico, no siempre formales, que se han venido incrementando gracias al crecimiento económico nacional. En paralelo al desarrollo de las industrias extractivas (minería, gas, petróleo), se han producido algunos eventos críticos y contingencias que también expresan la forma en que la sociedad peruana continúa reproduciendo sus condiciones de vulnerabilidad y cómo éstas se relacionan “con una fuerza o

un proceso del ambiente, sea natural o tecnológico” (Oliver-Smith, 2002, p. 148), dando pie a, por ejemplo, derrames de sustancias peligrosas o petróleo en ríos o lagunas, acumulación riesgosa de residuos mineros próximas a poblaciones (conocidos como pasivos ambientales), accidentes en las actividades mineras ilegales, etc.

Por último, no existe en la sociedad peruana una cultura de la prevención consolidada, actitud que permea no solo a la población de menores recursos y poco educada, sino también a los sectores medios y altos. Las autoridades proyectan un discurso favorable a la prevención, pero muchas veces son desbordados por la informalidad y la improvisación que impera en diversos sectores sociales, con lo que las medidas preventivas se relajan y postergan.

Sea a partir de las publicaciones periodísticas, de los documentos gubernamentales o desde la reflexión académica, el cambio climático es evaluado como una formidable amenaza hacia todo orden de cosas: “El cambio climático amenaza el cumplimiento no solo de los ODM, sino que paraliza e incluso revierte los avances conseguidos en términos de reducción de la pobreza, derechos humanos, educación, salud, infraestructura, entre otros ámbitos. Asimismo pone de manifiesto la vulnerabilidad social, dado que los desastres están asociados en gran medida con los niveles de vulnerabilidad regional, sectorial y social. Serán los países que producen menor cantidad de emisiones los que serán más afectados, debido a sus medios de sustento menos seguros, su mayor vulnerabilidad al hambre y a la pobreza, sus condiciones de salud deterioradas, entre otros” (Soares y Murillo-Licea, 2013, 183).

Ahora, ¿la reconocida vulnerabilidad del territorio peruano a los fenómenos naturales o al cambio climático, podría ser un factor determinante para explicar la actuación del Congreso de la República frente a las iniciativas legales climáticas? Como se verá en el punto 6.3, donde se relata el comportamiento del parlamento peruano en relación con el fenómeno denominado El Niño Costero, más que ser un factor determinante, funcionó como una coyuntura que generó fuertes incentivos entre los congresistas para presentar propuestas legislativas sobre el cambio climático o para plantear la creación de comisiones especiales que hagan seguimiento del proceso de reconstrucción tras los embates asestados por dicho trastorno

climático. Es cierto que este último impulsó las referidas iniciativas pero, en lo legal, no logró empujar al Congreso en la culminación de una norma climática. Otras coyunturas extraordinarias y la confluencia de situaciones políticas específicas (Ver el punto 6.3.3) tuvieron que sobrevenir para ir más allá de las respuestas de emergencia a El Niño Costero.

El congresista Marco Arana, por ejemplo, si bien reconoció el papel de El Niño Costero en cuanto a la discusión parlamentaria sobre el cambio climático, estimó que lo que comprometía más a los legisladores era la ayuda para resolver la situación de emergencia antes que la propia situación de vulnerabilidad derivada de dicho fenómeno: “Efectivamente hemos tenido un conjunto de factores que han llevado a tomar una cierta conciencia, aunque como digo no era [El Niño Costero] lo que entusiasmaba. Por ejemplo, ¿qué entusiasmaba más? Los bomberos, que ciertamente juegan un rol, correr con comida, calaminas o motobombas”³⁹.

2.5 LEGISLACIÓN Y POLÍTICAS SOBRE AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO

En paralelo a lo anterior, en el plano normativo el Perú ha tenido que ir incorporando dispositivos legales, así como suscribiendo acuerdos y convenciones internacionales sobre recursos naturales, gestión ambiental, cuerpos de agua, áreas naturales protegidas, cambio climático, etc.

Esta normatividad supone de hecho la asunción de una serie de obligaciones que se irían reflejando en la adopción de políticas públicas y compromisos internacionales, haciendo de lo ambiental y del cambio climático dos tópicos de significancia para el desarrollo del país, al menos en lo declarativo. De esta forma es que se va produciendo la incorporación de la dimensión ambiental en las funciones del Estado. Al decir de Valdez (2013, 48):

“al reconocer los Estados que los problemas ambientales son problemas que afectan a la sociedad en su conjunto, la protección del medio ambiente, a partir de los años setenta, se torna en una responsabilidad de la administración pública. La conservación del medio ambiente como una función del Estado, lo habilita y lo obliga, al mismo tiempo, a intervenir en sus distintos niveles de gobierno en la gestión ambiental, más aún cuando hay la percepción de que el ambiente es un bien colectivo. Es en este escenario que

³⁹ Entrevista N° 5 al congresista Marco Arana, realizada el 24 de agosto de 2018.

los Estados comienzan a modificar sus estructuras administrativas y sus ordenamientos jurídicos para hacer frente a los problemas ambientales, especialmente considerando que en algunos casos los recursos naturales no solo no son renovables, sino que en caso lo fueran, se requeriría de ciertas condiciones difíciles de alcanzar sin la intervención del Estado”.

Dicha incorporación se plasma en normas, leyes, convenios internacionales, etc. que consagran estrategias, políticas, acuerdos, protocolos, marcos institucionales, etc. que recogen las innovaciones conceptuales, las ideas fuerza, las recomendaciones, etc. que emergen de los eventos y cónclaves globales que sobre lo ambiental y el cambio climático se han venido sucediendo desde 1972. Siguiendo a Foy (2013, 28) y al Congreso de la República/Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2014), en la siguiente tabla se observa la evolución de la normatividad ambiental general (dispositivos legales, marco institucional, políticas) en el país respecto de eventos e iniciativas internacionales.

TABLA 13

Arena internacional	Ámbito nacional
<p>1972 – Conferencia en Estocolmo: creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente</p> <p>1987 – <i>Informe Bruntland</i>: paradigma del Desarrollo Sostenible</p> <p>1988: Creación de Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático</p>	<p>1969 – Ley General de Aguas</p> <p>1974-Creación de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales</p> <p>1975 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre; Reglamento de Clasificación de Tierras</p> <p>1979 – Constitución política</p> <p>1990 – Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales</p> <p>1991 – Leyes de promoción de la inversión</p>

<p>1992 – Cumbre de Río 92: Agenda 21, Convenio sobre diversidad biológica; Convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático; Fondo Mundial del Ambiente</p>	<p>1993 – Constitución política; Convención Marco sobre los Cambios Climáticos; Convenio sobre la Diversidad Biológica, Reglamentos de Minería/Hidrocarburos</p> <p>1993- Resolución Suprema N° 359-93-RE, que crea la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático.</p> <p>1993- Resolución Legislativa N° 26185, que aprueba la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;</p>
<p>1997 – Protocolo de Kioto</p>	<p>1994 – Creación del Consejo Nacional del Ambiente (Conam)</p> <p>1997 – Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales; Ley de Áreas Naturales Protegidas; Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica; Reglamento de protección ambiental para el desarrollo de actividades de la industria manufacturera</p> <p>1998 – Reglamento Nacional para la Aprobación de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles; Reglamento Ambiental para las Actividades de Exploración Minera.</p> <p>2000 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre; Ley General de Residuos Sólidos</p>
<p>2002– Cumbre de Johannesburgo</p>	<p>2001 – Ley de Estudio de Impacto Ambiental; Reglamento de Áreas Naturales Protegidas; Reglamento de Ley de Desarrollo Biológico; Reglamento de Ordenamiento Territorial; Reglamento del Conam</p> <p>2002- Resolución Legislativa N° 27824, que aprueba el Protocolo de Kyoto de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático</p> <p>2003- Mediante el Decreto Supremo N° 086-2003-PCM se aprueba la Estrategia Nacional sobre Cambio Climático</p> <p>2004 – Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; Reglamento de Zonificación Ecológica</p>

<p>2009 – Cumbre Copenhague</p> <p>2012 – Cumbre Río + 20</p> <p>2014-Conferencia de las Partes (COP 20) en Lima</p> <p>2015-Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible</p>	<p>y Económica</p> <p>2005 – Ley General del Ambiente</p> <p>2007- Creación en el Congreso de la República del Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad, el cual termina sus funciones en 2011, sin que se apruebe su informe final.</p> <p>2008–Creación del Ministerio del Ambiente; Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; modificación del Código Penal</p> <p>2009 – Política Nacional del Ambiente</p> <p>2012 – Decretos legislativos sobre minería</p> <p>2013- Creación en el Congreso de la República del Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad, cuya labor se interrumpe prácticamente en 2015, sin lograr aprobación de ley de cambio climático. Se presentan varios proyectos de ley (Ver Tabla 13) y se aprueba un dictamen que no logra ser debatido en el Pleno.</p> <p>2014- Resolución Ministerial 264-2014-MINAM, Conformar Grupo de Trabajo denominado “Comité de Investigaciones Científicas en Cambio Climático”; Resolución Ministerial 262-2014-MINAM, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático; Resolución Suprema 163-2014-PCM, que crea la Comisión Multisectorial encargada de elaborar el “Plan Perú – Compromiso Climático”</p> <p>2015- El Perú presenta su Contribución Nacional para enfrentar al cambio climático</p> <p>2015- El Consejo de Ministros aprueba la nueva Estrategia Nacional ante el Cambio Climático</p>
--	--

Fuente: Elaboración y actualización propia en base a Foy (2013), Congreso de la República y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2014).

Aunque no se puede aseverar que las decisiones de política nacional han estado supeditadas totalmente a las acciones y compromisos que se procesaban globalmente⁴⁰, sí es posible hallar ciertos condicionamientos e

⁴⁰ “Como resultado de los efectos de la CNUMAD [Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo] de Río en 1992, el Perú ingresará a un franco proceso de

influencias, en la medida que en dichos centros de decisión mundial era donde se adoptaban las elaboraciones conceptuales, las negociaciones y se recogían las propuestas científicas que respaldaban los discursos, los conceptos y las reformas institucionales emergentes.

Obsérvese también cómo el cambio climático comienza a hacer notar más su presencia en la parte nacional desde mediados de los años noventa, pero sobre todo en los años dos mil y dos mil diez. Dos hitos importantes son las estrategias nacionales de cambio climático, la primera de 2003 y la segunda de 2015, expresivos de que el asunto se incorporaba decididamente en la agenda del Estado peruano⁴¹. Esto abona en favor de lo ya afirmado, en el sentido de que el cambio climático se está convirtiendo en la cara más visible de los asuntos ambientales, desplazando a otros problemas y situaciones anómalas en dicho campo.

Nótese también que de las normas trabajadas por el poder Legislativo ninguna se refiere stricto sensu al cambio climático. Ha sido el poder Ejecutivo el que ha aprobado resoluciones y estrategias, cuando no creado instituciones, relativas a los problemas ambientales y ahora al cambio climático. La actitud legislativa del parlamento no ha sido tan decidida ni comprometida. Es cierto que en el periodo 2011-2016 se presentaron numerosos proyectos de ley y se aprobó un dictamen, pero este no logró llegar al Pleno. Llama la atención que dos grupos de trabajo⁴², creados en el

incorporación de normas internacionales ambientales y a su desarrollo legislativo posterior con una nueva base constitucional para 1993. El moderno desarrollo jurídico ambiental, y por ende el internacional, del país empieza, pues, a adquirir forma a partir de las preparatorias para la cumbre de Río 92” (Foy, 2013, 31).

⁴¹ Otras entidades ya lo toman en cuenta en sus proyecciones: “El Banco Central de Reserva del Perú y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) han empezado a hacer analizar cuantitativamente y a evaluar escenarios futuros de los impactos del cambio climático en la economía. En el caso del MEF, ha efectuado arreglos institucionales para analizar el cambio climático desde la perspectiva de las finanzas públicas. Además, prácticamente todos los ministerios han incorporado en sus agendas de planificación la dimensión del cambio climático inmediato y futuro” (Congreso de la República y Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2014, vii).

⁴² El primero fue creado en 2007 y funcionó hasta 2011 sin mayores pretensiones. En el Congreso 2011-2016, el siguiente fue creado en 2013 y trabajó realmente hasta el 2015. El último año, 2016, dicho grupo de trabajo tuvo una existencia solo formal. No obstante, el de 2013 invirtió mucha iniciativa y voluntarismo, con el congresista Daniel Abugattás. Uno de los productos de ese trabajo fue la publicación citada *Compendio legislativo sobre cambio climático en el Perú*, publicada en

parlamento para lograr una legislación climática, no hayan logrado cumplir su propósito. Ni el empuje de la COP-20 logró dar el impulso final. Así, en julio de 2016, con el cierre del periodo parlamentario, los proyectos quedaron archivados.

Pero este escenario se trastocó con el nuevo Congreso elegido para el periodo 2016-2021, a raíz de los desastres perpetrados por el Niño Costero, fatídico evento climático que recordó a los legisladores el grado de vulnerabilidad y exposición del territorio peruano a tales calamidades. Así, el 5 de abril de 2017 las distintas bancadas parlamentarias decidieron, a través de la Junta de Portavoces del Congreso, exonerar del trámite en comisiones a los proyectos de cambio climático presentados por los nuevos parlamentarios para su perentoria discusión. Sin embargo, por causas de la recargada agenda, no hubo tiempo suficiente para su aprobación, optándose por el retorno de los proyectos a las mencionadas comisiones. En noviembre, la comisión de Ambiente y Ecología ya tenía listo el predictamen respectivo⁴³.

Pese a esta dificultad, queda claro que los episodios vinculados con el Niño Costero han convencido al Congreso que es necesario su involucramiento activo con el asunto climático. Lo que no logró la COP-20, parecían haberlo hecho los desastres y calamidades derivados del Niño Costero.

2.6 LA NECESIDAD DE CONOCER EL POSICIONAMIENTO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA ARENA LEGISLATIVA

Para resumir los asuntos y referencias hasta aquí desarrollados, tenemos que los tópicos ambientales han ganado mayor presencia en el país, legitimando un discurso pro ambientalista que lo convierte en un tema políticamente correcto, una especie de *valence issue*, aceptado –al menos pública y oficialmente- por los diversos actores políticos, sociales y económicos. Este posicionamiento ha sido impulsado por los niveles de conflictividad social y protesta social gatillados por los efectos de las actividades extractivas sobre el manejo de territorios y la conservación de ecosistemas y recursos naturales, donde el componente ambiental juega un papel significativo.

2014 por el Congreso de la República y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Se profundizará sobre esta experiencia en el capítulo 6.

⁴³ Los entretelones del destino que conoció la propuesta se describen en el capítulo 6.

A su vez, dentro del campo ambiental, el cambio climático ha logrado hegemonía por sobre otras dimensiones allí involucradas, convirtiéndose, se podría decir, en un asunto transversal, y del que la ciudadanía ya goza de cierta información, pero sobre todo de experiencias dolorosas como la del fenómeno del Niño Costero de 2017. De otro lado, esta problemática climático-ambiental ha sido respondida desde el lado legal con el desarrollo de una amplia jurisprudencia, que consagra una serie de arreglos institucionales y legislativos, a partir del compromiso del Estado peruano frente a cumbres mundiales, acuerdos y convenciones de los cuales el país se convierte en suscriptor y animador.

Así, de esos compromisos, el parlamento peruano no ha tenido un desempeño tan efectivo en el caso del cambio climático, pues sus intentos por lograr una presencia más vistosa y propositiva se vieron frustrados por una serie de razones que se prevén identificar y explicar en este trabajo.

Por esas razones, como ya se argumentó en el capítulo 1, la situación problemática que demanda una aclaración académicamente respaldada deriva de la inconsistencia por la cual se suele creer, de una lado, que los agentes más relevantes e influyentes en materia ambiental y climática son los gobiernos centrales, los ministerios del ambiente y otras agencias gubernamentales técnicamente especializadas, dejándose de lado a los cuerpos legislativos; pero de otro, se observa un papel proactivo y propositivo en el Congreso de la República en tales asuntos, que lo convierten en un agente relevante que los demás actores involucrados deben tomar en cuenta.

CAPÍTULO 3. EL ESTADO DEL ARTE EN LOS ESTUDIOS PARLAMENTARIOS, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA ACTITUD LEGISLATIVA DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

Con la finalidad de formalizar el proceso cognitivo de esta investigación, en esta sección se presentarán los desarrollos alcanzados por los investigadores en dos áreas específicas, esto es, la del cambio climático y la de las instituciones legislativas.

En ambos casos, se establecerán algunas prioridades, pues los dos campos en sí mismos han dado pie a numerosas subespecializaciones y énfasis que no siempre serán de interés para los objetivos de este trabajo. Por ejemplo, en el caso del calentamiento global ya existe todo un universo de documentos y publicaciones provenientes de las ciencias duras que por sus perfiles no serán de utilidad directa acá. Publicaciones científicas que estudian las modificaciones de los patrones de huracanes en el Caribe o el seguimiento de las variaciones del espesor del permafrost en la Siberia, no guardan pertinencia con lo que aquí se quiere desarrollar. En cambio, trabajos que aborden el cambio climático desde las ciencias sociales, o más específicamente desde la ciencia política, sí se perfilan como una contribución al estado del arte que respaldaría esta tesis de maestría. Una expresión de esto es la publicación ya citada del sociólogo inglés Anthony Giddens, *La política del cambio climático*, donde se plantea una mirada del fenómeno desde los asuntos del poder, las políticas públicas, las relaciones internacionales, la opinión pública, etc.

En cuanto a los temas parlamentarios, si bien podemos adelantar que la bibliografía sobre su relación con el cambio climático no es tan amplia, igual será preciso establecer criterios de selección. Por ejemplo, no se revisarán fuentes sobre el papel de las funciones de representación de los congresos, pero sí aquellas que informen sobre el impulso que han recibido los asuntos ambientales o climáticos en el quehacer parlamentario. Así, no vamos a tomar en cuenta los trabajos del derecho parlamentario, por ejemplo, cuyos temas inciden más en los aspectos formales de las funciones legislativas que en las estrictamente políticas.

3.1 ACERCA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

3.1.1 Textos que conforman la narrativa global y regional sobre el cambio climático

En este tópico es imposible pasar por alto el aporte realizado por el conocido *Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático* (IPCC, por sus siglas del inglés). Creado en 1988, a instancias de la Organización Meteorológica Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, este espacio institucional recibió el encargo de examinar y compilar la literatura técnica y científica producida sobre el calentamiento global, publicar informes de evaluación cada cierto número de años, así como otros reportes especiales y documentos técnicos. A la fecha ya se han publicado cinco informes, siendo el último el de 2014.

Ahora bien, si se revisa el tenor, el lenguaje, el perfil de los autores cuyos trabajos el IPCC recopila, se hallará que ellos corresponden principalmente a los emprendidos por climatólogos, oceanógrafos, geólogos, químicos y demás expertos provenientes de las ciencias naturales. Esto era entendible en razón de que las primeras observaciones sobre el proceso de calentamiento provinieron de las disciplinas biofísicas: fueron investigadores de dichos campos los que tempranamente comenzaron a advertir las propiedades de algunos elementos químicos, las posibles asociaciones entre incrementos de temperatura y presencia de ciertos gases, o el papel de las fuerzas gravitacionales del sol y los planetas en el eje terrestre, y por ende, en las variaciones del clima.

Así, desde los tiempos de Joseph Fourier, Jhon Tyndall o Svante Arrhenius, a lo largo del siglo XIX, las ciencias naturales continuaron observando y experimentando cómo el clima mundial podría estar cambiando en tan breve escala histórica, en paralelo al incremento de emisiones de gases provenientes de la matriz energética hegemónica, esto es, la de combustibles fósiles, primero carbón y luego petróleo (Schoijet, 2008).

Tales observaciones abrieron una ruta de investigaciones y estudios que se hizo más sistemática, sólida y tratinada, en el siglo XX, al calor de los avances tecnológicos, la mejora de las mediciones, una mayor confiabilidad de las observaciones y la consolidación de las ciencias del clima. Los

descubrimientos, las teorías, los avances de la ciencia aplicada, consolidaron data, información y conocimiento que poco a poco comenzaría a llamar la atención de la sociedad global, generando una demanda por la comunicación de resultados.

Pues bien, dicho contenido principalmente biofísico –que tiñó sin problemas los cuatro primeros reportes- ha experimentado un quiebre epistemológico en el quinto informe de evaluación, emitido en 2014, donde se pueden encontrar menciones explícitas a la necesidad de contar con la contribución de las ciencias sociales y de las humanidades, a las que se les reconoce su valía en tanto pueden permitir el entendimiento de los valores, las conductas y la forma en que las colectividades toman de decisiones respecto de las implicancias del cambio climático. Es llamativo, por ejemplo, que el IPCC reconozca que:

“Las ciencias sociales y las humanidades pueden contribuir a este proceso [de toma de decisiones en el cambio climático] mejorando nuestro entendimiento de los valores en la forma como se lo ilustra en los recuadros de este resumen. Las ciencias del comportamiento humano y social –entre ellas, la psicología, la ciencia política, la sociología y las ramas no normativas de la economía- estudian los valores que tiene la gente, cómo cambian a través del tiempo, cómo son influenciados por los procesos políticos y cómo los procesos de toma de decisiones afectan su aceptación”. (IPCC, 2014, 37)

Asimismo, en cuanto a las propuestas sobre las medidas de mitigación ante el cambio climático, el IPCC tiene la expectativa de que “La mejora de esta línea de investigaciones podría optimizar significativamente la utilidad de los estudios sobre mitigación y requerirá la integración de conocimientos provenientes de una amplia diversidad de disciplinas de las ciencias sociales, tales como la economía, la psicología, la ciencia política, la sociología y otras.” (IPCC, 2014, 114). Como se observa, se insiste en rescatar la contribución de las disciplinas sociales y las humanidades, coincidiendo con diagnósticos más recientes en el sentido de que el cambio climático es un asunto transversal.

Otro dato significativo proviene de las fuentes bibliográficas usadas por el IPCC en este quinto informe, donde se constata una importante cantidad de textos y artículos publicados en revistas académicas de ciencias sociales,

como *International Sociology*, *International Journal of Comparative Sociology* o *Political Studies*. En suma, lo desarrollado por el IPCC en este último reporte contribuye a legitimar el papel de las ciencias sociales --y de la ciencia política en particular— en materia climática.

Pero la contribución del IPCC no se ha ceñido únicamente a los reportes que publica cada cierto número de años. También ha generado informes especiales, como el “Informe especial sobre fuentes de energía renovables y mitigación del cambio climático” de 2011; documentos técnicos, como “El Cambio Climático y el Agua” de 2008, así como informes metodológicos y materiales de apoyo⁴⁴.

En términos globales, se puede afirmar que los cinco informes reiteran la constatación de un incremento de los promedios globales de la temperatura en el planeta, suscriben con un alto grado de certeza el origen humano de ese calentamiento, proponen la adopción de acciones de adaptación y mitigación, así como plantean la necesidad de una acción internacional más ambiciosa ante los desafíos del cambio climático.

Otro trabajo de interés, desde la perspectiva de las ciencias sociales, es la ya mencionada entrega de Giddens *La política del cambio climático*⁴⁵. Escrito desde una mirada medio politológica y medio sociológica del asunto, Giddens se plantea políticas para enfrentarlo desde la dimensión pública, resaltando que en realidad no existe una política del cambio climático. Publicado en un momento en que las cumbres y cónclaves ambientales se hacen más continuas, en el primer capítulo examina el calentamiento global a partir de los riesgos y peligros que significa para el modo de vida contemporáneo, esto es, para las sociedades altamente dependientes de los combustibles fósiles, su matriz de energía por antonomasia.

Las siguientes secciones se concentran en las diversas variables que se derivan del calentamiento global a través de la búsqueda de la seguridad energética. El posible agotamiento de las fuentes de energía tradicionales (petróleo, gas y carbón) es discutido a la luz de la pugna por los recursos que

⁴⁴ http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/publicaciones/cuatriptico_IPCC-AR5_tcm7-311197.pdf

⁴⁵ Aquí reproducimos algunos párrafos de una reseña de nuestra propia autoría sobre el referido libro: Bravo, Fernando. “Giddens, Anthony. La política del cambio climático. Madrid: Alianza Editorial, 2010” (Reseña), en *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol 1, N° 2, 2014.

involucra a las economías de mayor crecimiento. Seguidamente, calibra el impacto del movimiento verde en el pensamiento ambientalista europeo, resaltando que este último no es uniforme ni unívoco, pues existen muchos matices a su interior.

Discrepa del concepto de desarrollo sostenible, al cual cree más un eslogan que un concepto analítico, por lo que evita su uso en el libro; asimismo, tilda de contradictorio al principio precautorio, tan invocado en las legislaciones ambientales de muchos países, como las del Perú. En el capítulo cuarto, Giddens toma distancia de las posturas que ponen en duda la capacidad de la democracia liberal para abordar los problemas ambientales. Tal el caso del libro *The climate change challenge and the failure of democracy*, de David Shearman y Joseph Wayne, autores que postulan que los estados democráticos liberales se hallan atravesados por intereses sectoriales y por la búsqueda materialista, lo que los incapacita para emprender respuestas al cambio climático. Por el contrario, Giddens piensa que “Los países totalitarios, por lo general, han tenido un historial medioambiental pobre o desastroso, lo mismo que la mayor parte de quienes han desarrollado procesos de “modernización autoritaria”, como China, Rusia o Corea del Sur” (p. 92). Luego, hace un análisis crítico de la Ley de Cambio Climático y de la Ley de la Energía del Reino Unido.

En la quinta sección, se retoma un vocablo que suele estar prohibido en estos tiempos de estados minimizados y neoliberalismo: planificación. No se refiere a la planificación estatal “a la soviética”, o cosa parecida: piensa en un Estado facilitador, posibilitador, responsable de monitorear los objetivos públicos y de asegurarse de que se realicen transparentemente. Por ello, plantea que los estados, las empresas, las ONG y las iniciativas locales y ciudadanas se involucren en una política que contrarreste el calentamiento global, en la búsqueda de un New Deal del cambio climático.

En las demás secciones, Giddens ratifica su confianza y optimismo en el progreso, el desarrollo económico y el conocimiento científico; por ello las innovaciones tecnológicas deben formar parte nuclear de cualquier estrategia de cambio climático que pretenda éxito. También apuesta por la necesidad de adaptación, la que es pensada tanto para la Unión Europea como para el mundo en desarrollo, sin desconocer que su nivel de complejidad sobrepasa al de la mitigación. Es sugestivo su reconocimiento de

los saberes locales como parte importante de las políticas de adaptación: “Los agricultores de los altos Andes de Perú y Bolivia observan la constelación estelar de Las Pléyades para predecir las condiciones climáticas varios meses por adelantado” (p. 208). En cuanto a los mercados de carbono, el autor apela a la conocida estrategia de “esperar y ver”, aunque se atreve a decir que un mercado global de carbono se vislumbra muy lejano.

En el noveno capítulo (“La geopolítica del cambio climático”), Giddens no solo rescata el papel del Estado-nación, el cual se niega a desaparecer, sino que describe la trama de rivalidades, pugnas y tensiones que jalonean las relaciones entre países, contexto inevitable sobre el cual se dará cualquier tipo de negociación o acuerdo frente al cambio ambiental global. A su vez, acepta el riesgo que significan los “estados fallidos”, cuya población pobre y desatendida, a quienes denomina “los mil millones que están abajo”, presionada por el calentamiento global y la creciente escasez de energía, podría terminar dispersándose por todo el mundo.

Un tercer trabajo pertinente es el *Informe Mundial sobre Ciencias Sociales. Cambios ambientales globales*, publicado por la UNESCO en 2013. Emprendido por un gran número de editores, redactores e investigadores reclutados de los cinco continentes, se trata de un texto enciclopédico que intenta dar cuenta de los aportes de las ciencias sociales globales en materia de cambio ambiental.

El gran propósito de la publicación fue presentar la interpretación del cambio ambiental global y la sostenibilidad desde la perspectiva de las ciencias sociales, en la necesidad de atraer el interés de los programas de investigación y la financiación hacia tales materias. Para ello la UNESCO convocó a un diverso y numeroso grupo de especialistas de las referidas disciplinas, a quienes se les solicitó remarcar los avances de sus especialidades para la investigación del cambio ambiental global, la elaboración de políticas y su aplicabilidad. Un segundo grupo convocado identificó y profundizó en las consecuencias del cambio climático para la sociedad. Otro equipo de especialistas se encargó de resaltar las conexiones entre los aspectos sociales y biofísicos del cambio ambiental global, para luego señalar las responsabilidades y los desafíos éticos emergentes del fenómeno. Un siguiente conjunto de expertos desarrolló nuevos enfoques de la gobernanza y la toma de decisiones en materia climática, y finalmente un

último grupo identificó las relaciones entre las diversas especialidades de las ciencias sociales y el cambio ambiental global. A todo lo anterior se suma un análisis bibliométrico de las investigaciones de ciencias sociales sobre el cambio climático y el cambio ambiental global, en el que se identificaron y revisaron 27,499 textos que se ceñían a ese perfil (UNESCO, 2013, 675).

Resulta difícil delimitar un resumen de este informe, dada la cantidad de autores, tópicos, regiones y especialidades. Su valor radica en que legitima y respalda la intervención de las ciencias sociales en materia climática, revistiéndolas no solo del “derecho” a pronunciarse o hacer contribuciones, sino también a que no se puede enfrentar el calentamiento global con prescindencia de las perspectivas sociales, en tanto se está ante un fenómeno transversal.

Otro trabajo de interés es *Toma de decisiones y cambio climático: acercando la ciencia y la política en América Latina y el Caribe*, coordinado por Daniel Ryan y Denise Gorfinkiel, donde se explora el estado del conocimiento científico sobre la toma de decisiones en cambio climático. El punto de importancia de este documento radica en su pretensión de establecer conexiones entre la ciencia y la política en el contexto del cambio climático y la toma de decisiones en América Latina y el Caribe, puentes que no se encuentran muy bien asentados en la región.

Los cuatro ensayos allí reunidos concluyen que los países latinoamericanos no disponen de los niveles de comprensión ni de los medios necesarios para adoptar decisiones de política que tomen en cuenta al cambio climático. Por ejemplo, el resultado de una encuesta que los investigadores aplicaron a tomadores de decisiones provenientes del sector público, privado, académico y ONG, indica que el 36% no dispone de información suficiente y accesible sobre cambio climático y sus impactos, dato que se hace preocupante porque se trata de un público involucrado en el tema.

A partir de una revisión bibliográfica sistematizada, también hallaron que el debate científico es aún embrionario, se concentra en su mayor parte en disciplinas ambientales y en países concretos (Brasil y México), y que se encuentra poco direccionado a los procesos de toma de decisión. De igual modo, los artículos científicos revisados expresan la predominancia de temas específicos de la problemática climática (agua, agricultura, entre otros), son

más bien descriptivos y de estudio de casos. Para los autores “Este hallazgo revela vacíos epistemológicos y la ausencia de teorías que puedan, desde el contexto latinoamericano, aportar recomendaciones a la práctica política y de negocios sobre cómo incorporar el cambio climático en las decisiones” (Ryan y Gorfinkiel, 2016, 92).

* * *

En términos generales, la literatura global y regional sobre cambio climático da cuenta de los avances y observaciones de las ciencias biofísicas, cuyo desarrollo ha legitimado y respaldado lo que conocemos a la fecha sobre los orígenes e implicancias del proceso de calentamiento planetario. Con ello, la atención mundial sobre el cambio climático se ha vuelto masiva, además de haber generado una demanda por la comunicación de resultados. De ese modo, los conceptos de adaptación y mitigación se han convertido en las claves de bóveda de las acciones más características que los estados y la comunidad internacional pergeñan frente al problema.

Sin embargo, junto a la hegemonía de las ciencias duras, se ha iniciado un proceso de revaloración de los aportes de las ciencias sociales. Estas disciplinas han comenzado a hacerse un espacio en el mundo de las investigaciones interesadas en los trastornos climáticos. Dicho desarrollo ha originado un interés por conocer las dimensiones políticas de los fenómenos ambientales y climáticos, hurgando por la naturaleza de las acciones de política que los estados estarían diseñando y discutiendo. Esto último se vuelve más crítico con el hecho de que los puentes entre ciencia y política son aún muy precarios en América Latina, con lo cual la toma de decisiones en materia de cambio climático adolece del respaldo científico necesario.

3.1.2 Estudios sobre el cambio climático en el Perú

En el caso peruano, aun cuando los espacios académicos y de investigación son pequeños, se registra cierta producción de informes, documentos, ensayos y artículos que van desde los trabajos académicos, los diagnósticos de casos puntuales, hasta aquellos que proponen acciones de política pública. Sin olvidar la muy probable existencia de una literatura gris, proveniente de documentos producidos internamente por ONG's y entidades gubernamentales, de circulación restringida.

La revisión bibliográfica realizada permite clasificar las publicaciones sobre el caso peruano bajo cuatro agrupaciones: los estudios de caso; aquellos contenidos en ponencias, artículos académicos y capítulos de libros; los que plantean acciones y políticas públicas; y aquellos que desarrollan miradas regionales y nacionales.

3.1.2.1 Estudios de casos y espacios circunscritos, sin pretensiones generalizadoras⁴⁶

En este tipo de bibliografía, se encuentra el texto de Araujo (2009), quien a través de un examen de la cosmovisión, costumbres e ideología de las comunidades campesinas de las poblaciones afectadas por el cambio climático en la cuenca del río Suches, lado oriental del Lago Titicaca, propone un modelo de adaptación dentro de una mirada intercultural. Así, privilegia el saber tradicional de las comunidades campesinas como una fuente de información climática, ubicándola en el mismo nivel que la provista por los servicios de meteorología e hidrología.

A su turno Piselli (2010), desde una perspectiva económica, evalúa el impacto de los eventos climáticos extremos en el desempeño de la actividad agrícola en los valles de la región Piura y en el valle del Mantaro. Aunque no llega a resultados concluyentes, en palabras del autor, “estos sugieren que las percepciones sobre los impactos de los eventos extremos relacionados con el cambio climático afectan de manera negativa la rentabilidad de la actividad agrícola” (Piselli, 2010, 362). En esta misma línea de calibrar el impacto de eventos climáticos extremos en entornos circunscritos, Crespeigne, Olivera, Ccanto y Scurrah (2010) realizan un estudio exploratorio para identificar las estrategias ex ante y ex post que utilizan los campesinos para mitigar los efectos o adaptarse a eventos climáticos extremos, como fue el caso de la helada que afectó a la comunidad campesina de Ccasapata, Huancavelica, en febrero de 2007. Logran demostrar a partir de dicho caso que existe una fuerte relación entre pobreza y vulnerabilidad y que los campesinos más pobres tienen menor capacidad de protegerse frente a los riesgos climáticos.

⁴⁶ Este subacápite es una versión actualizada de algunas secciones desarrolladas en Bravo (2014).

Por su parte Vergara (2011), tomando como caso de estudio la comunidad de Conchucos, Ancash, se propuso conocer la percepción ambiental de los comuneros respecto a la variabilidad climática e identificar y analizar las estrategias campesinas de adaptación agrícola frente a esta. Concluye que los campesinos perciben los cambios climáticos en la temperatura (que traducen en calor) y en las precipitaciones, percepción que ha sido corroborada por el análisis de las variaciones en la climatología de la precipitación. O sea, el saber local frente al clima en Conchucos se ve respaldado por las observaciones científicas.

Cabrera y Chirinos (2012) hacen una distinción interesante entre cambio climático, que corresponde a las actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y variabilidad climática, que se encuentra relacionada con causas naturales. De esa forma, “debido a la falta de evidencias científicas que argumenten que los cambios ocurridos en la zona de Quinua, Ayacucho, sean producto de la actividad humana” optan por utilizar “el término variabilidad climática para aludir a los cambios en el clima ocurridos en dicha zona” (Cabrera y Chirinos, 2012, 657). Vale preguntarse si esta distinción conceptual debiera ser tomada en cuenta por los demás estudios, sin olvidar la búsqueda de evidencias científicas orientadas a conocer si existe relación entre las distorsiones climáticas locales y el calentamiento global propiamente dicho.

3.1.2.2 Ponencias, artículos académicos y capítulos de libros

Otros trabajos, aun cuando buscan tocar aspectos generales, permanecen en el formato de ponencias, artículos de revistas especializadas o capítulos de libros, sin llegar a ser estudios de mayor extensión y profundidad. Tal el caso de Earls (2009), quien propone la utilización de la geometría de los fractales para el estudio de las cuencas hidrográficas, cuya estructura facilita, según el autor, la aplicación de esta geometría no euclidiana. Texto escrito desde una especial combinación entre antropología y física, que lo convierte en una rareza, el autor demuestra la viabilidad de la matemática fractal para comprender el funcionamiento de sistemas complejos, como son las cuencas hidrográficas en los Andes y la organización agrícola en comunidades andinas.

En este rubro podrían incluirse textos de balance de la investigación sobre la temática ambiental en el Perú, a partir de los tópicos de biodiversidad, cambio climático y desertificación, como el de Ruiz (2012), quien diagnostica que las investigaciones emprendidas sobre dichos temas no son uniformes en calidad y relevancia, no ponen de relieve los procesos políticos y normativos y, más bien, se orientan al procesamiento de insumos técnicos (p. 455). Pero más relevante para nuestro interés es que Ruiz dude de la rigurosidad de buena parte de las investigaciones sobre biodiversidad, cambio climático y desertificación en el Perú, las cuales no suelen ser sometidas a los criterios de exhaustividad y calidad, tal como la revisión por pares: “Durante la realización de los talleres preparatorios de SEPIA para este documento, se plantearon críticas –válidas en mi opinión– a la gran cantidad de trabajos e “investigaciones” resultantes de consultorías y profesionales cuyas capacidades y rigurosidad en el análisis son, en el mejor de los casos, muy discutibles.” (p. 461).

Más recientemente, Pajares y Loret de Mola (2014) proponen, tras una discusión conceptual, teórica y filosófica sobre el que reposa el conocimiento occidental del cambio climático, la necesidad de una “ruptura epistemológica” de la tecnociencia dominante que permita valorar el conocimiento tradicional y los saberes locales, orientada a la creación de estrategias sostenibles frente al trastorno climático antropogénico. Asimismo, denuncian la excesiva focalización en los aspectos científicos y económicos del calentamiento global y una actitud contraria sobre los aspectos sociales y culturales del problema (p. 297). Una conclusión relevante para las ciencias sociales por parte de los autores es que el cambio climático se origina en causas sociales, de tal modo que su solución será también social.

3.1.2.3 Textos orientados a la definición de acciones y políticas públicas sobre el cambio climático

Los trabajos que se proponen establecer criterios para la acción y políticas públicas sobre el cambio climático en el Perú aún son escasos⁴⁷. Sin embargo,

⁴⁷ No se incluyen acá los documentos y diagnósticos oficiales, como pueden ser la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, cuya propuesta fue sometida a consulta pública, o el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático. Aunque hay data, propuestas y enfoques diversos, no son textos académicos en sí mismos.

los que circulan han logrado identificar muchas líneas de intervención, cuando no algunas ausencias y debilidades que es preciso reforzar. El texto de Pajares y Llosa (2009) se mueve en el plano de las propuestas de política pública para la adaptación, que debieran considerar las tendencias advertidas por las entidades científicas especializadas. Tras ello, identifica los impactos del cambio climático en el Perú y aterriza en el diseño de políticas de adaptación, lo que se acompaña con un análisis de la vulnerabilidad, en el que resalta Huancavelica como la región más vulnerable, la que a su vez recibe el menor presupuesto para la implementación de la adaptación. Esto último es indicativo de que, al menos hasta la fecha de publicación de este documento, el sector público nacional no había logrado una gestión eficiente del cambio climático, primando más bien una visión compartimentalizada y una ausencia de liderazgo. Para el caso de los gobiernos regionales, se advierte una deficiente capacidad institucional para comprender las implicancias del cambio climático global.

El informe de Oxfam y Grupo Propuesta Ciudadana (2009) examinó la respuesta gubernamental al financiamiento de las medidas de adaptación frente al cambio climático a través de la revisión de las políticas públicas y los recursos financieros destinados para ese fin. Estiman que este fenómeno no puede ser visto como una moda académica o como un discurso de los políticos, sino como una vital necesidad que ha de ser integrada en un nuevo paradigma del desarrollo socioeconómico, cuyas variables tienen que ser consideradas tanto para definir políticas como para tomar decisiones de inversión.

Otro es el texto de Cancino, Mendoza y Postigo (2011), preparado especialmente para la coyuntura electoral de 2011, donde se expone una propuesta de política para afrontar el cambio climático y sus efectos en el país. A la par que hace un diagnóstico sobre la vulnerabilidad del territorio peruano y sobre las consecuencias sociales y económicas derivadas del cambio climático, se propone una política sustentada en la adaptación antes que en la mitigación, identificándose objetivos tales como construir y organizar información adecuada sobre el calentamiento global y su impacto en el país, contar con fuentes de energía resilientes a la variabilidad hidroclimática, reducir la vulnerabilidad de la población e incrementar la resiliencia del aparato productivo.

El mismo autor Postigo (2014) actualiza el anterior texto colectivo para insistir que enfrentar los efectos del cambio climático en el Perú implica alcanzar objetivos de la política económica, tales como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible de las zonas rurales, lo que se explica porque los más pobres y marginales son los más vulnerables frente a los efectos del calentamiento global. Una vez más se resaltan los aspectos socioeconómicos del fenómeno climático, cuyo tratamiento amerita medidas del mismo orden.

La aparición de algunas tesis, como la de la politóloga Valverde (2014), son indicativas de que el cambio climático se está convirtiendo en objeto de interés académico. Este trabajo relata cómo se diseñan las políticas públicas en el Perú y qué factores influyen en su diseño. La autora encuentra que “el factor más influyente sobre el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú es el condicionamiento interno ejecutado por el MEF y su Viceministerio de Hacienda” (p. 74), para añadir que el Ministerio del Ambiente se encuentra limitado para actuar y resolver problemas públicos por la influencia del condicionamiento interno que ejerce el MEF, como actor con poder de veto (p. 76), conclusiones bastante expresivas del grado de dependencia del sector ambiente.

3.1.2.4 Miradas nacionales y regionales

Aunque todavía no existen investigaciones de mayor alcance, tres trabajos intentan mirar espacios más amplios que el de casos focalizados. El documento coordinado por Amat y León (2008), pensado en los países miembros de la Comunidad Andina, reconoce el conocimiento milenario de las poblaciones andinas del cual es necesario aprender para adaptarnos a los cambios. Otra referencia importante es que la vulnerabilidad de la región no sólo está dada por la ocurrencia de eventos climáticos, sino también por la creciente y cada vez mayor exposición de los diferentes sistemas (poblacional, agrícola, etc.) a dichas amenazas. Dicho documento destaca una de las paradojas del cambio climático, esto es, el hecho por el cual el daño económico potencial que causaría se correlacionaría negativamente con la intensidad de la contaminación: países que producen mayores emisiones de efecto invernadero se hallan menos expuestos a sus efectos que aquellos que emiten menores cantidades.

Un documento que esboza un diagnóstico de las posibles incidencias económicas del cambio climático para el Perú es el de Vargas (2009). Revestido de estimaciones, cálculos, gráficos, y hasta regresiones matemáticas, el trabajo pondera el impacto climático en el crecimiento económico del país: “se proyecta que por efecto del cambio climático, la tasa de crecimiento de nuestro PBI per cápita en el 2030 será entre 0.18 y 0.78 puntos porcentuales menor a la del crecimiento per cápita potencial” (p. 43). Sin embargo, más allá de los aspectos económicos, establece conclusiones que comulgan con la necesidad de mirar los trastornos climáticos a partir de perspectivas integradoras, que sería una ventana de oportunidad para las ciencias sociales: “se hace necesaria una gran visión integral y multidisciplinaria para planificar y concretar acciones anticipadamente que permitan adaptarnos a las potenciales consecuencias del cambio climático, más aún, considerando nuestra gran vulnerabilidad ante eventos de esa naturaleza” (p. 52).

Finalmente, un trabajo de corte antropológico y demográfico, que hace una reflexión sobre un caso local (el nevado Huaytapallana, Junín) pero que intenta insertarlo en el proceso mundial de migraciones ambientales, es el del antropólogo Teófilo Altamirano (2014). Su estudio constituye un interesante llamado de atención para que las políticas públicas sobre el cambio climático asuman un enfoque más integral y plural en sus lineamientos y propuestas, en una coyuntura en la que el Estado peruano pretende hacerse notar ambientalmente en foros internacionales. Además, expresa pioneramente el interés por parte de las ciencias sociales peruanas en los desplazamientos poblacionales motivados por fenómenos ambientales, tópico que aún no tiene mucho desarrollo en el ámbito de la academia.

3.1.2.5 Miradas globales

El único trabajo de factura nacional que desarrolla el cambio climático desde un enfoque global es el publicado por el abogado y politólogo Iván Lanegra (2017). A partir de un tratamiento bastante didáctico, Lanegra perfila una especie de guía para entender el fenómeno climático, identificar las opciones disponibles en la actualidad para responder ante él, registrar aquello que en los hechos se está implementando y conocer las dificultades y cortapisas que hacen difícil actuar con “inteligencia climática”. Orientado a un público no

necesariamente especializado, el trabajo no deja de lado el rigor conceptual ni ciertos contenidos científicos provenientes de la climatología, por ejemplo. Su abordaje, que no se queda solo en Perú, piensa el cambio climático a escala global utilizando conceptos de la ciencia política como gobernanza, Estado, negociaciones internacionales, democracia, entre otros.

* * *

Los trabajos mencionados indican que en el Perú ya existe, aunque modestamente, un conjunto de estudios y reflexiones que tienen como objeto de descripción o análisis a la cuestión climática. Aunque muchos de estos trabajos se refieren a espacios geográficos circunscritos, son aún descriptivos o puedan tener una mirada antropológica, conforman una base muy importante para que esta línea de investigaciones climáticas se consolide dentro del ámbito de las ciencias sociales⁴⁸.

Sin embargo, salvo los trabajos de Cancino (2011), Postigo (2014), Vargas (2009) y Valverde (2014), aún no se disponen de estudios de mayor alcance sobre las implicancias del cambio climático en los aspectos gubernamentales, esto es, las políticas públicas, la legislación, la política exterior, los gobiernos locales y regionales, la administración pública, la opinión pública, las políticas sectoriales, el diseño institucional, o, en virtud del interés de esta tesis, el parlamento.

3.2 LA PÉRDIDA DE CENTRALIDAD DE LOS PARLAMENTOS

La teoría clásica de la democracia, que afirmaba la división y el equilibrio de poderes como una forma de ejercer el gobierno en los regímenes democráticos y que le reconocía a los parlamentos especial significancia, hace mucho tiempo que está teniendo problemas para legitimar a los cuerpos legislativos frente a los cambios derivados de la aparición de nuevos centros de poder (poderes ejecutivos más influyentes, influencia de los medios de comunicación, emergencia de las redes sociales, aparición de

⁴⁸ Existe una interesante línea de publicaciones de la ONG Soluciones Prácticas sobre diversos problemas derivados de los trastornos climáticos. Su enfoque se vincula más a una mirada técnica e ingenieril del tema.

think tanks, etc.), la complejización de las relaciones sociales, la irrupción de nuevos actores (como los tecnócratas y los poderes locales o regionales), en un contexto de globalización y pujantes innovaciones tecnológicas, muchos de ellos capaces de “descolocar” a las clásicas funciones de los parlamentos.

Un primer escenario que las asambleas legislativas han tenido que enfrentar es el de la creciente preeminencia que han adquirido los poderes ejecutivos y sus aparatos burocráticos, los que han desarrollado no solo un mayor poder de agenda, trátase o no de regímenes presidencialistas, sino también un papel activo en la generación de normas y regulaciones, restando centralidad a las clásicas capacidades legislativas de los congresos. Esto ha llevado a algunos especialistas a tener una visión bastante minimizada de las legislaturas: “Tenemos que por una parte el Parlamento permanece quieto ante las iniciativas legislativas que le vienen del Gobierno, y por otra permite que el Gobierno le suplante en el ejercicio de la función legislativa. Dos cauces que convierten al Parlamento en un convidado de piedra en el ejercicio de la función que le es propia, la de legislar.” (Soriano, 2001,182).

Aunque diversos estudios matizan este tipo de aseveraciones, donde se resalta que no es posible hacer generalizaciones extremas, resulta razonable advertir que existe una tendencia global por la cual los congresos han perdido llegada en favor de los poderes ejecutivos. Al decir de Ferrajoli: “En casi todos los países democráticamente avanzados, hemos asistido a lo largo de estos años a un reforzamiento del poder ejecutivo, con la consiguiente pérdida de autoridad de los parlamentos. Desde los Estados Unidos a Inglaterra, desde España a Italia, a Francia, a Rusia y a los países de América Latina, la representación política, debido a la difusión del modelo presidencialista o de sistemas electorales que favorecen claramente a las mayorías, tiende cada vez más a identificarse con la personalidad del jefe de Estado o de gobierno” (Ferrajoli, 2005, 38).

Si esto se observa a nivel latinoamericano, las tendencias constitucionales en varios países de la región apuntan, por ejemplo, a permitir las reelecciones presidenciales inmediatas y a fortalecer el presidencialismo (Bernal, 2009, 110). En suma, se advierte un sustantivo incremento de las atribuciones presidenciales y una marcada disminución de los fueros parlamentarios: “Formalmente, las nuevas tendencias respetan la separación de poderes,

pero en la práctica introducen normas que significan un aumento en las atribuciones presidenciales y la minimización del Parlamento.” (Bernaes, 2009, 110-111)

Ahora, recalcar lo anterior no implica caer en una versión minimalista del papel de las legislaturas que las reduzca a “meros apéndices de los poderes ejecutivos”(Saiegh, 2010), incapaces de proponer y generar iniciativas ante situaciones anómalas susceptibles de ser caracterizadas como problemas de interés público. Si bien algunos de los parlamentos latinoamericanos pueden haber proyectado esa imagen, como puede ser el parlamento mexicano, a raíz de su largo historial de un partido hegemónico y de facultades extraordinarias asignadas a la institución de la presidencia de la república, hay casos que contravienen esa percepción de debilidad, como es el del congreso chileno, que ha desarrollado competencias técnicas y profesionales que le han permitido un papel proactivo en las políticas públicas (Ramírez, 2013, 67). De allí que esta misma autora, reconociendo las tesis sobre la crisis del parlamento, cite trabajos que relativizan la idea de asambleas débiles, sujetas a los poderes ejecutivos, donde incluso ciertos mecanismos informales les proporcionan capacidad de influencia: “En América Latina, esta idea de la poca influencia del Legislativo en la gestión de los asuntos públicos se basa regularmente en las facultades constitucionales y legales existentes, pero se dejan de lado aspectos fundamentales que caen en el ámbito informal del poder político y que, eventualmente, hace muy influyentes a los parlamentos en el sistema del que se trate. Autores como Alcántara han advertido sobre la necesidad de relativizar la imagen de debilidad de los legislativos asumiendo que nadie puede negar que la acción de gobierno necesita del trabajo conjunto del Legislativo y del Ejecutivo” (Ramírez, 2013, 66-67).

La literatura especializada ha intentado ordenar y tipologizar la actitud de los parlamentos en sus relaciones con el poder Ejecutivo. Por ejemplo, Cox y Morgenstern (2001) le atribuían a las mayorías parlamentarias cuatro modalidades de acción, tales como:

- a) Mayoría recalcitrante: que rechazará todas las iniciativas de interés presidencial, mientras un escaso número de legisladores las apoyan;

- b) Mayoría negociadora: que exige tener voz y voto en la discusión de las decisiones;
- c) Mayoría parroquial-venal: dispuesta a hacer concesiones en materia de políticas públicas a cambio de favores menudos y prebendas;
- d) Mayoría subordinada: que acepta en esencia las propuestas de la presidencia, formada por una mayoría parlamentaria que está en deuda con el presidente (Cox y Morgenstern, 2001, 376).

En un trabajo posterior Morgenstern (2002) y BID (2006) refinaban dicha clasificación, donde ya no se limitaban a ordenar el papel de las mayorías parlamentarias, sino que elevaban su criterio ordenador a la institución legislativa en su integridad. Aunque advirtiendo su carácter provisional y el limitado número de casos estudiados hasta ese momento, el estudio del BID (2006) proponía agrupar a las legislaturas latinoamericanas tomando en cuenta la naturaleza de su función en la formulación de políticas y la intensidad con que la desempeñan del siguiente modo:

- “Las *legislaturas relativamente limitadas* por lo general aprueban las iniciativas del Poder Ejecutivo tras introducir únicamente cambios menores y no son muy activas ni efectivas en la función de supervisión del Ejecutivo.
- Las *legislaturas reactivas obstruccionistas* son potencialmente más activas en la formulación de políticas, pero su función es principalmente la de vetador directo, por lo general, bloqueando o aprobando iniciativas del Ejecutivo. Este tipo de asamblea legislativa rara vez participa mucho en la definición final del carácter técnico o distributivo de las políticas propuestas por el Ejecutivo ni en la supervisión activa de su ejecución.
- Las *legislaturas reactivas constructivas* pueden desempeñar las funciones que caracterizan a las legislaturas reactivas obstruccionistas, pero además pueden determinar de manera significativa el contenido de las políticas enmendando las iniciativas del Ejecutivo. También pueden desempeñar la función de supervisión con cierta eficacia.
- Las *legislaturas proactivas*, además de desempeñar las funciones de las legislaturas reactivas obstruccionistas y reactivas constructivas,

ocasionalmente también pueden tomar la iniciativa para determinar la agenda, y elaborar propuestas de políticas propias. Ninguna legislatura de la región ha exhibido de manera permanente estas características proactivas.” (BID, 2006, 57).

Ahora bien, la pérdida de centralidad de los parlamentos no solo proviene de poderes ejecutivos invasivos, de presidentes poderosos, de agencias gubernamentales con capacidad normativa o de mayorías parlamentarias simplemente reactivas. A ese respecto no han de olvidarse las transformaciones propias de la arena internacional que colocan a los organismos supranacionales, los tratados y compromisos internacionales, las agencias de cooperación y a la opinión pública global como actores determinantes en la adopción de políticas y decisiones normativas internas por parte de los estados. El caso del cambio climático, por ejemplo, es uno en el cual se observa un papel determinante de los actores supranacionales.

Vale decir que en estos tiempos de la sociedad de la información, de la globalización y de irrupción de nuevos actores sociales y políticos, las asambleas legislativas enfrentan otra serie de desafíos que ponen en entredicho sus funciones de representación y de control político.

Los poderes mediáticos, por ejemplo, con su capacidad de imponer agendas a los congresos y a los gobiernos inclusive, han demostrado que pueden doblegar o neutralizar iniciativas legislativas como también llevar adelante procesos políticos de fiscalización de manera más expeditiva que los parlamentos.

Tomando en consideración lo anterior, ¿cómo se ubica allí el Congreso de la República? Existe un discurso catastrofista que caracteriza al parlamento como una fuente de las perversidades que contaminan las relaciones de poder en el Perú: las encuestas desaprueban su desempeño; los ciudadanos de a pie lo detestan; los empresarios lo sindicán como el antro de la demagogia y el populismo; los tecnócratas lo tratan con desdén intelectual; y los medios de comunicación lo presentan como el espacio de componendas, “repartijas”, arreglos y “enjuagues” políticos, que permite a algunos calificarlo como “mediocre y corrupto”.

Lo esgrimido en el párrafo precedente no constituye un punto de partida muy auspicioso. Si esto es así, ¿por qué habría de esperar un papel interesante de este poder del Estado en cuanto al cambio climático? ¿No sería dable atender, más bien, un desempeño marginal e irrelevante, con poco que rescatar?

Un sector de la literatura especializada sostiene que, efectivamente, los parlamentos tienen ciertas dificultades en contrabalancear a los poderes ejecutivos en virtud a factores constitucionales, institucionales, técnicos y de composición política, los que juegan un peso determinante cuando los congresos intentan fiscalizar las políticas públicas, legislar sobre algún tema de alta injerencia o sustentar técnicamente alguna posición frente a cualquier asunto de interés público (Cox y Morgenstern, 2001; BID, 2006; Ferraro, 2006; Llanos y Nolte, 2006; Scartascini, 2011; Santos, Pérez-Liñán y García, 2014).

Así, por ejemplo, se alega que “Cuando el Congreso goza de poca credibilidad tiende a representar con menos eficacia los intereses de la sociedad y el Poder Ejecutivo tendrá mayores incentivos para tratar de pasarlo por alto o reducir al mínimo la función de la legislatura en el PFP⁴⁹” (BID, 2006, 45-46). Esto resulta bastante persuasivo en el caso peruano, al menos en el supuesto relativo a la escasa credibilidad que suele ostentar su congreso, así como sus dificultades para ejercer una mínima función representativa. Esto se confirmaría con los sondeos de opinión que periódicamente se publican, los que de forma sostenida ratifican la escasa popularidad del parlamento en el Perú⁵⁰. Un parlamento sistemáticamente desaprobado por la población peruana carecería tanto del respaldo moral como de la legitimidad política que les permitiera contradecir al Ejecutivo o hacer prevalecer una proposición legislativa en sus términos de origen; de allí que entre los corrillos del congreso peruano, sobre todo en sus instancias técnicas, circula el criterio de que tal o cual proyecto o dictamen debería ser primero “consensuado” con el Ejecutivo a efectos de que la propuesta no sea observada o desaprobada por este último. Y el sector percibido como el más

⁴⁹ Proceso de Formulación de Políticas.

⁵⁰ La escasa aprobación ciudadana del Congreso de la República se ha convertido en un lugar común, que se asume como lo “normal” y que se ha naturalizado. Asimismo, los analistas suelen reiterar el argumento que los “congresos no son populares en ningún lugar del mundo”, lo que redundaría en la percepción de “normalidad” de lo impopular que son los poderes legislativos.

influyente o preponderante en este punto es el Ministerio de Economía y sus oficinas especializadas.

Sin embargo, un estudio emprendido por el politólogo Enrique Patriau concluye que, si bien es cierto que el parlamento ha mermado su poder frente al Ejecutivo, existen mecanismos --que caracteriza como informales-- que logran revertir esa imagen de debilidad que un análisis formal le atribuiría:

“La situación de debilidad constitucional del Congreso frente al poder Ejecutivo, su limitada capacidad técnica y profesional, así como su perfil reactivo frente a las iniciativas presidenciales llevarían a sugerir que su participación en el proceso de políticas públicas es más bien marginal. De hecho, se ha llegado a afirmar la absoluta preeminencia del poder Ejecutivo peruano en materia de políticas públicas frente a una legislatura débil e irrelevante, lo cual derivaría, a su vez, en la ausencia de incentivos para la cooperación entre ambas ramas. Este trabajo argumenta que tal diagnóstico pasa por alto los mecanismos informales de influencia ejercidos por la legislatura sobre la burocracia estatal, un actor crucial y decisivo en la formulación de las políticas públicas” (Patriau, 2014a, 120).

Patriau añade que un examen que se limite a revisar la producción normativa o cifras que indiquen qué proporción de los proyectos del Ejecutivo enviados al congreso se aprueban no toma en cuenta los caminos informales que los parlamentarios peruanos recorren, permitiéndoles influir y participar en el proceso de las políticas públicas (Patriau, 2014a, 110). Este autor identifica tres mecanismos informales por medio de los cuales los legisladores contrarrestan su pretendida sujeción o reactividad ante el Ejecutivo: las redes de contactos, las recomendaciones y las reuniones informales, lo que “va en contra de la extendida asunción de que le corresponde al poder Ejecutivo, a través del presidente, la exclusiva autoridad sobre la administración pública. Como se ha demostrado, el Congreso peruano emplea, regularmente, mecanismos informales para influir sobre la burocracia del Estado” (Patriau, 2014a, 120).

Los mecanismos señalados --y otros adicionales-- podrían ser las opciones suplementarias de las que disponen los congresistas para promover el asunto climático, por fuera de sus atributos supuestamente disminuidos.

A modo de referencia, un caso donde se tuvo un presidente proactivo y una legislatura reactiva, al decir de Cox y Morgenstern (2001, 375), ocurrió entre fines del años 2007 y comienzos del 2008 cuando el por entonces presidente Alan García anunció la creación de un ministerio del ambiente, propuesta de la que no se tenía mayor información, pues nunca fue parte de su oferta de campaña electoral. Pese a que el oficialismo tenía una mayoría relativa en el Congreso, que normalmente se aseguraba con el apoyo del bloque fujimorista, el poder Ejecutivo “ninguneó” a la legislatura en su sorpresiva decisión.

Como relata Peirano (2011), dicho ministerio se creó en 2008 a través de un decreto legislativo emitido por el Ejecutivo, el cual había constituido una comisión especial que, de forma cerrada y poco participativa, trabajó la propuesta. Previamente, en el Congreso se había trabajado un proyecto de ley –presentado por la congresista Gloria Ramos-- que proponía la creación de una cartera del ambiente, proceso donde participaron técnicos y especialistas en un contexto de apertura. Al final, y pese a los pedidos de la parlamentaria autora del proyecto, se impuso la propuesta trabajada a puerta cerrada por el Ejecutivo, más concretamente, por la Presidencia del Consejo de Ministros: “Para la Congresista, el Proyecto de Ley no prosperó “por la soberbia de Alan García” y porque el gobierno no quiso ceder. Con el objetivo de no darle legitimidad al Proyecto, el Poder Ejecutivo creó una Comisión encargada de presentar el Proyecto del Ministerio del Ambiente, la que fue presidida por el ambientalista Antonio Brack Egg” (Alza, 2013, 110). De esta forma, el Ministerio del Ambiente quedó instituido en mayo de 2008, paradójicamente, durante un gobierno para el cual los asuntos ambientales no constituían parte explícita ni comprometida de sus prioridades e intereses.

Pero un caso de parlamentos altamente proactivos y, añádase, confrontacionales, se materializó luego de las elecciones generales de 2016, cuando la composición parlamentaria resultante derivó en una bancada mayoritaria de oposición y un poder Ejecutivo con un apoyo legislativo muy débil. Dicha mayoría parlamentaria opositora, de número casi aplastante (73 congresistas del partido Fuerza Popular), inició su trabajo político asediando y restando margen de juego al mandatario electo Pedro Pablo Kuczynski. Así, prácticamente desde que comenzó su gestión gubernamental, Kuczynski se

vio obligado a hacer no pocas concesiones a la mayoría del partido Fuerza Popular y sus aliados del partido aprista, quienes lograron la dimisión de algunos ministros y la neutralización de diversas iniciativas del Ejecutivo en medio de denuncias y escándalos que llegaron a su clímax final con la vacancia de Kuczynski en marzo de 2018, como se relatará en el punto 6.3.3 de este trabajo.

La coyuntura de la caída del presidente Kuczynski vino precedida por la circulación mediática de un concepto un tanto inusual en los estamentos políticos peruanos, cual es, el de la *dictadura parlamentaria*. Dicha referencia comenzó a divulgarse en algunos medios de comunicación pocos meses después que se conociera la composición del parlamento 2016-2021, cuya mayoría fujimorista, incluso antes de entrar en funciones, parecía enviar señales que fueron interpretadas como autoritarias.

El diario La República, en su editorial del 20 de junio de 2016, o sea, más de un mes antes de que el nuevo Congreso inicie sus funciones, anticipó un escenario en el que la entrante bancada fujimorista, acaso dolida por su inesperada derrota, abusaría de su poder en el parlamento: “La actitud de la cúpula fujimorista indica que, como era previsible, no le interesa interpretar ese mandato, sino utilizar al máximo el poder conseguido, incluso si eso la lleva a sacarle la vuelta a la democracia. Lo que parece estar planeando es una dictadura parlamentaria. Un Congreso que se dedique a rechazar leyes, censurar ministros, perseguir rivales políticos, chantajear al gobierno, desestabilizarlo y colocarlo al borde del abismo”⁵¹.

Tiempo después, y cuando lo predicho por el diario La República parecía cumplirse, el congresista Gilbert Violeta, partidario del apocado presidente Kuczynski, retomó la idea de dictadura parlamentaria en el contexto de una creciente ofensiva fujimorista y su pretensión de imponerse al poder Ejecutivo. En un artículo de opinión, titulado precisamente “La dictadura parlamentaria”, el referido legislador manifestaba: “Este Congreso ha interpelado a cuatro ministros y ha censurado a uno. Ha negado su confianza a todo un gabinete y ha aprobado normas inválidas que ponen en cuestión el desarrollo económico y político del país. Ha intentado vacar al presidente de la República con base en acusaciones no comprobadas y pretende volverlo a hacer sin ningún elemento adicional. Quiere destituir al fiscal de la Nación y

⁵¹ <https://larepublica.pe/politica/949486-una-dictadura-parlamentaria>

quebrar la composición del Tribunal Constitucional (último refugio de nuestros derechos). Este parlamento aprobó en menos de un mes dos leyes 'express' que tienen como fin debilitar al Gobierno y convertir al presidente en rehén de la oposición....Esta dictadura parlamentaria no puede continuar porque lo único que nos asegura es el camino al despeñadero..."⁵².

Por su parte, el abogado constitucionalista y ex presidente del Tribunal Constitucional, César Landa, preguntado por el intento fujimorista de buscar la vacancia del presidente Kuczynski, no dudaba en utilizar el mismo concepto: "Se puede llegar a una dictadura parlamentaria. Estamos en el tránsito hacia una dictadura parlamentaria donde, so pretexto de interpretar la Constitución, dan normas o llevarían una vacancia presidencial haciendo lo que la Constitución prohíbe: el abuso del derecho"⁵³.

Tal noción también fue utilizada por algunas organizaciones de la sociedad civil como herramienta de denuncia política y ataque al partido fujimorista Fuerza Popular, en el contexto de sus presuntos aprestos autoritarios contra Kuczynski y su régimen: "Un grupo de organizaciones civiles denunció hoy que en Perú se ha instalado una "dictadura parlamentaria" liderada por la bancada del partido fujimorista Fuerza Popular, que controla el Congreso al ocupar 71 de los 130 escaños. La denuncia fue presentada, en una rueda de prensa, por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH), la Asociación Nacional de Centros (ANC), la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), el Foro Salud y el Colegio de Sociólogos del Perú, entre otras organizaciones."⁵⁴. Hay que añadir que tales denuncias tuvieron eco en la prensa extranjera.

Entonces, el caso del asedio fujimorista al régimen del presidente Kuczynski, respaldado en el tamaño de su bancada congresal y del acompañamiento del minimizado partido aprista, constituiría un caso que matiza la imagen de poderes legislativos encogidos y ejecutivos empoderados. Sin embargo, vale preguntarse si a la composición numérica es necesario añadir otros condicionantes, como el tipo de oposición frente al Ejecutivo, la cual puede llegar a ser bastante confrontacional, como ilustra el caso reseñado. Legislaturas proactivas, con mayorías poderosas de agresiva actitud

⁵² <https://larepublica.pe/politica/1213287-la-dictadura-parlamentaria>

⁵³ <https://larepublica.pe/politica/1209800-estamos-en-el-transito-hacia-una-dictadura-parlamentaria>

⁵⁴ https://www.eldiario.es/politica/Organismos-denuncian-dictadura-parlamentaria-Peru_0_710428985.html

opositora, enfrentados a ejecutivos con escaso liderazgo político, tienen mejores posibilidades de imponer sus agendas.

En cuanto al concepto de “dictadura parlamentaria” aquí referido, vale decir que no es precisamente una categoría convencional, validada, de la ciencia política. Más parece ser una herramienta de cuño descalificador que se utiliza en disputas políticas cotidianas, encaminada a agredir o a responder a un adversario, en este caso a una supuesta conducta confrontacional y autoritaria de un sector hegemónico del Congreso de la República. Es preciso añadir que dicha caracterización no figura en el *Diccionario de Política* de Bobbio, Matteucci y Pasquino (2008), tampoco en el *Diccionario de Ciencia Política* de Nohlen (2006).

3.3 PARLAMENTOS Y CAMBIO CLIMÁTICO: LOS AGENTES EXTERNOS

Este acápite tiene como propósito dar cuenta de la literatura generada por algunas entidades de carácter supranacional que demuestra el involucramiento de los órganos parlamentarios con los asuntos climáticos, en la expectativa de invalidar la creencia de que las asambleas legislativas no tienen ni interés ni un papel relevante en dicha materia.

Estas entidades, de un lado, impulsan y acompañan a los parlamentos para que en sus funciones legislativas y de control político el cambio climático se convierta en una línea de trabajo de interés; y de otro, elaboran estudios e informes que reportan sobre los avances normativos y compromisos institucionales en materia climática de diferentes asambleas legislativas del mundo. Tanto la existencia de estas entidades, las redes y los espacios institucionales que abren, como su producción informativa, señalan que el papel de los congresos no es necesariamente marginal dentro de la dinámica gubernamental frente a los asuntos ambientales y climáticos.

3.3.1. Globe International

Una primera entidad es Globe International, una de las redes internacionales organizadas para impulsar la necesidad de que los parlamentos trabajen los temas de desarrollo sostenible y cambio climático, la cual viene promoviendo la adopción de la *Iniciativa de Legislación Climática*, acordada en la primera

Cumbre Mundial de Legisladores efectuada en Brasil en junio de 2012⁵⁵. En esta reunión, 300 parlamentarios provenientes de 86 países se comprometieron a trabajar en el avance de la legislación nacional y a compartir las mejores prácticas legislativas sobre temas clave en el desarrollo sostenible. Globe International tiene alrededor de 27 capítulos nacionales en los cinco continentes; en Perú, el capítulo peruano se creó el 30 de setiembre de 2013 en el seno del Congreso de la República, en el marco de la instalación del Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad.

A la fecha, Globe International ya ha publicado el quinto *Estudio sobre Legislación Mundial del Clima* (2015), el cual “recoge leyes y políticas nacionales relacionadas directamente con la mitigación y adaptación al cambio climático, aprobadas antes del 1 de enero de 2015” (Nachmay, 2015, 12), aparte de incluir “capítulos detallados por país con una lista completa de leyes para cada uno de los 99 países, un conjunto de fichas informativas por país con indicadores clave y una base de datos completa con más de 800 leyes relacionadas con el clima” (Nachmay, 2015, 14).

3.3.2 Unión Interparlamentaria

Otra institución que se ha sumado al esfuerzo de Globe International es la Unión Interparlamentaria (UIP), la organización internacional de parlamentos, la cual ha copatrocinado el *Estudio sobre Legislación Mundial del Clima* citado. Su actual presidente, Saber H. Chowdhury, sostiene que “En la UIP, creemos firmemente en que los legisladores son un elemento central en cualquier estrategia exitosa de lucha contra el cambio climático y en que deben asumir su parte de responsabilidad para su aplicación efectiva”, y en relación a los futuros y probables acuerdos internacionales sobre la materia, añade: “Estos acuerdos internacionales no serán creíbles ni eficaces, a menos que se incorporen a la legislación nacional y que a ello le siga una supervisión sólida. Con respecto a un eventual acuerdo sobre cambio climático, la UIP ya ha declarado su intención de acompañarlo con un plan de acción parlamentaria, sentando así las bases para obtener resultados jurídicamente eficaces de acción global sobre el clima para los años que van desde la sesión de París hasta 2020” (Nachmay, 2015, 10).

⁵⁵ <http://mexico.globeinternational.org/index.php/globe-legislation-studies/sobre-world-summit>

Ha de advertirse que la labor, el propósito y los productos de la UIP contradicen la percepción de que los parlamentos y sus productos no cuentan en la generación de decisiones o de posturas nacionales en materia climática. Por el contrario, les atribuyen un papel sustantivo, por ejemplo, en la consecución de acuerdos internacionales: “La legislación nacional sobre cambio climático no es simplemente algo que debe apuntalar un acuerdo internacional luego que éste ha sido suscrito, sino que más bien es un elemento facilitador que crea el espacio político para llegar al acuerdo.” (Townshend, T y A. Matthews, 2013, 1)

3.3.3 El Parlamento Latinoamericano y Caribeño

Otro organismo que ha comenzado a comprometerse con los asuntos climáticos es el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino), que es un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos nacionales de América Latina y el Caribe. Constituido en diciembre de 1964 en Lima, y con actual sede en Panamá, tiene entre sus comisiones permanentes a la Comisión de Medio Ambiente y Turismo, por cuyo intermedio se han organizado reuniones y eventos donde se establecen acuerdos, se discuten acciones y se escuchan a expertos. Por ejemplo, en la reunión extraordinaria que convocaron en noviembre de 2015, se dieron a conocer los avances existentes en la región en torno a marcos normativos de cambio climático y “se resaltó la importancia del rol de los Parlamentos en el debate en torno a materia de climática, y sobre la importancia de contar con marcos normativos climáticos, que aborden desde cualquier enfoque las necesidades nacionales y los procesos internacionales, se mencionó que la incorporación de este tema en los Parlamentos lo convierte en Política de estado”⁵⁶ (sic). De igual modo, en otra reunión más reciente, realizada en agosto de 2016 y denominada “Acción Parlamentaria para Frenar el Cambio Climático”, se expusieron medidas de atenuación y adaptación al cambio climático con las exposiciones de expertos en derecho medioambiental de

⁵⁶ <http://www.parlatino.org/pdf/comisiones/m-ambiente/actas/extraordinaria-pma-24-nov-2015.pdf>

Panamá y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁵⁷.

Una de las contribuciones bibliográficas del Parlatino, en coedición con el mencionado PNUMA, es el estudio *Aportes Legislativos de América Latina y El Caribe en materia de Cambio Climático* (2015) donde se analizan los avances de los países de la región en cuanto a su producción legislativa sobre el cambio ambiental global, se describen país por país los marcos legislativos en la materia, pero acaso lo más importante, se identifican los futuros temas que los congresos deberán incorporar en sus agendas de trabajo. Entre estos se encuentran el establecimiento de compromisos de mitigación nacionalmente determinados, la incorporación de nuevos principios en las normas legales que establezcan los indicadores para apoyar las estrategias climáticas para los diferentes sectores, el establecimiento de un tope en el incremento de las temperaturas, el fortalecimiento de las acciones para la adaptación. Como también la aplicación de procedimientos ágiles, flexibles y alternativos que estén en correspondencia con la urgencia que se le reconoce a la atención al cambio climático, así como la necesidad de incorporar y evaluar en las leyes de presupuestos la necesidad de financiamiento que emanen del cumplimiento de las obligaciones del nuevo régimen internacional para el cambio ambiental global (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Parlamento Latinoamericano, 2015, 130)

3.3.4 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación

Otro espacio que le asigna relevancia al papel de los congresos en materia climática, pero más específicamente en el preocupante proceso de desertificación que aquél acarrea, es la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, que “es un acuerdo Internacional universal cuyo fin es promover una respuesta global para la desertificación. La Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, fue la génesis de esta Convención, la cual entró en vigor en 1996. Hoy, la UNCCD tiene 194 Partes. Ha evolucionado para ser la piedra angular en la batalla para el desarrollo sostenible, aplicando un enfoque integrado consistente con la Agenda 21 al tiempo que fomenta la participación de la sociedad civil y la

⁵⁷ <http://www.parlatino.org/es/cdn/item/1669-realizaran-encuentro-regional-sobre-cambio-climatico-en-el-parlatino>

transferencia de la ciencia y la tecnología y su combinación eficaz con el conocimiento tradicional”⁵⁸.

Expresión de este interés en el papel de los parlamentos es el documento publicado en 2013 *El papel de los parlamentarios en el desempeño del proceso de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación. Guía para elicitación acción parlamentaria*. En este se llama la atención de los legisladores y los responsables de la toma de decisiones sobre la necesidad de impulsar la desertificación y degradación de las tierras a un nivel de prioridad política en los programas nacionales y mundiales (p.5), además de ofrecer opciones a los parlamentarios sobre cómo pueden contribuir en la aplicación de las herramientas que plantea la Convención, así como cuáles son los desafíos que deben afrontar los parlamentos para cumplir mejor su misión y cómo y en qué esferas se puede movilizar mejor el apoyo parlamentario (p. 29).

En adición, resaltan el papel de los legisladores en las distintas conferencias de las partes (COP), dando a entender que la presencia de los parlamentarios en las reuniones sobre el calentamiento global se ha vuelto importante: “Desde 1998 los parlamentarios se reúnen en paralelo a la celebración de los períodos de sesiones ordinarios de la Conferencia de las Partes (COP). Las Mesas redondas de parlamentarios han pasado a ser una parte integral de los períodos de sesiones de la COP y una plataforma para el intercambio de puntos de vista y la interacción entre los parlamentarios en relación con el desarrollo sostenible y, más concretamente, la desertificación, la degradación de las tierras y la erosión del suelo” (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 2013, 23)

3.3.5 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

Finalmente, otra organización supranacional que también destaca el rol de los congresos es el ya mencionado PNUMA, el cual, a través de su División de Derecho y Convenciones Ambientales, ha acompañado y colaborado con varios de los procesos de desarrollo jurídico en materia climática en América Latina: “como parte de su mandato para el desarrollo progresivo del derecho ambiental, ha trabajado en los últimos dos años en la elaboración

⁵⁸ <http://www.onu.cl/onu/unccd/>

de directrices sobre varios aspectos de la legislación climática” (Ipenza y Cánepa, 2014, 4).

Parte de sus actividades fue, por ejemplo, la realización en octubre de 2014 de un taller regional sobre legislación de cambio climático en América Latina, donde los representantes de los países participantes presentaron los aportes sobre legislación relacionada al cambio climático y resaltaron “los procesos de construcción teniendo en cuenta los enfoques, avances y actores principales y las recomendaciones que hace PNUMA para la construcción legislativa, principalmente en adaptación y mitigación” (Ipenza y Cánepa, 2014, 5).

Por último, en cuanto a las exigencias legislativas sobre cambio climático que enfrentan los países y sus asambleas, existe una gama de motivaciones que van desde reducir la vulnerabilidad y las emisiones, cumplir con los compromisos asumidos, desarrollarse de manera sustentable y evitar mayores costos, pero todos “parten de un denominador común: la necesidad de dejar atrás la ambigüedad de instrumentos no vinculantes, como planes y estrategias ministeriales, que poco poder efectivo les otorgan a las autoridades” (Moraga, P. y S. Meckievi, 2016, 4). Pese a la tendencia general por la cual los parlamentos pierden centralidad, en este caso poseen una herramienta más poderosa que aquellas que manejan los poderes ejecutivos.

* * *

Tal como se sostuvo al inicio de este subacápite, los documentos sobre parlamentos y cambio climático indican no solo el interés de diversos organismos que trabajan tanto uno como otro tema; descartan también la prelación de que las asambleas legislativas son meros apéndices en asuntos ambientales o climáticos, dado que estos serían especialidad de los ministerios del ambiente o de alguna agencia especializada que haga sus veces.

Ahora, los documentos aquí identificados y reseñados abonan en favor de la tesis de que se ha necesitado de factores externos para impulsar el asunto climático en los parlamentos. Eso es muy probable, pero ello también ha ocurrido en el caso de la creación de los ministerios de ambiente, que han sido resultado, muchas veces, de una tendencia internacional. Creemos que

ello no invalida el nivel de autonomía de los actores legislativos, en cuya capacidad de agencia no solo operan las influencias externas y globales, sino también están presentes los cálculos e intereses individuales y partidarios.

Volviendo a la escena nacional, un campo donde se percibe el gran peso de otros actores políticos es en el de la economía, las finanzas, los tributos y los asuntos presupuestales. Es allí donde se puede captar mejor cómo un sector del Ejecutivo ha desplazado al parlamento como actor relevante. El “todopoderoso” Ministerio de Economía, el Banco Central de Reserva, en alguna medida la Superintendencia de Banca y Seguros y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, no solo forman parte de las llamadas “islas de modernidad” del sector público: conforman el grupo de entidades que concentra el conocimiento técnico, los roces internacionales, la experticia⁵⁹ y, por tanto, la autoridad sobre sus asuntos sectoriales.

De allí esa tendencia de estas áreas del Ejecutivo a relegar el aporte del parlamento en las materias que ellos perciben como sus fueros *par excellence*. Las iniciativas legislativas del Congreso en materia económica o presupuestal pueden ser fácilmente desdeñadas, desestimadas u observadas por el Ministerio de Economía, incluso antes de ser decretadas a las comisiones⁶⁰.

¿Ocurre lo mismo en los asuntos ambientales y en cambio climático? Cabe decir que el Ministerio de Economía no se entromete en estos temas de manera directa, a menos que se le solicite su opinión sobre determinada iniciativa o se produzcan situaciones críticas en la economía que ameriten “saltarse” algunas instancias parlamentarias o a lograr sus colaboración en base a contactos y proximidades políticas. Ejemplo de esto último fue la

⁵⁹ También manejan las relaciones sociales y personales tanto entre ellas mismas como también con sus pares del sector privado local, donde las proximidades de extracción de clase, de apellido, de origen educativo o incluso étnico-racial los aproximan.

⁶⁰ Este peso se percibe hasta en el papel de los llamados coordinadores parlamentarios del Ministerio de Economía, que son profesionales acreditados por su sector encargados de monitorear las sesiones de las comisiones parlamentarias o del Pleno del Congreso donde se debatan iniciativas normativas con incidencia en los asuntos del sector económico-financiero. Estos coordinadores logran llegada con los presidentes de las comisiones, los congresistas y sus asesores. Muchas veces en los espacios informales, “adelantan” pronósticos sobre si tal o cual proyecto merecerá o no la aprobación del sector Economía, induciendo al cuerpo de asesoría legislativa (funcionarios del staff del Congreso y asesores de confianza de los parlamentarios) a introducir cambios en determinados sentidos a sus propuestas o a desanimar su presentación. Es un mecanismo adicional de influencia y poder capaz de relegar al Congreso de la República. Para otras formas de influencia, ver Patriau (2014a).

coyuntura del denominado “paquetazo ambiental”, cuando en junio de 2014 en consonancia a facultades legislativas, el Ejecutivo presentó un proyecto de ley que, se indica, relajaba ciertas normas ambientales y desempoderaba a agencias del sector Ambiente con el objetivo de “destrabar” proyectos de inversión extractiva y reactivar la economía (Durand, 2016). Esta propuesta del Ejecutivo no pasó, por ejemplo, por la Comisión de Ambiente y Ecología, sino que fue direccionada a la Comisión de Economía como única comisión dictaminadora.

En cuanto a lo otro, si un proyecto de ley tiene una indiscutible incidencia y contenido ambiental, lo más probable es que de todas formas sea derivado a la Comisión de Ambiente. Sin embargo se ha sabido de algunos casos, aunque pocos, en los que este patrón no se cumplió⁶¹. Cuando se ha solicitado opinión al Ministerio de Economía, en capítulos posteriores se verá que este sector tiende a manifestarse negativamente sobre los proyectos de cambio climático⁶². Sin embargo, las comisiones de ambiente no se han amilanado frente a ello. Como se verá en lo que viene, en estos temas el parlamento peruano se ha manejado con mayor autonomía y proactividad.

3.4 ¿Por qué una ley de cambio climático para el Perú?

Lejos de creer que solo el poder Ejecutivo ha de tener la potestad o la exclusiva en iniciativas ambientales o climáticas, este trabajo maneja la convicción de que el poder Legislativo ha desarrollado un papel proactivo en torno al asunto climático, actitud que se expresaría en diversas iniciativas y acciones desplegadas por los congresistas respecto del tema.

Asumiéndolo como un compromiso o una causa de la cual el parlamento no podría sustraerse, los parlamentarios peruanos se han convencido que el cambio climático es un asunto demasiado importante como para abdicar de

⁶¹ El 22 de septiembre de 2009, el Poder Ejecutivo envió el Proyecto de Ley 03516/2009-PE, que proponía prorrogar el plazo para el financiamiento y la culminación del Proyecto Planta de Ácido Sulfúrico de Cobre y modificación del Circuito de Cobre del Complejo Metalúrgico de La Oroya. Esta iniciativa se envió únicamente a la Comisión de Energía, y no a la de Ambiente como se hubiera esperado. En el lapso de cuatro días, el proyecto se convirtió en la Ley 29410.

⁶² En conversación privada con el por entonces congresista Daniel Abugattás, este relató que en su calidad de coordinador del grupo de trabajo de cambio climático se entrevistó personalmente con el ministro de Economía Alonso Segura para exponerle su propuesta de ley sobre cambio climático. Abugattás testimonió con lamentación que el ministro mostró total desinterés, por no decir ignorancia, en el tema.

sus funciones más características y dejarle espacio libre al Ejecutivo. Por ello, empujados por la cada vez mayor presencia del cambio climático en la arena internacional, pero sobre todo por el alto grado de exposición del territorio peruano a trastornos climáticos (el Fenómeno El Niño, el Niño Costero) y por la creciente relevancia que la sociedad le reconoce a los riesgos derivados del mismo, los legisladores han comenzado a hacer uso de sus herramientas políticas a efectos de tener una mayor incidencia e involucramiento con dicho fenómeno. Una de los instrumentos ha sido la conformación de grupos de trabajo ad hoc, cuya línea de actividades giraría en torno al cambio climático, mientras la otra es la presentación de iniciativas legislativas.

¿Por qué una ley de cambio climático para el Perú? En la Exposición de Motivos del proyecto de ley 3948/2014-CR, que propone la Ley marco para la acción frente al cambio climático, se indica que contar con una sólida legislación nacional sobre cambio climático le da al país la confianza y el respaldo para comprometerse y cumplir acuerdos internacionales. De hecho, disponer de un marco legislativo sobre materia climática hará que los compromisos del país en la suscripción de acuerdos globales sobre el clima posean una base más sólida. Como aseveró la legisladora mexicana María Isabel Ortiz, en un evento organizado en Lima para discutir la conveniencia de una norma climática: “Que se establezca una ley de cambio climático le da la certeza a la población de que el cambio climático es un tema prioritario para el país y permite establecer metas fijas, con compromisos no solo en el país, sino también a nivel internacional”⁶³. En otras palabras, una normativa climática haría obligatorio trasladar los compromisos internacionales a la legislación nacional⁶⁴, dotándolos de legitimidad política.

Otro argumento asevera que el impulso legislativo podría organizar y canalizar la acción pública de manera más predecible para los agentes sociales y económicos. A su vez, es necesario consolidar la gestión del cambio climático en las diversas instancias gubernamentales, rompiendo visiones sectorializadas y unidimensionales, dado que el cambio climático es un problema transversal, complejo y transdisciplinario.

⁶³ <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/debaten-sobre-importancia-y-necesidad-de-una-ley-de-cambio-climatico-en-el-peru/>

⁶⁴ <http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2014/11/1-Necesidad-de-una-ley-marco-de-cambio-clim%C3%A1tico-Dr.-Abugatt%C3%A1s.pdf>

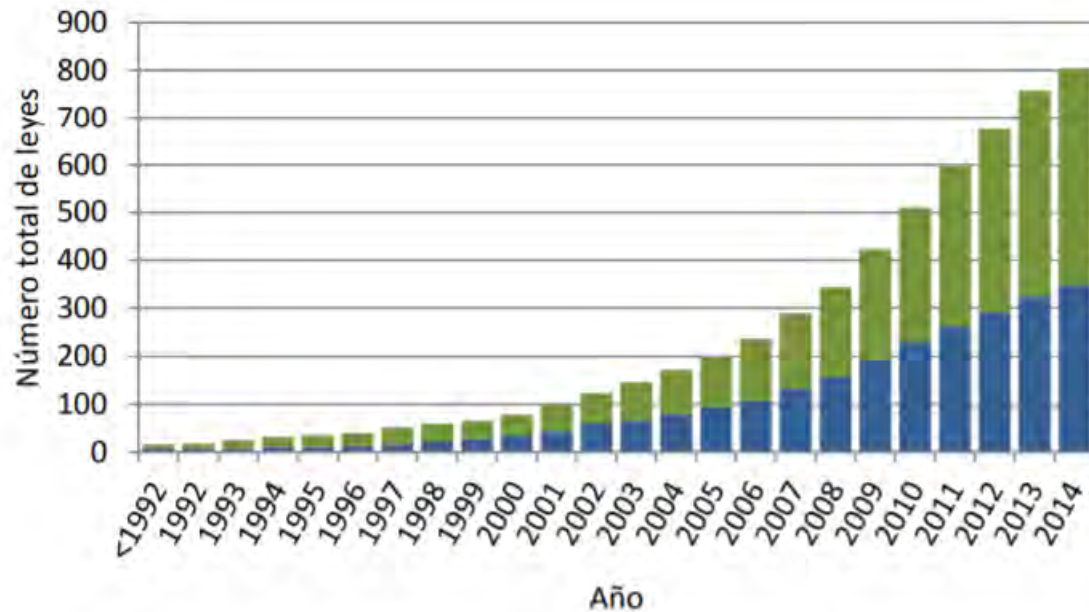
Asimismo, una norma general sobre el cambio climático obligaría a los actores políticos a integrarse en una misma lógica alineada, evitándose posiciones y decisiones divergentes. De igual modo, con dicha legislación se fortalecerían las gestiones existentes, se distribuirían las responsabilidades de forma coordinada y se asignarían los presupuestos en función a esas responsabilidades.

En adición, una ley de cambio climático otorga una ventaja a los países al momento de recibir financiamiento y recursos para proyectos verdes, permitiendo que los países donantes vean certidumbre y compromiso auténtico en los países receptores⁶⁵.

Otra de las ideas que también opera entre los legisladores es el efecto demostración derivado del hecho de que algunos países de la región ya han aprobado una ley de cambio climático, mientras que otros están en camino de hacerlo (Ver Tabla 1); además, ya existe una tendencia global de aprobar leyes sobre el clima (que pueden ser leyes marcos, leyes generales, leyes específicas, etc.): de unas pocas en 1992 a más de 800 a finales de 2014 (Gráfico 5) (Nachmany 2015, 18). Los parlamentarios toman en cuenta esta tendencia, de la que no pueden abstraerse, por lo que es comprensible que esta realidad los incentive a responder de modo semejante.

⁶⁵ <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/06/04/law-climate-change-latin-america>

Gráfico 5
Número de leyes vigentes sobre cambio climático a fines de 2014



Fuente: Nachmany, 2015

Otras instituciones especializadas también han manifestado su coincidencia sobre la necesidad de generar una normativa climática. Así por ejemplo, la ONG *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales*, argumenta la necesidad de una norma climática del siguiente modo: “Desde *Derecho, Ambiente y Recursos Naturales* consideramos importante y necesario contar con un texto normativo que regule y dirija la gestión climática en el Perú. Esto implica dotar de gobernanza climática a nuestro país en temas de mitigación (deforestación) y adaptación (gestión de riesgos). Creemos que este tipo de normas pondrán al país un paso adelante frente a situaciones climáticas adversas como la que nos tocó vivir durante los primeros meses del presente año en varias regiones de nuestro país y ante el proceso de reconstrucción nacional que hoy nos toca afrontar”⁶⁶.

⁶⁶ <https://www.servindi.org/actualidad/25/05/2017/una-ley-para-frenar-el-cambio-climatico-en-el-peru>

Por su parte, la ONG Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, a través de su director, reconocía que: “Ha habido muchos proyectos de ley bajo iniciativa legislativa de parlamentarios desde el Congreso anterior, en el Congreso actual hay proyectos de ley también. Es una muy buena noticia que se confirme la vocación de este Gobierno por contar con un instrumento del más alto nivel para que el Perú pueda tener una estrategia implementada para enfrentar el cambio climático”⁶⁷.

El estudio emprendido por Moraga y Meckievi (2016) señala que hay diversas motivaciones para que los países estén apostando por desarrollar una normatividad climática: “Si bien las motivaciones son diversas, todas parten de un denominador común: la necesidad de dejar atrás la ambigüedad de instrumentos no vinculantes, como planes y estrategias ministeriales, que poco poder efectivo les otorgan a las autoridades (lo que queda muy claro cuando se trata de concretar políticas intersectoriales)” (Moraga y Meckievi 2016, 6). Así, una de estas motivaciones, en las que se encuentra el Perú, es la necesidad de reducir la vulnerabilidad frente a los impactos del cambio climático. También encuentran que no pocos países buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, así sus emisiones sean reducidas. De igual modo, existe el estímulo para lograr el desarrollo de una economía baja en carbono, fundada en el concepto de desarrollo sustentable. Por último, también está el interés por evitar los mayores costos que implicaría tomar medidas en el futuro, en la idea que no hacer nada hoy originará grandes inversiones en adelante.

Pero el reto que enfrentan países con institucionalidad débil, con poca capacidad de *enforcement*, como el Perú, es que no basta una ley para que el problema sobre el cual pretendía incidir halle caminos de resolución. Aparte de esa dificultad estructural, cualquier norma sobre cambio climático debe superar también el alcance que los legisladores le impriman, el equipamiento del que ha de ser dotada (una ley declarativa no serviría de mucho), su nivel de aplicabilidad (ha de ser vinculante, obligatoria) y de las normas complementarias y de desarrollo que la sucedan (los reglamentos)⁶⁸. Así

⁶⁷ <http://www.actualidadambiental.pe/?p=45348>

⁶⁸ Otro aspecto que poco se toma en cuenta es el seguimiento de las leyes, es decir, una acción de monitoreo que capte el desempeño de la norma en el tiempo, en la expectativa de evaluar su impacto en la realidad.

pues, su impacto dependerá en fuerte medida del contexto institucional y de los demás elementos mencionados si es que se pretende hacer de ella una ley efectiva, blindada por un fuerte consenso político y, lo mejor, respaldada por la ciudadanía, aunque esto último rara vez ocurre con las normas.



CAPÍTULO 4. POLÍTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO: PARTIDOS, BANCADAS Y PARLAMENTO

Aunque la problemática del cambio climático tiene, en esencia, un componente físico-químico, que es objeto de permanente monitoreo y abordaje científico, como ya se dijo en otras páginas, también logra articularse con posicionamientos políticos e ideológicos que, muchas veces, determinan la actitud con que las organizaciones políticas lo asumen y lo procesan.

Así por ejemplo, si se busca entender la definición de las políticas públicas respecto del ambiente y del cambio climático, es preciso tomar en cuenta el grado de atención y la posición que adoptan los partidos, las coaliciones políticas y las bancadas parlamentarias frente a dichos asuntos. Por ello, si se desea lograr una mejor comprensión de la trayectoria del tema climático en los regímenes políticos democráticos o en la arena parlamentaria, se hace necesario examinar hasta qué punto dicha problemática es relevante y de interés para los mencionados actores políticos.

Para ello se seguirá la línea argumentativa desarrollada por Ryan (2017), quien identifica algunos conceptos y patrones pertinentes para entender cómo los asuntos climáticos son adoptados por los partidos y las coaliciones políticas en América Latina, sea en el poder ejecutivo o en el legislativo. Un concepto clave, que recoge de los trabajos del politólogo inglés Neil Carter (2006), es el de la *politización del cambio climático*, con el que se refiere al “proceso de posicionamiento de la problemática del cambio climático en la agenda política, por el cual se convierte en una cuestión de relevancia electoral y competencia entre los partidos políticos” (Ryan 2017, 278).

Esta idea de politización difiere de otras, como por ejemplo de aquella que se suele utilizar en los medios políticos peruanos, donde politización se refiere al proceso por el cual una causa o situación, originalmente despojada de cualquier componente conflictivo o problemático, comienza a ser objeto de manipulación y utilización interesada por parte de un actor político a efectos de lograr ganancias políticas frente a sus competidores. Por ejemplo, cuando un candidato presidencial utiliza los derechos humanos –un concepto noble y

deseable- de forma interesada y para su conveniencia, con la finalidad de atacar a sus adversarios, allí se estará ante un caso de politización de los derechos humanos, en un sentido distinto al que Ryan (2017) y Carter (2006, 748) le adjudican. Otros académicos como McCright y Dunlap, quienes estudian cómo el calentamiento global polariza a la opinión pública norteamericana, abordan la idea de politización del modo siguiente: “Utilizamos los términos “politizado” y “politización” para referirnos a cómo la ciencia que subyace a las decisiones de política es, cada vez más, objeto de apoyo o ataque por parte de los defensores o de los opositores de las políticas regulatorias. Politización también significa que la defensa y la negación de los hallazgos científicos que tienen alguna implicación para la política regulatoria se alinean cada vez más con las divisiones políticas existentes entre aquellos que se oponen a regular los mercados y aquellos quienes ven en las regulaciones algo necesario para la protección del bien público” (McCright y Dunlap, 2011, 181)⁶⁹.

Otro concepto recuperado por Ryan, que también ayuda a entender la forma en que el cambio climático es procesado por los actores políticos, es el de los *valence issues*, que puede traducirse como temas transversales o cuestiones consensuales, es decir, una materia de interés público que genera preferencias comunes y posiciones compartidas entre los distintos partidos, grupos y tendencias. Dicho término, acuñado en los años sesenta, logró capturar analíticamente ese conjunto de asuntos sobre los que los electores, los partidos y los medios mantenían una preferencia compartida, cuyo logro podía contribuir al bienestar de la sociedad. Así, una buena educación, la prosperidad económica, una baja tasa de criminalidad, entre otros, eran objetivos ampliamente compartidos que auspiciaban lo más altos consensos. “El término ‘valence’ fue utilizado por Donald Stokes (1963) para ilustrar la relevancia de ciertos asuntos consensuales –aquellos temas que producen una coincidencia sobre los fines de la política, tales como baja criminalidad o el crecimiento económico. Este contrasta con los asuntos posicionales, los que generan divisiones en los electores y los partidos acerca de los objetivos de la política” (Green, 2007, 629)⁷⁰. En el caso del cambio climático, en algunos espacios y momentos parece comportarse como un *valence issue*.

⁶⁹ Traducción nuestra.

⁷⁰ Traducción nuestra.

Entonces, como ya se ha dicho en otros capítulos, si el cambio climático está ganando relevancia electoral en algunas regiones del mundo, en ruta a convertirse en un asunto de preocupación pública en partidos, bancadas parlamentarias, medios y opinión pública, ¿cuáles son sus características y cómo se desenvuelve ese proceso? ¿Qué patrones traza, si es que los hay? ¿Qué procesos desencadena en los actores políticos?

Siguiendo a Carter (2013), Ryan identifica tres estrategias que normalmente despliegan los agentes políticos frente al surgimiento de nuevos asuntos de interés ciudadano: “rechazar el tema en forma abierta y explícita (estrategia adversarial); ignorar o no considerar el tema (estrategia de indiferencia); o integrar el tema dentro de sus plataformas y agendas de acción (estrategia de integración)” (Ryan, 2017, 278-279).

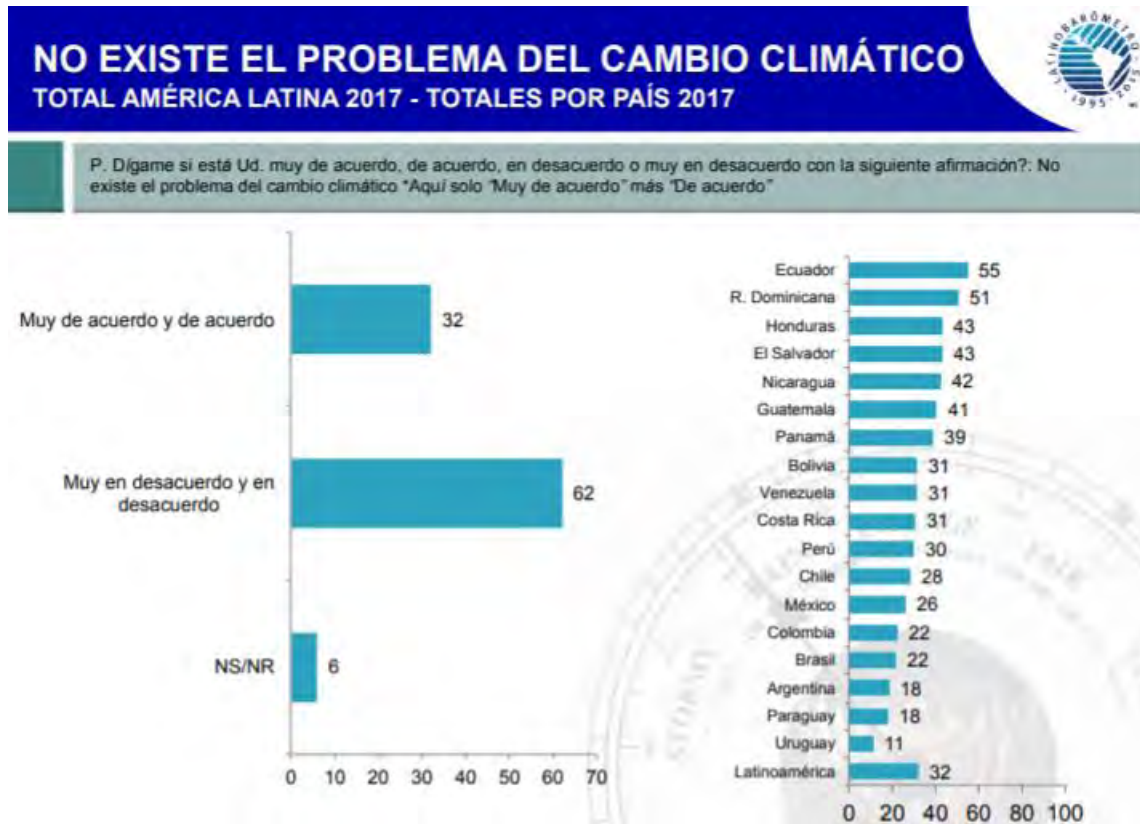
4.1 La estrategia adversarial

En cuanto a las cuestiones ambientales y climáticas, la *estrategia adversarial* consiste en la adopción de posiciones de rechazo o resistencia al avance de la agenda o políticas climáticas, sea por razones ideológicas, de defensa de intereses económicos o incluso de escepticismo respecto de los efectos atribuidos al cambio climático. Aunque en Estados Unidos y en Canadá operan influyentes y activos negacionistas climáticos en la política, los medios, la empresa y la tecnocracia (Dunlap y Brulle, 2015), escepticismo que también se afina en muchos de sus ciudadanos, no ocurre lo mismo en América Latina, tal como lo demuestran los gráficos 1 y 2 presentados en el capítulo 3, que señalan que el 83% de los encuestados en la región comparten la creencia de que los seres humanos son los responsables del cambio climático, mientras que el 71% considera que hay que otorgarle prioridad a la lucha contra el cambio climático, así ello traiga consecuencias negativas sobre el crecimiento económico.

El siguiente gráfico, proveniente de la misma fuente que los referidos, indica que una importante mayoría (62%) expresa su desacuerdo con la idea de la no existencia del problema del cambio climático. En el Perú, una relativa minoría (30%) piensa que no hay un problema con el cambio climático, lo que

remite a la conclusión de que el porcentaje mayoritario restante sí lo evalúa como un asunto problemático.

Gráfico 6



Fuente: Latinobarómetro, 2017

Si bien el sondeo de Latinobarómetro no fue aplicado a las élites políticas y económicas de América Latina, no hay evidencia de que estos sectores abracen posiciones negacionistas de forma significativa, o al menos con la profundidad y, se podría decir, con la pasión de sus pares estadounidenses. Al respecto, Ryan señala: “En América Latina, el escepticismo climático no ha tenido expresiones políticas relevantes como en el caso de EEUU o Australia. Si bien no conocemos trabajos en América Latina que analicen las plataformas o programas de los partidos políticos específicamente en relación a la problemática climática, los análisis de cobertura de los medios de prensa sobre este tema en América Latina demuestran una presencia muy marginal del escepticismo climático en las declaraciones de líderes políticos

como así también de referentes de otros sectores sociales (empresarios, sindicatos, periodistas, etc.)” (Ryan, 2017, 279).

Dentro de la élite política, económica y mediática peruana, quizás no exista una posición adversarial abierta, dura y mayoritaria frente al tema. Sin embargo, algunos opositores han comenzado a manifestarse abiertamente, bajo el supuesto de que los asuntos ambientales y climáticos son una bandera que ha sido apropiada por los partidos, ONG, medios y demás sectores de izquierda, tal como ocurrió con los derechos humanos.

Una mirada hacia algunos espacios políticos y portales de opinión da cuenta de la existencia de algunas voces intensamente negacionistas del cambio climático, que descalifican los informes sobre el calentamiento global por “alarmistas” o por estar plagados de “anuncios apocalípticos”, argumentando que los cambios climáticos siempre se han producido en el planeta. Otras denunciaban que hay “ecologistas integristas” y ex izquierdistas reciclados en ambientalistas, muy interesados en sindicar al actual sistema capitalista como responsable del calentamiento global. También están los que alegan que hay problemas tanto o más importantes que el cambio climático. No se ha logrado hallar evidencia sobre la amplitud de estas posturas, pero han comenzado por hacerse escuchar.

Un caso proviene del portal El Montonero, donde el columnista Vincent Dumortier publicaba textos que despreciaban cualquier esfuerzo mundial y local frente al cambio climático. Por ejemplo, evaluaba como engaña muchachos a las acciones de la ONU y las COP, esfuerzos inútiles e ingenuos orientados a estafar a la gente:

“En efecto, la ONU, organismo líder en el alarmismo ambientalista mundial (mediante su brazo “armado” el IPCC) lleva su propia encuesta. Pero tal vez debido a los resultados observados y a la posición del cambio climático en el último lugar, había motivos para intentar, una vez más, torcer la realidad. Hablando de torcer la realidad, insistiré otra vez en el hecho que el sitio web de la COP 20 (que ya analicé anteriormente) es un recurso ilimitado de manipulación y otras mentiras. La última suerte de respuesta a otra columna mía, nos dice, sin mayor explicación, que las *“bajas temperaturas se deben al calentamiento global”*”⁷¹.

⁷¹ <http://elmontonero.pe/columnas/el-calentamiento-global-nos-congela>

Las burlas hacia los científicos del cambio climático no están ausentes: “A pesar de los sueños de los “climastrólogos”, al momento de escribir estas líneas parecía que la COP20 no había logrado producir ni siquiera un borrador de un gran acuerdo sobre el clima”⁷².

Otro de los ángulos acusatorios es el presunto espíritu alarmista que anidaría en aquellos comprometidos con acciones frente al calentamiento global: “el cambio climático es la gran ficción a través de la cual los alarmistas tratan de vivir a costa de los demás. Ficción porque sus predicciones se basan en modelos computarizados que fracasaron en anticipar y explicar la actual “pause” de la temperatura”⁷³.

A lo que se añade una visión muy desconfiada de la capacidad de la ciencia del cambio climático: “Este doble fracaso, tanto en términos de proyección climática (en realidad un fenómeno meteorológico natural, pero los “climastrólogos” aprecian confundir en este tema) y económica, es rico en enseñanzas. Primero, en materia de conocimiento climático es obvio que nuestra comprensión es limitada y que la ciencia está lejos de entender el clima, más allá de los cuentos alarmistas”⁷⁴. En sus palabras, “La ciencia del clima está llena de errores, de aproximaciones y anuncios apocalípticos que nunca ocurrieron. Basta tener memoria o buscar informaciones históricas para recordarlo. No olviden que el temor en los años 70 era el riesgo de nueva era de hielo o el enfriamiento global (“global cooling”)”⁷⁵.

En la página de opinión del diario El Comercio también se da espacio a posiciones escépticas que relativizan los efectos del cambio climático en el país, para lo cual tampoco evitan descalificar a organismos internacionales: “El Índice de Adaptación Global de la Universidad de Notre Dame clasificó al Perú de los años noventa como altamente vulnerable al calentamiento global, pero ahora el país es de una vulnerabilidad relativamente baja. No hay que cometer la irresponsabilidad de seguir las recomendaciones de la ONU [sobre el cambio climático]”⁷⁶.

⁷² <http://elmontonero.pe/columnas/cop-20-nada-vinculante>

⁷³ <http://elmontonero.pe/columnas/condenados-a-empobrecernos>

⁷⁴ <http://elmontonero.pe/columnas/el-nino-que-nunca-llego>

⁷⁵ <http://elmontonero.pe/columnas/y-que-fue-del-calentamiento-global>

⁷⁶ <http://elcomercio.pe/opinion/columnistas/cambio-climatico-adaptarse-mejor-ian-vasquez-noticia-1776564>

Otro portal conocido por su defensa de la economía de mercado y la descalificación política de los movimientos ambientalistas que cuestionan la gran minería, Lampadia, cobija a articulistas que sugieren que hay otros problemas que necesitan una atención mayor que la otorgada al cambio climático. Remy Balarezo asevera que:

“El problema medioambiental no solo se limita a temas de efecto invernadero, este problema va más allá. En este sentido, si en realidad existe una preocupación real por parte de las ONGs ambientalistas como: Greenpeace, WWF y de los Gobiernos, se debería también atacar problemas como: la contaminación por parte de familias que no tienen acceso al saneamiento y tienen que hacer sus necesidades al aire libre, la elaboración de la cocaína que contamina los valles y ríos de la selva peruana, el no recojo de la basura por parte de las municipalidades tanto distritales como provinciales, etc.”⁷⁷.

Aun cuando la línea editorial de este portal reconoce la incidencia del cambio climático, se muestra crítico del objetivo de los acuerdos internacionales al respecto: “Los esfuerzos internacionales para enfrentar el cambio climático pecan de falta de realismo y exceso de romanticismo. Se ha invertido mucho dinero en aspectos que no logran el consenso global y es muy probable que no se pueda dejar de utilizar hidrocarburos y carbón en los próximos largos años”⁷⁸. Jaime de Althaus, editor de Lampadia y anteriormente conductor de un programa de entrevistas políticas muy influyente en la televisión por cable, piensa que el sistema capitalista es la clave para superar el calentamiento global:

“Por supuesto que la COP 20, que es muy importante para la humanidad, no deja de estar animada por una corriente que piensa que el capitalismo es la causa del calentamiento global y que la salida pasa por cambiar el “modelo” de desarrollo. El propio presidente Humala se dejó llevar por esa corriente cuando le enrostró al “consumismo desenfrenado” la razón del cambio climático. Pero la verdad es que si queremos detener la devastación de los bosques y la contaminación del agua, lo primero que tenemos que

⁷⁷ <http://www.lampadia.com/opiniones/remy-balarezo/el-domo-de-los-simpsons-y-el-cambio-climatico/>

⁷⁸ http://www.lampadia.com/assets/uploads_images/files/archivos/prosperidad-ii-Lampadia.pdf

hacer es consolidar la esencia misma del sistema capitalista: los derechos de propiedad”⁷⁹.

Por último, el reconocido e influyente empresario de la minera Yanacocha, Roque Benavides, señaló en una entrevista algunas coincidencias con los anteriores personajes citados en cuanto a su escepticismo en materia del calentamiento global: el entrevistador le pregunta “¿Usted cree que el calentamiento global es causado por el ser humano?”, a lo que Benavides responde “No”, ante lo cual se le repregunta “¿En serio?” y Benavides justifica su negativa así: “Puede sonar extraño, pero ha habido muchos, muchos años en que el mundo ha estado congelándose o congelado. Nosotros manejamos una industria centrada en la geología. En geología hablamos de millones de años. No estoy seguro de que sea un fenómeno causado por el hombre”⁸⁰.

Como se ve, aunque no numerosos, los partidarios de la estrategia adversarial existen en el país y se manifiestan, unos para desafiar la propia idea del cambio climático, otros para deslegitimar a sus “poseionarios”, por “ideologizados” e “izquierdistas”.

4.2 La estrategia de la indiferencia

En lo que concierne a la *estrategia de la indiferencia* frente a las cuestiones climáticas, esta consiste en que los agentes políticos no adoptan posicionamientos expresos ni comprometidos sobre los temas climáticos o las políticas que los gobiernos deben implementar para gestionarlos (Ryan, 2017, 279-280); prefieren ignorar o minimizar su relevancia, como dice Carter (2013, 76), por lo que los asuntos ambientales o climáticos no logran convertirse en un eje de diferenciación programática ni en un objeto de disputa o de competencia electoral. Ello no quita que el asunto ambiental se mencione o se incorpore dentro de los planes de gobierno; es muy probable que ello se haga, pero el matiz está en que las posiciones no suelen diferenciarse mucho. Si los partidos y sus candidatos advierten que el asunto

⁷⁹ <http://www.jaimedealthaus.com/articulos/propiedad-contra-el-cambio-climatico.html>

⁸⁰ <https://radiobombaperu.wordpress.com/2015/10/06/los-pobres-contaminan-mas-y-otras-sandeces-de-roque-benavides/>

climático no es un tema clave en la demanda ciudadana y que los electores tienen otras preocupaciones mucho más urgentes y cotidianas –como la inseguridad ciudadana o la falta de empleo--, es muy probable que no se sientan incentivados a hacer del asunto climático el leitmotiv de sus campañas, por lo que resultaría indiferente si los asumen o no.

En el caso peruano, ello ha venido ocurriendo en general con los temas ambientales y climáticos, los que, pese a haberse hecho más conocidos, difícilmente aparecen en los debates, declaraciones y entrevistas protagonizadas por los políticos. Los candidatos al congreso tampoco suelen hacer del tema un elemento diferenciador. Si es que hay menciones al tópico climático, estas suelen ser más o menos coincidentes entre los diversos partidos y bancadas parlamentarias, convirtiéndose en un asunto transversal a todo el espectro político. Así, en el contexto de las elecciones presidenciales de 2016, la ONG Sociedad Peruana de Derecho Ambiental sistematizó las propuestas de los partidos, revisión que le permitió concluir que: “Si bien todos los planes de gobierno plantean medidas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, no se encuentra una propuesta transversal para enfrentar el cambio climático de manera multisectorial en función a las estrategias y políticas ya existentes” (SPDA, 2016, 11).

4.3 La estrategia de integración

En esta estrategia un partido o bancada integran los asuntos climáticos y las políticas de protección ambiental en su discurso y programas (Carter, 2013, 76). Sin embargo, esta incorporación no siempre se hace totalmente o “a fardo cerrado”, pues los agentes políticos pueden ser selectivos en lo que incorporan; hasta incluso podrían quedarse en lo estético y en la apariencia, dado que lo ambiental y lo climático se está “volviendo de moda”: “... puede haber una gran variación en la profundidad o ambición de las políticas que los partidos y coaliciones políticas estén dispuestos a promover o apoyar, o hasta qué punto el alcance de las políticas climáticas se transforma en un tema de diferenciación programática y competencia electoral entre los partidos” (Ryan, 2017, 280).

Para Latinoamérica, Ryan resalta que la integración de la problemática climática se hace bajo una modalidad que denomina *de baja intensidad*, esto es, una que conjuga dos actitudes: de un lado, un reconocimiento del tema en el discurso político y de la necesidad de apoyar a las instituciones y políticas en la materia, a las que juzgan como pertinentes; y de otro, “los componentes centrales de las agendas o programas de las coaliciones de gobierno, como de las principales partidos de oposición, se mantienen fundamentalmente ancladas en estrategias de crecimiento económico y social, no necesariamente compatibles con un desarrollo bajo en carbono” (Ryan, 2017, 280). Algo así como una integración valorativa de lo ambiental y lo climático que se mueve en el plano de lo discursivo y lo deseable, pero que en lo efectivo continúa insistiendo en el paradigma del desarrollo: mientras en América Latina muchos países han instituido los ministerios del ambiente y van en camino a disponer de normas sobre el cambio climático,

“El estilo de desarrollo de la región muestra una inercia que debilita sus propias bases de sustentación, donde el cambio climático representa una externalidad negativa global que intensifica estos problemas y paradojas. La estructura productiva, la infraestructura específica, el paradigma tecnológico dominante —caracterizado por una escasa innovación—, la política que rige los incentivos económicos y los subsidios, y una matriz de consumo de bienes privados y públicos inducen y consolidan una senda de baja sostenibilidad ambiental. Para modificar estas tendencias se requieren transformaciones profundas del paradigma de desarrollo” (CEPAL, 2014, 85).

Otra característica que Ryan detecta en la actitud de los actores políticos de la región frente a los asuntos climáticos es que estos los tratan como un *valence issue*: en tanto los partidos y las bancadas expresan una preferencia compartida por el tema climático, es difícil detectar diferencias programáticas significativas. Podrían tener diferencias ideológicas, valorativas, que se reflejan en muchos otros temas (frente a, por ejemplo, la denominada “ideología de género”), pero que se disuelven cuando se tratan de los tópicos climáticos.

Para resumir lo que ocurre en los partidos y parlamentos en América Latina: “La estrategia predominante ha oscilado entre la indiferencia política ante la cuestión climática a una incorporación de baja intensidad, que se refleja en apoyo a políticas moderadas y gradualistas para abordar la problemática

climática. En ambos casos, hay un bajo nivel de politización de la problemática climática, que no es objeto de competencia electoral y diferenciación programática entre los principales partidos y coaliciones, sino que presenta más bien como un objetivo general (“enfrentar el cambio climático”), que es objeto de un amplio consenso” (Ryan, 2017, 281).

¿El cambio climático es tratado con indiferencia política en el parlamento peruano? ¿O ha sido incorporado plenamente en la agenda legislativa? ¿De qué nivel de politización goza entre las bancadas parlamentarias? ¿Se halla subordinado a otros asuntos de interés o a hechos coyunturales, tales como la realización de la COP 20, en diciembre de 2014, o el acaecimiento de El Niño Costero en el verano de 2017? ¿O ha adquirido un peso propio?



CAPÍTULO 5. EL CASO DEL PROCESO POLITICO DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PARLAMENTO MEXICANO

Antes de relatar el proceso político que ha seguido el asunto climático en el congreso peruano, resulta pertinente conocer la experiencia que conoció México, país cuya asamblea legislativa se involucró en un debate en torno a diversos proyectos que proponían una norma sobre la referida materia, como se verá a continuación.

México constituye tanto un ejemplo exitoso de un parlamento que logró aprobar una norma sobre cambio climático cuanto un caso en el que un poder legislativo desempeñó un papel relevante en la discusión pública sobre los procesos climáticos que afectarían a su territorio. En esa medida, se estima pertinente recoger esta experiencia bajo el añadido de que este caso encarna parte de los esfuerzos que las instituciones parlamentarias aplican para corroborar su papel como actores que sí cuentan al momento de definir los instrumentos de política en materia climática.

Como también pasó con Perú y su condición de anfitrión de la COP-20, México tuvo su ventana de oportunidad en el asunto climático cuando asumió la organización de la COP-16, a fines del 2010 en el balneario de Cancún, para lo cual movilizó parte de su tinglado institucional con el objeto de alistar respuestas políticas y normativas que lo posicionaran favorablemente ante la comunidad internacional, la que, como se hace más evidente hoy, se encuentra muy sensibilizada frente a dichos temas. De hecho, antes de 2010 ya existían estrategias nacionales, proyectos de ley⁸¹, normas en materia ambiental⁸² así como instituciones especializadas el seno del gobierno⁸³, al igual que centros de investigación y organismos no gubernamentales involucrados con los asuntos ambientales y climáticos⁸⁴.

⁸¹ "...ya desde el año 2007 en el Senado se han presentado varias iniciativas legislativas para impulsar una ley que combata en forma integral el cambio climático. Sin embargo, a la fecha ninguna de ellas ha sido aprobada." (Cárdenas, 2010, 88).

⁸² Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1998), Ley General de Vida Silvestre (2000), Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003), Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003), Ley de Aguas Nacionales (2004), Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento para la Transición Energética (2008).

⁸³ El Instituto Nacional de Ecología o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por ejemplo.

⁸⁴ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Pronatura México, Fondo Mexicano para la conservación de la naturaleza, Beta Diversidad, Organización Mexicana para la Conservación del Medio Ambiente, por solo mencionar algunos.

Una de estas iniciativas lo constituyó la *Estrategia Nacional de Cambio Climático* (2007), presentada por el poder Ejecutivo federal, documento donde “se identifican amplias oportunidades de mitigación y de adaptación, así como un primer posicionamiento del país en relación con el régimen internacional de atención al cambio climático” (Estados Unidos Mexicanos, 2007, iv) la que dio lugar al Plan Especial de Cambio Climático 2009–2012⁸⁵.

Por el lado del parlamento, un legislador que adquirió protagonismo en la asamblea legislativa mexicana fue el senador Alberto Cárdenas del Partido Acción Nacional, a la sazón presidente de la Comisión Especial de Cambio Climático del Senado, quien propuso el primer proyecto sobre cambio climático propiamente dicho⁸⁶ (Cárdenas, 2011). Pero tampoco se puede obviar el papel que desempeñó el por entonces presidente Felipe Calderón (2006-2012), del mismo partido que el senador Cárdenas, quien apoyó firmemente la iniciativa de cambio climático. Calderón había decidido que existía la necesidad política de que México tuviera una ley climática. Se podría aseverar que la voluntad política de la Presidencia de la República fue bastante influyente para el impulso de la propuesta legislativa, sin dejar de mencionar su interés personal en el asunto: “La prioridad otorgada al tema ha sido atribuida en México –sobre todo entre funcionarios y observadores– a una añeja preocupación personal del presidente mexicano por los problemas ambientales, a la que él mismo se ha referido públicamente. Se añade que Calderón percibía la importancia que el tema estaba adquiriendo en la agenda mundial y estaba convencido de que era posible conciliar el desarrollo económico con la preservación del medio ambiente y, de manera específica, con la mitigación de las causas del cambio climático” (Torres, 2013, 903).

A estos antecedentes se añadieron eventos nacionales e internacionales que contribuyeron a que el Estado y la sociedad mexicanos se convencieran en la necesidad de adoptar decisiones y posicionamientos respecto de lo

⁸⁵ <http://intercambioclimatico.com/es/item/833-32-por-que-la-politica-de-cambio-climatico-de-mexico-sobrevivio-la-transicion-politica-de-2013.html>

⁸⁶ Vale decir que entre noviembre de 2007 y febrero de 2010 se presentaron ante el Senado tres proyectos de ley vinculados al cambio climático, sin ser propuestas integrales sobre el tema: dos proponían modificar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y un tercero planteó la creación del Instituto Mexicano de Cambio Climático. Recuperado en 5 de octubre de 2016, de http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2011/03/asun_2755003_20110329_1301438978.pdf

ambiental. Un momento clave fue la ya referida COP-16, realizada en noviembre de 2010, evento que funcionó como un efectivo impulsor de proyectos legislativos sobre el cambio climático, animando a diversos actores del Congreso a desarrollar dinámicas propositivas que mostrarían a México como un país que asumía con seriedad y responsabilidad sus compromisos ambientales ante la comunidad internacional (Ávila, 2011).

Tras la presentación, en marzo de 2010, de la iniciativa del Partido Acción Nacional ante el Senado, en noviembre, o sea, un mes antes de la COP-16, el Partido de la Revolución Democrática presenta similar proyecto en la cámara de Diputados. Si la intención era asistir a Cancún con una ley bajo el brazo⁸⁷, un proyecto de ley presentado a última hora podía expresar un auspicioso interés en el tema, pero a la vez una forma de obstaculizar dicha expectativa, en el entendido de que conciliar dos o más proyectos implicaría tiempos políticos adicionales. Al final México asistió al evento sin ley aprobada.

Transcurrida la coyuntura favorable de la COP-16, las perspectivas de que las propuestas se debatan y aprueben ya no eran de las mejores. Pero, a contracorriente de lo esperado, en 2011 se presentan dos propuestas de ley más, dando a entender que el interés legislativo no se había diluido y que no se perdía el momentum de la COP-16.

La cantidad de iniciativas señalaba dos escenarios posibles: de un lado, significaba un inconveniente para el logro de consensos entre los grupos parlamentarios; de otro, indicaba buena predisposición por parte de los legisladores mexicanos. Al decir de Ávila: “La tendencia fue más cercana al segundo escenario y, durante octubre y noviembre del 2011, los diferentes legisladores que presentaron las iniciativas se reunieron junto con sus asesores para llegar a una versión común; de esta forma, la Ley General de Cambio Climático se votó en el Senado el 6 de diciembre de 2011 y quedó aprobada por 76 votos a favor, dos en contra y cinco abstenciones” (Ávila, 2012, 187).

⁸⁷ El senador Cárdenas manifestó: “Yo tengo la idea de que nos vayamos al final de agosto, setiembre inicios en donde pudiéramos ya lograr consensos en el Senado, para después allí pasarla al Congreso, y que esta iniciativa de ley pudiera estar lista saliendo del Congreso y publicada antes de la COP-16 para ser uno de los quinto o sexto país del mundo que ya tengamos ley de cambio climático”. <https://www.youtube.com/watch?v=QoVoYWFYo>

Nótese que el factor temporalidad y oportunidad política se va mostrando estratégico para la adopción de una norma sobre cambio climático en México: ocurre que los proyectos de ley, sobre todo los dos últimos (Ver Tabla 14), fueron presentados cerca del final de la LXI Legislatura, lo que generaba el riesgo de que si las cámaras no adoptaban alguna decisión en ese momento, la oportunidad se podía perder con la llegada de la siguiente legislatura. Al decir de otro ex parlamentario, Octavio Klimek Alcaraz, sí hubo apuro en aprobar la norma en la referida legislatura, pues de no hacerse el panorama se tornaba incierto: ““Debía salir en abril de 2012 porque se avecinaba el fin de la LXI Legislatura y venía el periodo de receso, las elecciones y si no aparecía en ese momento habría incertidumbre. Eso pasa cuando nos ponemos a merced de los tiempos políticos y las prisas”⁸⁸.

TABLA 14

Cronología de la dinámica legislativa del parlamento mexicano en torno a iniciativas legales sobre cambio climático
<ul style="list-style-type: none"> • Marzo 2010: en el Senado de México, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) presenta la iniciativa de Ley General de Cambio Climático (LGCC) • Noviembre 2010: en la Cámara de Diputados, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD) presenta su propio proyecto. • Junio 2011: en el Senado, el Partido del Trabajo (PT) hace lo propio. • Octubre 2011: en el Senado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) oficializa su proyecto de ley. • Diciembre 2011: la LGCC se votó en el Senado, quedando aprobada por 76 votos a favor, dos en contra y cinco abstenciones. • 12 Abril 2012: la LGCC fue aprobada con doscientos ochenta votos a favor, diez en contra y una abstención en la Cámara de Diputados. • 24 abril 2012: el Senado de la República votó la ley seis días antes de que concluyera la LXI Legislatura, aprobándola con ochenta votos a favor y cero en contra. • 6 junio 2012: la LGCC es publicada en el Diario Oficial de la Federación.

⁸⁸ <https://desinformemonos.org/ley-general-cambio-climatico-choca-la-realidad-mexicana/>

- 16 de octubre 2012: mediante acuerdo aprobado por la Junta de Coordinación Política del Senado, se crea la Comisión Especial de Cambio Climático.
- 28 de octubre 2014: se reglamenta la LGCC en lo relativo al Registro Nacional de Emisiones.

Fuente: Elaboración propia en base a Ávila (2012)

Tras pasar únicamente a la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, y de allí al pleno de la cámara, se produjeron amplios debates, notándose mejor los alineamientos y las oposiciones: “Durante las discusiones en la Cámara de Diputados, que fue la instancia donde se llevó a cabo el debate más álgido, la sociedad civil, básicamente a través de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, fue quien más impulsó la aprobación de la LGCC, y, por el contrario, quienes más se opusieron públicamente a que la ley fuera aprobada fueron sobre todo las industrias acerera y carbonera, localizadas en su mayoría en el estado de Coahuila.” (Ávila, 2012, 189)

De hecho las organizaciones de la sociedad civil no solo participaron en los diálogos políticos y en los espacios de discusión técnica; también ejercieron contrapeso a los opositores de la norma, provenientes del sector privado⁸⁹.

En la medida que la propuesta sufrió algunas enmendaduras en Diputados, y en medio de los apuros propios del final de la legislatura, esta debió retornar al Senado. La bicameralidad del parlamento mexicano podía convertirse en un inconveniente. Pero, sorprendentemente, y recordando lo estratégico de la temporalidad, los senadores la aprobaron por unanimidad a seis días del fin del periodo parlamentario (Ávila, 2012, 190). ¿Podía interpretarse el involucramiento de las diversas fracciones parlamentarias como un interés valorativo de la cuestión climática en México? La política siempre está atravesada de cálculos políticos, estrategias mediáticas, manejos instrumentales pero sobre todo de negociaciones, intercambios y concesiones mutuas. La norma climática mexicana no sería la excepción,

⁸⁹ <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Prensa1/2012/Enero/Urge-sociedad-civil-a-la-Camara-de-Diputados-a-aprobar-Ley-General-de-Cambio-Climatico/>

pues buscando capitalizar la coyuntura, los diferentes partidos quisieron dejar su impronta en la norma a aprobarse. Como señaló José Clemente Rueda, por entonces asesor parlamentario: “...estamos ante un texto que, pese a ser muy bonito, es un monstruo porque reconoce la existencia de más de una propuesta jurídica y en cuya redacción se dio cabida a todas las fracciones parlamentarias, es decir, se metieron todos los partidos políticos. Yo mismo participé en ella como asesor y me gusta describirla como lo que es: un Frankenstein”⁹⁰. A lo que añade el ya citado Klimek Alcaraz: “es mejor contar con una Ley General de Cambio Climático que no tener ninguna, aunque la existente para mí también sea un Frankenstein, pues los dos años de su redacción alcanzaron para que todos con algo que decir pusieran, al menos, una coma”⁹¹.

Sin embargo, vale aclarar que existieron otros incentivos para que la propuesta legislativa reciba impulso: hacia junio de 2012, se iba a realizar la Cumbre de los G-20 en la ciudad de Los Cabos, al oeste de México, espacio adonde el poder Ejecutivo México pretendía llegar con una norma climática ya vigente, propósito que no era compartido del todo: “Tanto otros gobiernos como funcionarios del sector financiero mexicano mostraron oposición o dudas sobre la conveniencia de dar mayor prioridad al tema en la agenda de la Cumbre. A pesar de ello, se le dio importancia a éste en la misma y el mandatario mexicano llegó a la reunión con una Ley General de Cambio Climático (aprobada en la Cámara de Diputados por 128 votos contra 10 y, por unanimidad, en el Senado) la cual, aunque ya publicada, debía entrar en vigor dos meses antes de que terminara el gobierno de Calderón. Elogiada en el extranjero, fue recibida con cierto escepticismo de los observadores mexicanos sobre su futuro más allá del sexenio” (Torres, 2013, 926-927).

Terminado el periodo de Felipe Calderón y la del propio senador Cárdenas, las dudas sobre el futuro de la nueva ley se despejaron con la nueva gestión de Enrique Peña Nieto, quien a pesar que provenía del Partido Revolucionario Institucional, no adoptó decisiones orientadas a desmotar lo avanzado con la ley. Al decir de observadores del proceso, “Previo a las elecciones presidenciales del 1 de julio de 2012 existía la preocupación en

⁹⁰ <https://desinformemonos.org/ley-general-cambio-climatico-choca-la-realidad-mexicana/>

⁹¹ <https://desinformemonos.org/ley-general-cambio-climatico-choca-la-realidad-mexicana/>

cuanto a si en un nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto habría o no continuidad de las políticas climáticas desarrolladas en la administración Calderón. Hoy se puede decir que la temática tiene relevancia en la agenda política y que sí ha se han continuado los esfuerzos iniciados durante la administración Calderón....A pesar de las diferencias ideológicas que tienden a separar a ambos partidos, las acciones del nuevo gobierno del PRI en política climática apuntan al cumplimiento de los mandatos de la Ley mencionada anteriormente, que como antes se ha mencionado, consolidan y amplían acciones ya iniciadas en administraciones anteriores”⁹².

oooooooooooo

Como se observa hasta aquí, el caso mexicano indica que los parlamentos no tienen un papel precisamente accesorio en materia climática. Sea a partir de sus funciones normativas y de control político, como también de su capacidad de ejercer incidencia política, es posible sostener que los cuerpos legislativos poseen, por derecho propio, un espacio dentro de la arquitectura y del debate global que se desarrolla respecto de las cuestiones climáticas. Si esto es así, ¿cómo se ha desenvuelto esta dinámica en el Perú?



⁹² <http://www.nivela.org/articles/-por-qu-la-pol-tica-de-cambio-de-m-xico-sobrevivi-la-transici-n-pol-tica-de-2013/es>

CAPÍTULO 6. EL PROCESO POLÍTICO DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PARLAMENTO PERUANO.

La preocupación por el calentamiento global, el efecto invernadero y sus implicancias en la alteración del clima constituyen un tópico que “ha pasado a formar parte de la agenda política internacional (mundial) y a producir una “narrativa” global de carácter planetario” (Pardo, 2007,1) Aparte del hecho objetivo que el territorio de Perú alberga una alta biodiversidad, una variada geografía y diversidad climática y, por ende, altos grados de exposición y vulnerabilidad ante el calentamiento global, sus comunidades e instituciones políticas se hallan expuestas a crecientes demandas y presiones locales, nacionales e internacionales en materia de medio ambiente y clima.

Así, frente al cambio climático “el Perú es uno de los países más afectados, debido a la repercusión de fenómenos hidrometeorológicos relacionados con el Fenómeno de El Niño. A su vez, nuestro país cuenta con una valiosísima riqueza ecológica y megadiversidad climática (tiene 27 de los 32 climas del mundo). Por ello, cualquier daño al medioambiente en el Perú perjudica el equilibrio ecológico del planeta”⁹³.

Esto ha obligado a Perú, como también a sus pares latinoamericanos, a emitir señales y respuestas desde las diversas instancias gubernamentales, sea definiendo políticas y estrategias en materia ambiental, sea introduciendo modificaciones institucionales para ponerlas en marcha, sea actualizando la legislación a efectos de responder a la nueva realidad ambiental local y global.

A contracorriente de la menor significancia política que se atribuye a los parlamentos y a su aparentemente menor capacidad de agencia y de especialización, como cuando se asevera que “La mayoría de congresos en la región carecen de la organización, los recursos financieros, los miembros con experiencia y el personal para funcionar como el escenario donde se toman las decisiones de política y los gobiernos deben rendir cuentas” (Franco y Scartascini, 2014, 19), sin embargo, el congreso de Perú asumió una conducta activa y propositiva respecto al asunto del cambio climático y se convirtió en

⁹³ <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/por-que-el-peru-es-el-tercer-pais-mas-vulnerable-al-cambio-climatico/>

un espacio a “tomarse en cuenta”⁹⁴, si bien no el único, en cuanto a coordinaciones técnicas y discusiones políticas alrededor de la necesidad de lograr un instrumento legal que regule y prescriba las acciones del país frente al problema. Para usar una fórmula frecuente entre algunos parlamentarios peruanos, el poder Legislativo no devino en una “mesa de partes” del Ejecutivo. En las siguientes secciones se da cuenta del proceso experimentado en el parlamento nacional.

6.1 Las propuestas de cambio climático del periodo 2006-2011

El interés del parlamento peruano en torno al calentamiento global se remonta al 25 de abril de 2007, cuando el Pleno del Congreso decide aprobar la Moción de Orden del Día N° 1432 que creaba la Comisión Especial Multipartidaria Cambio Climático y Biodiversidad, grupo que terminó sus funciones en julio de 2011, tras finalizar el periodo legislativo 2006-2011. Esta comisión fue coordinada inicialmente por el congresista Isaac Mekler, hasta el 2009, y luego por Tomás Zamudio, desde 2010 a 2011.

En términos generales, este grupo de trabajo no tuvo mucha visibilidad ni se caracterizó por una actitud propositiva que impulse proyectos sobre la materia. Si bien se realizaron algunos foros, exposiciones y eventos con la participación de expertos y público variado, como también sesiones de control político con el objetivo de recabar información de instituciones especializadas en el tema, los congresistas miembros de este grupo no lograron impulsar los cinco proyectos de ley sobre cambio climático que se presentaron en dicho periodo parlamentario (ver Tabla 15).

⁹⁴ Cabe resaltar que el papel de los congresos, en materia climática, ha recibido impulsos no siempre esperados. Tal fue el caso del congreso norteamericano, el cual fue elevado al estatus de actor internacional cuando los Estados Unidos, en el contexto del Acuerdo de Copenhague (2009), condicionaron disminuir su emisión de gases de efecto invernadero para el 2020 “sujeto a la aprobación de su legislación”. Más que del Ejecutivo, el cumplimiento de dicho compromiso dependió de su cuerpo legislativo (Ávila, 2012, 184).

TABLA 15

Cronología de la dinámica legislativa del parlamento peruano en torno a iniciativas legales sobre cambio climático (2006-2011).
<ul style="list-style-type: none">• 25 abril 2007: se aprueba moción que propone la creación de la Comisión Especial Multipartidaria Cambio Climático y Biodiversidad.• Marzo 2008: el grupo parlamentario Partido Aprista Peruano presenta el proyecto 2166/2007-CR que propone fomentar acciones para atenuar el cambio climático y mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos de la presente generación y futuras generaciones.• Junio 2008: el grupo parlamentario Partido Aprista Peruano presenta el proyecto 2507/2007-CR que propone elevar a rango de ley el Decreto Supremo N° 086-2003-PCM, que aprueba la Estrategia Nacional sobre cambio climático.• Mayo 2010: el grupo parlamentario Partido Aprista Peruano presenta el proyecto 4011/2009-CR que propone declarar de interés nacional la adopción de medidas de adaptación y de mitigación para enfrentar de manera eficiente los efectos del cambio climático.• Mayo 2010: el grupo parlamentario Bloque Popular-Compromiso Democrático presenta el proyecto 4046/2009-CR que propone Ley de promoción de la protección de cabeceras de cuencas y medidas de adaptación y mitigación al cambio climático.• Agosto 2010: de forma multipartidaria se presenta el proyecto 4201/2010-CR que propone promover la adaptación y mitigación al cambio climático peligroso y protección de cabeceras de cuencas.

Fuente: Elaboración propia en base a portal web del Congreso de la República del Perú

Vale decir que ninguna de estas iniciativas logró ser aprobada en la Comisión de Ambiente y Ecología: los proyectos 2166/2007-CR y 2507/2007-CR recibieron dictamen negativo; mientras que el 4011/2009-CR y el 4201/2010-CR ni siquiera recibieron dictamen, y el 4046/2009-CR fue retirado por su autor. El interés de los parlamentarios y de las bancadas en los asuntos climáticos no resulta ser muy significativo por esos años, aunque la propia presentación de estas iniciativas señala que algunos sectores del Congreso comenzaban a reaccionar frente a un asunto que venía ganando presencia en la opinión pública nacional e internacional. Nótese, sobre todo, que estos proyectos comenzaron a ser presentados luego del anuncio del por entonces Presidente de la República, Alan García, en diciembre de 2007⁹⁵, de la creación de un ministerio del ambiente, decisión que se materializó en mayo de 2008⁹⁶.

⁹⁵ <https://larepublica.pe/politica/232459-garcia-anuncio-la-creacion-del-ministerio-del-medio-ambiente>

⁹⁶ El Ministerio del Ambiente se creó a través del Decreto Legislativo 1013, aprobado el 13 de mayo de 2008. <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/Creaci%C3%B3n-MINAM-D.Legislativo.1013.pdf>

El único producto elaborado por este grupo de trabajo fue un informe final presentado el 9 de junio de 2011, el cual no llegó a ser aprobado por el Pleno del Congreso, lo que le hubiera dado cierto respaldo político. En términos globales, se podría decir que esta comisión especial no tuvo mayor significación ni relevancia, y más parece haber sido una forma de destinar privilegios y prebendas a los parlamentarios coordinadores, pues normalmente la formación de estos grupos especiales viene acompañada por una cuota de contratos de trabajo que los congresistas utilizan de modo casi discrecional, al reclutar a su gente de confianza, sin garantía de calidad profesional.

6.2 Las propuestas de cambio climático del periodo 2011-2016 y el Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad

Con el siguiente Congreso, cuyo periodo de mandato se extendió entre agosto de 2011 y julio de 2016, se tuvo que esperar hasta octubre de 2013 para que se retomara el interés sobre el cambio climático, lo que tuvo como impulso el hecho de que en diciembre de 2014 el Perú sería el país anfitrión de la COP-20. En respuesta a ese evento, el Congreso de la República reaccionó positivamente: con el apoyo de Globe International, se creó el Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad⁹⁷, cuya génesis y trayectoria se relatan a continuación.

6.2.1 El surgimiento del Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad

Como en el caso de la ley de cambio climático de México, donde el senador Alberto Cárdenas del Partido Acción Nacional tuvo un papel resaltante al

⁹⁷ Los grupos de trabajo son espacios parlamentarios que se organizan para investigar, estudiar o hacer seguimiento de temas puntuales o situaciones específicas que no necesariamente recaen en las competencias de las comisiones ordinarias. Conformado por un número variable de legisladores, y bajo la coordinación de un congresista, estos grupos pueden crearse dentro de las propias comisiones como también fuera de ellas. En ambos casos, estos equipos reciben encargos específicos, para lo que disponen de un tiempo limitado, transcurrido el cual deben entregar un informe que ha de someterse a la aprobación de la comisión que los constituyó o del Pleno del Congreso.

culminar exitosamente el proceso, el activismo del congresista Daniel Abugattás fue importante para el parlamento peruano y las iniciativas climáticas que se propondrían.

Tras su segunda gestión como congresista, y como parte del entorno del recientemente electo presidente Ollanta Humala por el partido Nacionalista, Abugattás recibió el encargo de presidir el Congreso de la República entre 2011 y 2012. En función a su estilo directo, incisivo y confrontacional, dicho parlamentario tenía una gran exposición mediática y se había constituido como el cuadro político más cuajado de la bancada oficialista.

En la medida que Abugattás lograba un peso político propio, también desarrollaba un alto grado de autonomía respecto de su propia bancada, lo que le permitió adoptar iniciativas políticas y legislativas incluso con independencia del presidente Humala y de su influyente consorte, Nadine Heredia. Si bien en un comienzo el legislador no estaba interesado en los temas ambientales y climáticos, su compromiso con los mismos empezó cuando fue invitado a participar, en enero de 2013, en la primera Climate Legislation Summit⁹⁸, organizada en Londres por Globe Climate Legislation Initiative, donde se presentaron los resultados de un estudio sobre legislación climática.

Tras ello, Abugattás retornó persuadido de que el poder legislativo peruano no podía mantenerse al margen de la agenda climática, sobre todo porque hasta ese momento la Comisión de Ambiente y Ecología, presidida por un grupo parlamentario opositor, no se mostraba como un agente activo e interesado en el asunto y aún no se había presentado ningún proyecto de ley sobre el clima.

Con el propósito de obtener los apoyos políticos necesarios para asegurar la conformación de un espacio multipartidario que trabaje exclusivamente el tema climático, Abugattás efectuó coordinaciones con legisladores de las diversas bancadas, lo que incluía a las de oposición. Tras elegirse una nueva mesa directiva en julio de 2013, el 13 de setiembre se realizó una reunión de trabajo entre los congresistas Freddy Otárola (presidente del Congreso), Carmen Omonte (primera vicepresidenta), Luis Iberico (segundo vicepresidente), Marisol Espinoza (partido Nacionalista), Daniel Abugattás

⁹⁸ <http://globelegislators.org/events/2013/1gcls-home>

(partido Nacionalista) y Mesías Guevara (Acción Popular), la que acordó conformar el Capítulo Perú de la Organización Global de Legisladores para un Medio Ambiente Equilibrado. El 2 de octubre, la mesa directiva aprobó el Acuerdo de Mesa 045-2013-2014/MESA-CR⁹⁹, que dispuso la constitución del Grupo de Trabajo Cambio Climático y Biodiversidad bajo la coordinación de Abugattás.

Tras aprobar su plan de trabajo, este grupo convocó a especialistas, activistas, académicos y autoridades ambientales a una serie de sesiones tanto para evaluar los avances y programas de la autoridad ambiental del poder Ejecutivo como para recoger puntos de vista en torno a la vulnerabilidad del territorio peruano. Desde un inicio, buscó marcar la diferencia con la comisión especial de cambio climático del Congreso 2006-2011 en cuanto a la promoción de propuestas legislativas y a un esforzado activismo.

Vale decir que la creación de este grupo especializado al interior del poder Legislativo peruano –lo que de por sí señalaba cierto interés y sintonía con el asunto climático-- constituyó un importante aliciente para que los legisladores asumieran un comportamiento más activo respecto de tales problemáticas. Conformados sobre la base de acuerdos interbancadas, muchas veces estos grupos tienen posibilidades de lograr mayor incidencia política, capacidad de convocatoria, efectividad en sus resultados y llegada mediática en función del tipo de liderazgo de sus coordinadores.

En otras palabras, no basta con que el tópico o el problema sobre el cual estos grupos trabajan tenga un alto interés público o mediático. Un congresista con poca presencia en medios, escaso carisma, de perfil bajo o poco convencido del tema que coordina, difícilmente podrá posicionar al grupo de trabajo y darle visibilidad y eventualmente podría fracasar en cumplir los objetivos que se planteó.

Aparte de las reuniones, convocatorias y jornadas de trabajo con diversos actores (académicos, ONG, cooperación internacional, Ministerio del Ambiente, movimientos sociales organizados, etc.), Abugattás imprimió una

99

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosmesadirectiva.nsf/Todos/AD3440DF1125D31E05257C120059CA4E/\\$FILE/ACTAMESA-13-14-18%C2%AA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosmesadirectiva.nsf/Todos/AD3440DF1125D31E05257C120059CA4E/$FILE/ACTAMESA-13-14-18%C2%AA.pdf)

dinámica de trabajo bastante proactiva, sea en la dimensión mediática como en la preparación de documentos y borradores con el objetivo de elaborar un proyecto de ley de cambio climático, para lo cual logró acceder a los recursos humanos y materiales básicos, evitando incurrir en gastos por contratos de personal y demás frivolidades. ¿Con qué aval político contaba Abugattás en el poder Ejecutivo? ¿Tuvo apoyo del presidente Humala, como fue el caso del senador mexicano Alberto Cárdenas, quien recibió un permanente respaldo del presidente Felipe Calderón?

6.2.2 El papel del poder Ejecutivo ante las iniciativas del Congreso

Hay que precisar que en el plan de gobierno presentado por el entonces candidato presidencial Ollanta Humala en diciembre de 2010, titulado *La gran transformación*¹⁰⁰, se mencionan algunas acciones sobre el cambio climático pero no considera ninguna propuesta de ley sobre el tema. Como se sabe, cuando Humala logró pasar a la segunda vuelta electoral, se vio precisado a morigerar varios de sus planteamientos del referido plan de gobierno. Producto de esta moderación electoralmente condicionada fue el proyecto “Lineamientos centrales de política económica y social para un gobierno de concertación nacional”¹⁰¹, también conocida como la Hoja de Ruta en dicha coyuntura. Este segundo documento, con el que Humala pretendía romper las resistencias de las clases medias no fujimoristas y del sector empresarial a su candidatura, no poseía ninguna mención al cambio climático y apenas alguna referencia a lo ambiental. Con estos antecedentes poco auspiciosos en materia climática, ¿la gestión de Humala tenía un auténtico compromiso con la cuestión climática?

Si bien en el plano declarativo la administración de Humala quiso forjarse una imagen de gobierno favorable a las acciones del clima¹⁰², los hechos y las decisiones de política a los que daría lugar no refrendaban su discurso. Si por un lado la gestión de Humala organizaba la COP-20 en diciembre de 2014; promovía la aprobación de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático;

¹⁰⁰ http://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf

¹⁰¹ https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/ollanta_humala_hoja_de_ruta.pdf

¹⁰² No hay que olvidar que el poder Ejecutivo instituyó el año 2014 como “Año de la Promoción de la Industria Responsable y Compromiso Climático”, expresión de la supuesta importancia que se le asignaba a la conferencia y al asunto.

asistía en setiembre de 2015 a las Naciones Unidas para entregar la Contribución Nacional del Perú para enfrentar el cambio climático y firmaba el Acuerdo de París en la COP-21 de diciembre de 2015; de otro, promovió y promulgó la Ley 30230, conocida como ‘paquetazo ambiental’, con el propósito de flexibilizar la fiscalización ambiental para promover la inversión privada, en especial, de industrias extractivas.

Esto originó que, pocos meses antes de la COP-20, el 14 de julio de 2014, un grupo de organizaciones, ONG, sindicatos, académicos y otras instituciones de la sociedad civil dirija una carta abierta al presidente Humala, en donde le enrostraban las señales contradictorias que emitía su gestión en materia ambiental¹⁰³:

“...creemos que el Gobierno viene proyectando señales contradictorias con su condición de anfitrión de la COP20. La reciente aprobación de la Ley N° 30230 que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, afecta las competencias regulatorias de la Autoridad Ambiental, relajando los controles en la fiscalización de las industrias extractivas, poniendo en riesgo la sostenibilidad ambiental y social del país.....La promoción de la inversión privada no puede ser utilizada de pretexto para una reducción discrecional e inconsulta de los estándares sociales y medioambientales que ponen en riesgo la vida, la salud y los medios de subsistencia de las poblaciones indígenas y la sostenibilidad de los ecosistemas amenazados por el extractivismo indiscriminado” (Grupo Perú COP20, 2014, 2).

Vale añadir que a la Ley 30230 se sumaron durante el 2015, transcurrida la COP-20 y en el momento en que ya se tenían cerca de una docena de proyectos sobre cambio climático en el Congreso de la República, otras normas legales bajo la misma filosofía de la mencionada: el Decreto supremo 001-2015-EM, que violaría la autonomía de las comunidades campesinas en la venta de tierras comunales para la minería; la Ley 30327, de mayo de 2015, que creó “la “ventanilla única” para la tramitación ambiental ante el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), órgano adscrito al Ministerio del Ambiente con el objetivo de reducir los plazos de obtención de la certificación ambiental a dos años por parte de una empresa minera o

¹⁰³ <https://gestion.pe/economia/grupo-cop-20-acusa-gobierno-caer-contradicciones-temas-ambientales-65823>

petrolera”¹⁰⁴; en octubre de 2015, los decretos legislativos 1192 y 1210, que daban facilidades para la expropiación de tierras para proyectos calificados como de interés público.

El contenido de estos dispositivos y la necesidad objetiva del gobierno de destrabar proyectos de inversión, en un contexto de bajo crecimiento económico, encajaban con la conocida tendencia por la cual lo ambiental es una dimensión sacrificable que se supedita a las prioridades económicas. Por tanto la crítica de los sectores ambientalistas al titubeante compromiso climático y ambiental de la administración de Humala sonaba razonable y justificada, pese a la presencia del abogado y experto en derecho ambiental Manuel Pulgar Vidal en la cartera del Ministerio del Ambiente.

No está de más decir que, en apreciación de otros colectivos sociales, el papel del Congreso —aún bajo control de la mayoría del partido Nacionalista y de sus aliados— había sido bastante colaboracionista en la aprobación de los “paquetazos ambientales”, adoptando en este caso una actitud, al decir del BID (2006, 57), correspondiente al de una legislatura relativamente limitada, en razón a que aprueba las iniciativas del Ejecutivo prácticamente tal cual llegan a su área de recepción documentaria: “Si bien estas normas han sido impulsadas desde el Poder Ejecutivo, es necesario señalar que el Congreso de la República viene cumpliendo el rol de facilitador, aprobando en forma expeditiva y sin un adecuado debate público, las normas propuestas por el Poder Ejecutivo...El resultado de estas medidas, además de la trasgresión a la Constitución, es el debilitamiento de la seguridad jurídica y la reducción de los estándares de respeto a los derechos humanos, sociales, ambientales y, en particular, derechos de los pueblos originarios y comunidades campesinas y nativas”¹⁰⁵.

Todo lo anterior respalda la tesis de que el gobierno de Humala, pese a su discurso de presunta sensibilidad climática, no tenía un genuino interés en ir más allá de las declaraciones políticamente correctas sobre el tema. Y en consonancia con esa actitud, no tendría mayores incentivos para proporcionar apoyo político a las iniciativas climáticas en el Congreso.

¹⁰⁴ <http://www.ecologiapolitica.info/?p=6001>

¹⁰⁵ <http://derechoshumanos.pe/2015/10/ante-la-promulgacion-de-los-decretos-legislativos-1192-y-1210-nuevo-marco-normativo-para-expropiaciones/>

6.2.3 Los proyectos de ley en el contexto de la COP-20

Conforme se aproximaba la coyuntura de la COP-20 (diciembre de 2014), otros actores parlamentarios comenzaron a interesarse en el tópico climático. En esto jugaron su rol los presidentes que se sucedieron en la comisión de Ambiente y Ecología (Néstor Valqui y Federico Pariona) así como en la Comisión de Descentralización¹⁰⁶ (fundamentalmente con Verónica Mendoza).

De este modo, a los pocos meses de la conformación del grupo de trabajo de Cambio Climático y Biodiversidad comenzaron a presentarse diversos proyectos sobre el cambio climático. La Comisión de Ambiente y Ecología¹⁰⁷, por su parte, acaso suspicaz por el protagonismo que alcanzaba dicho grupo de trabajo, inició en paralelo una serie de foros y audiencias públicas para exponer y discutir los términos del dictamen que elaboraría sobre la base de los proyectos que venían apareciendo (Ver Tabla 16). En el ínterin se pudo observar a algunos organismos no gubernamentales y a colectivos ciudadanos intentando empujar a los legisladores por la aprobación de una ley sobre el clima.

TABLA 16

Cronología de la dinámica legislativa del parlamento peruano en torno a iniciativas legales sobre cambio climático (2011-2016).
<ul style="list-style-type: none">• 2 octubre 2013: se crea el Grupo de Trabajo sobre Cambio Climático y Biodiversidad.• Diciembre 2013: el grupo parlamentario Fuerza Popular presenta el proyecto de ley 3118/2013-CR, que propone la Ley marco de cambio climático.• Abril 2014: el grupo parlamentario Nacionalista presenta el proyecto 03356/2013-CR que propone la Ley marco para la gestión pública del cambio climático.• Abril 2014: el grupo parlamentario Fuerza Popular presenta el proyecto 3339/2013-CR que establece marco regulatorio para desarrollo de políticas públicas de adaptación al cambio climático.• Mayo 2014: el grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú presenta el proyecto 03487/2013-CR que establece que el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Ambiente informen ante el Pleno del Congreso sobre efectos del cambio climático.• Junio 2014: la Comisión de Ambiente y Ecología aprueba un dictamen que propone la Ley de CC. En noviembre, por problemas técnicos detectados en el dictamen, este

¹⁰⁶ Se menciona a la Comisión de Descentralización porque los proyectos de ley en materia climática serían derivados para su dictamen correspondiente a las comisiones de Ambiente y de Descentralización.

¹⁰⁷ En la medida que se trataba de una comisión ordinaria, la Comisión de Ambiente y Ecología tiene la facultad para dictaminar los proyectos de ley que se le decretan, lo que no podía hacer el grupo de trabajo sobre cambio climático y biodiversidad.

retorna a la referida comisión para mayor estudio.

- Octubre 2014: el grupo Acción Popular-Frente Amplio presenta el proyecto 3925/2014-CR que plantea la Ley marco de cambio climático.
- Octubre 2014: el grupo Dignidad y Democracia presentó proyecto 3927/2014-CR que declara de interés y necesidad pública promoción de protección, revalorización e incorporación de prácticas y tecnologías tradicionales para conservación de la biodiversidad relacionada a la producción agropecuaria y la adaptación al cambio climático.
- Noviembre 2014: el grupo parlamentario Nacionalista presenta proyecto 3948/2014-CR que plantea la Ley marco para la acción frente al cambio climático.
- Noviembre 2014: el grupo Acción Popular-Frente Amplio presenta proyecto 3952/2014-CR que declara de prioridad nacional la respuesta de políticas públicas ante el cambio climático.
- Diciembre 2014: la Comisión de Descentralización solicita que un grupo de proyectos de ley sobre cambio climático les sean derivados.
- Marzo 2015: el grupo parlamentario Perú Posible presenta proyecto 4234/2014-CR que declara de necesidad pública ejecución de proyectos de inversión pública para mitigar, reducir o adaptarse ante efectos del cambio climático.
- Marzo 2015: el grupo parlamentario Solidaridad Nacional presenta proyecto 4266/2014-CR que declara de interés nacional las políticas públicas de adaptación frente al cambio climático.
- Marzo 2015: el grupo parlamentario Perú Posible presenta proyecto 4356/2014-CR que propone la Ley marco para mitigar y adaptarse al cambio climático.
- Marzo 2015: la Comisión de Ambiente y Ecología aprueba por unanimidad el dictamen sobre la ley marco de cambio climático.
- Marzo 2015: el Consejo Directivo del Congreso de la República acuerda enviar los proyectos a la Comisión de Descentralización, como segunda comisión dictaminadora.
- Agosto 2015: tras elección de una mesa directiva controlada por la oposición, esta decide la salida del congresista Abugattás de la coordinación del grupo de trabajo de cambio climático.
- Noviembre 2015: la Comisión de Descentralización aprueba por unanimidad el dictamen sobre la ley marco de cambio climático.
- Mayo 2016: el grupo parlamentario Perú Posible presenta proyecto 5341/2015-CR que declara de necesidad pública y de interés nacional implementación y ejecución de programas y proyectos de inversión pública para permitir mitigación de acciones del cambio climático.
- Julio 2016: finaliza el periodo parlamentario; los dictámenes aprobados por la Comisión de Ambiente y Ecología y por la Comisión de Descentralización no logran ser debatidos en el Pleno del Congreso.

Fuente: Elaboración propia en base a portal web del Congreso de la República del Perú

Tal fue la premura de la Comisión de Ambiente y Ecología en tramitar las iniciativas legislativas, que en dos meses logró agrupar los proyectos existentes, elaborar el pre dictamen y aprobarlo, esto en junio de 2014. Ante ello, y acaso disputando el protagonismo en torno al tema, el grupo de trabajo de Cambio Climático realizó una revisión del dictamen aprobado por la Comisión de Ambiente y Ecología, en el que detectó omisiones, deficiencias conceptuales y limitaciones de enfoque, así como artículos

copiados de Ley General de Cambio Climático de México¹⁰⁸. Esto obligó a Abugattás a publicar una carta dirigida al presidente de dicha comisión, Néstor Valqui, manifestándole su inquietud por las anomalías halladas en el documento aprobado¹⁰⁹. Esto no solo logró detener el proceso que la Comisión de Ambiente había desplegado; meses después, en noviembre de 2014, el congresista fujimorista Federico Pariona, nuevo presidente de la comisión, solicitó que el cuestionado dictamen retorne a dicho espacio parlamentario para su revisión y mejora, iniciándose un nuevo proceso legislativo. En paralelo, desde julio de 2014, continuaron presentándose adicionales proyectos de ley, indicativo del ímpetu legislativo que generaba la COP-20¹¹⁰.

Así entonces, pese a la activa dinámica que un grupo de parlamentarios le imprimían a las iniciativas climáticas, las posibilidades de llegar a la COP-20 con una norma aprobada se dificultaba por el plagio detectado, los retrocesos en la Comisión de Ambiente y Ecología y la cantidad de proyectos que se estaban presentando, que, aunque expresivos del interés parlamentario, complicaban el proceso legislativo para obtener una ley de cambio climático.

Los tropiezos se agudizaron cuando, en plena efervescencia de la COP-20, el 4 de diciembre de 2014 la Comisión de Descentralización solicitó a la Presidencia del Congreso que un grupo de los proyectos sobre cambio climático le sean derivados como segunda comisión dictaminadora¹¹¹. El Consejo Directivo del Congreso de la República tardaría tres meses en responder positivamente a la solicitud de la Comisión de Descentralización. Así las cosas, el intento por llegar a la COP-20 con una ley climática bajo el brazo se frustró.

Pese a todo, en las reuniones de la COP-20, entre el 1° y el 12 de diciembre de 2014, el congresista Abugattás desplegó múltiples actividades buscando

¹⁰⁸ <http://ensayosestado.lamulaverde.pe/2014/07/31/hacia-una-ley-de-cambio-climatico-recoger-lo-bueno-y-no-solo-copiar-/ilanegra/>

¹⁰⁹ <https://es.scribd.com/doc/235507708/Opinion-del-Grupo-sobre-Cambio-Climatico-y-Biodiversidad-del-Congreso-sobre-dictamen-de-Ley-de-Cambio-Climatico>

¹¹⁰ <https://cop20enlima.lamula.pe/2014/12/08/la-ley-de-cambio-climatico-esta-entrapada-en-el-congreso/enriquejarrea/>

¹¹¹ Esto complicó el proceso, pues, de alguna forma “amarraba” el dictamen de la Comisión de Ambiente y Ecología y lo sujetaba al ritmo legislativo de la Comisión de Descentralización, una de las comisiones que recibe la mayor cantidad de proyectos.

posicionarse como líder del proceso, al menos en la dimensión parlamentaria. Así, en coordinación con Globe International, el grupo de trabajo de Cambio Climático realizó, el 7 de diciembre, la Cumbre de Legisladores Globe COP-20, con la participación de parlamentarios y autoridades del Perú, Bangladesh, Brasil, Camerún, Chile, Francia, Ghana, Indonesia, Italia, Kenya, República Democrática del Congo y México, entre otros¹¹².

Sin embargo, un hecho adicional reveló que las relaciones de Abugattás no eran del todo armónicas con colegas de su bancada y, es posible afirmar, con el presidente Humala y su influyente esposa Nadine Heredia¹¹³. La presidencia del Congreso, en manos de la congresista Ana María Solórzano, perteneciente al entorno de la primera dama, organizó un evento prácticamente en paralelo a la Cumbre de Legisladores Globe COP-20: si esta se programó para el 7 de diciembre, el Congreso de la República y la Unión Interparlamentaria realizaron la llamada Reunión Parlamentaria con ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático al día siguiente, el 8 de diciembre. No se entiende por qué el Congreso de la República decidió emprender, casi en simultáneo, otro evento sobre la misma temática. Está de más añadir que el apoyo institucional del Congreso en recursos e invitaciones se concentró en esta reunión, mas no en la Cumbre de Legisladores GLOBE COP-20¹¹⁴ y que el congresista Abugattás no fue incluido en el programa de panelistas.

Consultado sobre esta coyuntura y sobre el apoyo del presidente Humala a su gestión como impulsor de los proyectos de cambio climático, Abugattás respondió: “No hubo apoyo ni de Humala ni de la bancada, a pesar de que el dictamen fue aprobado por unanimidad en la Comisión de Pueblos Andinos [Ambiente y Ecología]” (Abugattás, 2018).

¹¹² <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/cumbre-de-legisladores-globe-se-reune-en-el-marco-de-la-cop20-para-debatir-politica-ambiental-internacional/>

¹¹³ Un argumento que respalda este supuesto es que, luego de dejar la presidencia del Congreso, en julio de 2012, a Abugattás no se le dio ninguna presidencia de comisión, como suele ser la costumbre con los ex presidentes del parlamento. El gobierno de Humala tampoco le encargó ninguna responsabilidad ministerial en el resto de su gobierno.

¹¹⁴ Ante la negativa del Congreso en facilitar las instalaciones de la propia sede legislativa para el evento de la Cumbre de Legisladores Globe COP-20, Abugattás logró el apoyo del Centro Cultural de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde se desarrolló el cónclave.

Pese a estos desencuentros, Abugattás continuó impulsando las actividades del grupo de trabajo. Un producto adicional de su gestión fue la publicación, durante la COP-20, del *Compendio Legislativo sobre cambio climático en el Perú*¹¹⁵, elaborado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), en coordinación con el Congreso de la República y el Grupo de Trabajo de Cambio Climático¹¹⁶. Como se observa, el activismo del parlamento peruano frente al tema climático tendría sus mejores momentos en el marco de la coyuntura del mencionado evento internacional.

Reiniciadas las actividades legislativas en marzo de 2015, durante la décimo tercera sesión ordinaria de la Comisión de Ambiente y Ecología, se puso en agenda el debate del dictamen recaído en los proyectos de ley sobre cambio climático. Tras múltiples intervenciones de los parlamentarios, Abugattás “planteó la conveniencia de ir directamente al voto, pues el texto del dictamen había quedado listo después de haberse procedido a su redacción final con el conocimiento de todos los parlamentarios”¹¹⁷. Otros congresistas solicitaron añadir algunos ajustes, ante lo cual Abugattás insistió que se apruebe el texto tal como estaba y que los posibles añadidos se presenten en el Pleno del Congreso, tras lo cual el dictamen se aprobó por unanimidad¹¹⁸. La Comisión de Descentralización recién haría lo propio meses después, en noviembre de 2015. En otras palabras, el dictamen aprobado por la Comisión de Ambiente estuvo supeditado a que se aprobara similar dictamen en la Comisión de Descentralización, situación que entrampaba que el dictamen de Ambiente sea visto en el Pleno. Estos siete meses de diferencia entre la aprobación del dictamen entre una y otra comisión serían vitales para el destino de tales iniciativas.

Como se observa, no solo se había perdido la oportunidad de lograr una ley en el marco de la COP-20, sino también los valiosos meses del año 2015, debiendo tomarse en cuenta que en los primeros meses de 2016 el país entraba en campaña electoral y a fines de julio juramentaba un nuevo poder legislativo, con una composición totalmente distinta.

¹¹⁵ <http://www.spda.org.pe/wpfb-file/compendio-cc-tomo-i-pdf/>

¹¹⁶ <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-presentan-compendio-legislativo-sobre-cambio-climatico-el-peru-535217.aspx>

¹¹⁷ <http://www.miningpress.com/nota/280546/el-congreso-aprobo-la-ley-marco-sobre-cambio-climatico->

¹¹⁸ Acta de la 13 sesión ordinaria de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. <http://www.congreso.gob.pe/actascomisiones/>

Cabe decir que en todo este proceso se tuvo la actitud desaprobatoria por parte del Ministerio de Economía, el cual se pronunciaba negativamente sobre los proyectos de ley¹¹⁹. Por el lado del Ministerio del Ambiente, muy interesado en aprobar la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, este sí mostró apoyo a las iniciativas del parlamento, sean estas provenientes de la Comisión de Ambiente y Ecología o del Grupo de Trabajo de Cambio Climático. En cuanto al presidente Ollanta Humala, si bien este había hecho explícita una actitud permeable al cambio climático, como ya se afirmó, no se le percibió brindando apoyo político concreto a los esfuerzos del grupo de trabajo liderado por Abugattás. Consultado sobre este punto, el ahora ex parlamentario lo sintetiza así: “El ministro [del Ambiente] sí estaba de acuerdo [con una ley de cambio climático], pero la oposición venía del MEF avalado por la doña¹²⁰. Y como ella maneja(ba) la presidencia del congreso no se agendó nunca” (Abugattás, 2018).

El cargo de Abugattás contra el Ministerio de Economía se respalda también con que dicho sector era el promotor de los ya referidos “paquetazos ambientales” y su persistente opinión negativa sobre las diversas iniciativas legislativas que proponían una ley de cambio climático. Como se verá más adelante, esa misma actitud del sector economía se reproducirá con el nuevo parlamento elegido para el periodo 2016-2021.

En conversación personal con Abugattás, en concreto sobre el papel del ministro de Economía, Alonso Segura¹²¹, el ex congresista nos manifestó: “El MEF se oponía a que se apruebe [el proyecto de cambio climático]”. Ante la pregunta si se entrevistó con el ministro Segura, respondió: “Con Segura, sí, y me reconoció que no sabía absolutamente nada del tema. Para él eso era un tema que no entendía. Sabemos que Segura era un teórico dogmático que no sale de las cuatro paredes que le ha dado su formación de economista. No era un interlocutor válido por las propias limitaciones de Segura”. ¿Y sus

¹¹⁹ La revisión de los expedientes de los dictámenes, insertos en el portal web del Congreso, permite dar cuenta de la posición contraria del Ministerio de Economía y de sus reparos respecto de sus contenidos.

¹²⁰ Se refiere a Nadine Heredia, de quien se conocía su gran nivel de influencia en los ministros de Economía Miguel Castilla y Alonso Segura. Ha de presumirse que si Heredia avalaba la posición de los ministros de Economía de subordinar los asuntos climáticos a la macroeconomía, las posturas públicas de Humala eran más que nada un saludo a la bandera frente a un tema políticamente correcto como el climático.

¹²¹ Personal profesional del grupo de trabajo de Cambio Climático nos aclararon que Daniel Abugattás tenía acceso directo con los ministros y funcionarios del poder Ejecutivo gracias a su propio peso político y no tanto porque recurriera al presidente Humala o a Nadine Heredia, con quienes comenzó a distanciarse por lo menos desde el año 2013.

asesores, el viceministro?, se le insistió, a lo que reacciona: “Menos, menos, la mediocridad, no tienes idea de la mediocridad del funcionario público en este tipo de materias”. Desconocimiento del asunto climático y oposición a las iniciativas legislativas, podrían resumir la posición del sector economía a juicio de Abugattás¹²².

Otro factor que complicó la trayectoria de las iniciativas climáticas fue la recomposición de poder que el parlamento experimentó internamente, en un contexto de crisis y desgaste de la bancada mayoritaria que se hizo más evidente con la defección de algunos de sus miembros y las crecientes denuncias periodísticas contra Nadine Heredia, lo que pondría en riesgo el control de la mesa directiva del Congreso en el último año del periodo parlamentario 2011-2016. De hecho, en julio de 2015 las bancadas de oposición presentaron una lista plural que logró derrotar a la del partido oficialista, correspondiéndole asumir la mesa directiva en el último año de actividades del Congreso 2011-2016, con lo que se redefinió la distribución de los cargos políticos de la organización parlamentaria.

De esta forma, la nueva mesa directiva decidió, en agosto de 2015, la remoción del congresista Abugattás de la coordinación del Grupo de Trabajo de Cambio Climático y puso en su lugar al legislador Mariano Portugal, de quien no se conocía mayor interés y experticia en la materia¹²³. Abugattás evaluó este hecho del modo siguiente: “Cuando asume la presidencia [del Congreso] Iberico, ellos se apropian [del grupo de trabajo] a pesar que era un cargo por los cinco años de gestión, que era un cargo con el organismo internacional, al punto que Globe Internacional nunca reconoció a Portugal, nunca lo reconoció. Y Portugal viajó a la COP París y no lo dejaron entrar a la reunión...No existía, no existía. Eso es parte del manejo político de que se quisieron apropiarse de la comisión [el grupo de trabajo] pensando que esa comisión tenía recursos asignados del Congreso. Y esa comisión no tenía una sola persona contratada, todo el personal era del servicio [parlamentario]..no teníamos un solo servicio contratado por el Congreso; usábamos las oficinas del Congreso. Me sacaron irregularmente; no tenían ellos facultad para hacer eso...Era una vendetta política; o sea que se llegó al nivel éste, paupérrimo ¿no? de por una vendetta política poner un tema tan importante como la ley

¹²² Es llamativo cómo es posible oponerse a algo que no se conoce bien.

¹²³ Este cambio tuvo efectos negativos, pues el grupo de trabajo dejó de mostrar mayor compromiso con los avances legislativos logrados hasta el momento.

de cambio climático, las propuestas y la posición del Perú, ponerlas en ridículo porque cuando se presentan estos señores que mandó el Congreso, representando al capítulo peruano, la gente no los reconoce en París....a pesar de que los periodistas supieron, no hicieron mayor escándalo”¹²⁴.

Fuera de juego, con una mesa directiva lejos de su alcance y ya con escaso poder de agenda positivo, Abugattás no pudo convencer a que el Pleno ponga a debate los dos dictámenes favorables a la ley marco de cambio climático, pese al insistente pedido de otros legisladores de diferentes bancadas: “Todos sabían que esa era un proyecto que yo había liderado, y había la orden de bloquear todo lo que era Abugattás...la orden no solamente venía de Fuerza Popular, la orden también venía de la señora Heredia”¹²⁵. Se le repreguntó: “¿No se suponía que el gobierno de Humala se interesó, viajó a Naciones Unidas, dio un discurso?”, a lo que respondió: “La foto, la foto”.

Por su parte, ahora en nuevas manos, el grupo de trabajo de Cambio Climático no demostró activismo ni interés en impulsar las propuestas legislativas. Los parlamentarios lo utilizaron como una plataforma para agenciar empleo entre sus allegados políticos, así como para acceder a prebendas. Esto último se hizo evidente con lo mencionado por Abugattás, cuando, en el contexto de la COP-21 de París en diciembre de 2015, los congresistas del grupo de trabajo no fueron admitidos en el evento. La informalidad de la que se rodeó este viaje frustró la participación efectiva de estos legisladores.

Se advierte así que el empuje de los dos años previos no logró superar las prioridades de la nueva mesa directiva, lo que debilitó el interés del Ministerio del Ambiente¹²⁶ y de los congresistas del grupo de trabajo sobre Cambio Climático, los actores que en ese momento podían tener alguna opción para continuar impulsando el proceso.

¹²⁴ Entrevista a Daniel Abugattás, octubre de 2016.

¹²⁵ Entrevista a Daniel Abugattás, octubre de 2016.

¹²⁶ El Ministerio del Ambiente, a pocos meses de la salida de Abugattás, formalmente continuaba reconociendo la necesidad de contar con una legislación que genere obligaciones: “Para dar continuidad y legitimidad a los esfuerzos que se desarrollan en el marco de la ENCC y asegurar compromisos de largo plazo, se debe contar con un marco obligatorio, al nivel de una ley marco ante el cambio climático” (MINAM, 2016a, 57).

Pero la coyuntura del 2016 ya no era la más propicia, pues en abril se realizarían las elecciones presidenciales y parlamentarias, con lo que los legisladores, muchos de ellos candidatos a la reelección, ya no tendrían los incentivos suficientes para impulsar la discusión de los dictámenes en el pleno. Sin pena ni gloria, las iniciativas pasaron al archivo por finalización del periodo legislativo. Tres años de esfuerzos y trabajo parlamentario no pudieron llegar a buen puerto. Pese a todo ello, ¿qué impidió arribar a una ley de cambio climático, en el contexto de la COP-20 y del periodo parlamentario 2011-2016?

A partir de lo narrado en el anterior acápite, se observa que el *factor tiempo* condicionó las posibilidades de éxito de los proyectos de ley: los tiempos resultaban acotados por la duración del periodo legislativo y los momentos en que fueron presentados. Si se observa el lapso transcurrido desde la presentación del primer proyecto hasta la finalización del quinquenio legislativo -diciembre 2013 hasta julio de 2016, plazo disponible que parecía suficiente-- los legisladores no lograron culminar el proceso legislativo¹²⁷. Si el factor temporalidad no pudo ser manejado por los legisladores interesados¹²⁸, otro elemento que entró a tallar es el número de proyectos presentados.

La *cantidad de proyectos* de ley que redundan en un mismo tema puede favorecer o dificultar los acuerdos para convertirlos en leyes. Desde un punto de vista, una mayor cantidad de proyectos sobre cambio climático puede proyectar la sensación de un gran interés en la materia, y acaso, de un gran consenso entre los legisladores. Sin embargo, ello no siempre es así. En el caso peruano persisten los incentivos para que los congresistas, de forma individual¹²⁹, presenten la mayor cantidad de proyectos posible, lo que abonaría en generarles una imagen de parlamentarios proactivos y productivos, poniendo en valor su capital político. No importa tanto el gran número de proyectos cuanto la visibilidad que eso le otorga a cada congresista autor, así esas iniciativas recaigan en un mismo asunto. Los

¹²⁷ Es entre 2013 y 2015 que se presentan casi todos los proyectos de ley sobre cambio climático.

¹²⁸ No olvidar que la presentación de un dictamen plagiado, recaído en un grupo de proyectos de ley sobre cambio climático, por parte de la Comisión de Ambiente y Ecología cuando la presidía el congresista Néstor Valqui, y su posterior retorno a esta comisión para ser re-trabajado, consumió tiempo valioso.

¹²⁹ Esto refleja el poco poder que manejan los grupos parlamentarios, los que distan de constituirse en efectivos tamices de las iniciativas presentadas por sus congresistas.

grupos parlamentarios, de los que se esperaba funcionen como filtros de calidad, no se hallan bien fortalecidos en el congreso peruano; sin mayor exigencia que la mera formalidad, no hacen más que otorgar el visto bueno a lo presentado por sus legisladores miembros. Por añadidura, ocurre que los proyectos que recaen en un mismo asunto suelen ser reiterativos, redundantes o simplemente declarativos, no aportando mucho en la resolución legal del problema: como se desprende de la Tabla 16, se presentaron más de una docena de iniciativas sobre cambio climático, algunas de ellas redundantes, número de proposiciones que complicó el proceso legislativo¹³⁰.

Otro criterio, vinculado al de temporalidad, es el de las *oportunidades políticas*, las que se constituyeron en coyunturas favorables que generarían cierto ímpetu e incentivo para lograr una norma sobre cambio climático. Como ya se mencionó, de forma parecida al caso de México cuando le correspondió organizar la COP-16 en 2010, la condición de anfitrión del Perú en la COP-20 funcionó como impulsor en la generación de consensos y de interés en el cambio climático tanto en los cuerpos legislativos como en los medios de comunicación, las ONG, las organizaciones sociales y el sector académico. Aunque es probable que sin la realización de dicho evento las dificultades para lograr una ley hubieran sido mayores, lo real es que, pese al impulso de la COP-20, el Perú no pudo llegar al evento con una norma promulgada. Sin embargo, esta conferencia propició un clima altamente auspicioso y abrió al parlamento la oportunidad de afirmarse como institución que, acaso con tanta legitimidad como el Ministerio del Ambiente, asumía un rol relevante en las discusiones y toma de decisiones en torno al calentamiento global.

Otro factor, esta vez imponderable, que complicó el proceso legislativo peruano fue la *recomposición de poder* que el Congreso de la República experimentó internamente. Entre 2011 y 2015, la conducción del congreso peruano estuvo en manos del partido Nacionalista, organización que había ganado las elecciones en 2011 y que colocó en la presidencia del país a Ollanta Humala. En julio de 2015, capitalizando los problemas internos de la

¹³⁰ Llama la atención, por ejemplo, que habiéndose ya aprobado los dictámenes en las comisiones de Ambiente y de Descentralización, se presentara tardíamente otro proyecto en mayo 2016.

bancada oficialista y de sus aliados, las minorías de oposición se articulan, derrotan al oficialismo y asumen el control de la asamblea legislativa, gestión en donde no se pone en debate los dos dictámenes favorables a la ley marco de cambio climático (Ver Tabla 16), pese al insistente pedido de numerosos legisladores provenientes de diferentes bancadas políticas.

Pero esta variación en el esquema de poder dentro del Congreso de Perú tuvo su mayor impacto para los intereses climáticos cuando la nueva mesa directiva decidió la salida del congresista Daniel Abugattás de la coordinación del grupo de trabajo sobre Cambio Climático, como ya se reseñó en páginas anteriores¹³¹. Para agravar el asunto, se estaba ante un año preelectoral y muchos legisladores buscaban la reelección, lo que los obligó a modificar sus agendas de prioridades. Con ello, las posibilidades de aprobar la norma se redujeron tremendamente.

Un elemento adicional que amerita resaltarse es el papel de los *actores escépticos o detractores* frente a las iniciativas legales sobre cambio climático que trabajaba el Congreso. Tratándose de un asunto transversal, y no única ni exclusivamente ambiental, cualquier iniciativa legal en materia climática podría levantar cuestionamientos e inquietud en ciertos sectores empresariales, productivos y también políticos. Dado que las propuestas legislativas solo llegaron a discutirse a nivel de comisiones, el grado de exposición del debate no fue tan visible: los sectores del empresariado, los tecnócratas afines al neoliberalismo y algunos líderes de opinión críticos del ambientalismo no tuvieron una postura explícita sobre la necesidad de una ley de cambio climático más allá de declaraciones políticamente correctas¹³².

No obstante, quien tuvo una actitud escéptica y crítica fue el Ministerio de Economía, el cual se pronunció negativamente sobre varios de los proyectos de ley presentados. Por ejemplo, sobre el proyecto 3339/2013-CR, que propone un marco regulatorio de políticas públicas para el cambio climático,

¹³¹ Este cambio tuvo efectos negativos, pues el grupo de trabajo dejó de mostrar mayor compromiso con los avances legislativos logrados hasta el momento. La salida del personal técnico que había acompañado a Abugattás y la consiguiente colocación de profesionales sin mayor experiencia y especialización en los asuntos climáticos, convirtieron al grupo de trabajo en un mero espacio para la distribución de prebendas políticas.

¹³² Al decir del empresario Roque Benavides: “Los empresarios no somos marcianos, tenemos que preocuparnos por el medio ambiente para nuestros hijos y para nuestros nietos, para el futuro de nuestro país” <http://www.actualidadambiental.pe/?p=27322>;

el Ministerio de Economía se pronunció negativamente: “...mediante oficio 5293-2014-PCM/SG/OCP, adjunta opiniones técnicas emitidas por la secretaría general del Ministerio de Economía y Finanzas y del Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico a través de los cuales opina de manera desfavorable en el sentido de considerar una reevaluación del proyecto”¹³³. Igual temperamento prevaleció sobre el proyecto 3952/2014-CR, el cual planteaba declarar de prioridad nacional la respuesta de políticas públicas ante el cambio climático que vive el planeta, dando prioridad en el Perú al desafío civilizatorio de ordenamiento territorial: “...mediante oficio N° 2177-2014-EF/10.01, de fecha 18 de diciembre de 2014, remite el informe N° 406-2014-EF/62.01, elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, que emite opinión desfavorable...”¹³⁴. En todos los proyectos, el Ministerio de Economía, u opina desfavorablemente o les identifica deficiencias que harían inviables a esas iniciativas. En la medida que el Ministerio de Economía es percibido como el sector más influyente del Estado, en tanto maneja presupuestos, cuenta con información estratégica y suele recibir los apoyos políticos de los sectores empresariales y mediáticos más influyentes, afines a la economía de mercado, es probable que su negativa haya funcionado como un importante elemento disuasivo para no pocos congresistas.

Finalmente, el proceso legislativo seguido tuvo que enfrentar ciertas *situaciones imprevistas*, que se expresaron en los problemas técnicos y de contenido detectados al primer dictamen aprobatorio emanado de la Comisión de Ambiente y Ecología, lo que de alguna forma obstaculizó la dinámica que se venía siguiendo y consumió el tiempo disponible. De acuerdo a la revisión que el grupo de trabajo de Cambio Climático practicó al dictamen, y como ya se anticipó en páginas anteriores, este contenía copias no citadas de la Ley General de Cambio Climático de México, pero también omisiones en cuanto a medidas efectivas para enfrentar las consecuencias adversas atribuibles al cambio climático y para promover el desarrollo

¹³³ Dictamen de la Comisión de Descentralización recaído en el proyecto 3339/2013-CR. <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

¹³⁴ Dictamen de la Comisión de Ambiente y Ecología recaído en el proyecto 3952/2014-CR. <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

económico sustentable, a lo que se añadía “la falta de precisión y la ausencia de los compromisos específicos y de cómo financiarlos”¹³⁵.

Estas observaciones y las copias detectadas, hecho que circuló en las redes sociales, restaron legitimidad al proceso que llevaba adelante la Comisión de Ambiente y Ecología. Por esta razón, se decidió que el dictamen fuera regresado a dicha comisión para su revisión y estudio. El proceso volvía a fojas cero, con lo cual se redujeron las opciones para contar con una norma aprobada antes del 2016.

A todos estos elementos habría que sumar un factor que por su ausencia jugó, prácticamente en todo momento, en contra de las iniciativas climáticas: el hecho de que el esfuerzo del Congreso no contó con el apoyo político real y efectivo de la Presidencia de la República. Esta carencia contrasta con lo ocurrido con la Ley General de Cambio Climático en México, donde el senador Alberto Cárdenas, promotor de la norma, tenía el respaldo del presidente Felipe Calderón¹³⁶, quien había tomado la decisión política de que México contara con una ley climática¹³⁷. Se podría decir que la inhibición del presidente Humala se expresó en concreto con la actitud cuasi obstaculizadora de Nadine Heredia, a través de los operadores políticos que esta última tenía en el Ministerio de Economía y en el Congreso. Esto confirma la idea de que los avances de los asuntos ambientales y climáticos, a nivel de las políticas públicas, tendrán menos posibilidades de emprenderse si no se cuenta con el apoyo político del más alto nivel.

Inquirido sobre el protagonismo del Congreso en todo este proceso de la ley de cambio climático, Abugattás contesta: “Sí tuvo, porque se lograron consensos en temas críticos respecto al agua, se pudo reflejar en algunas normas que iban saliendo en paralelo; el tema de estándares ambientales, que son los que se quieren tirar abajo ahora; sí se pudo porque hubo el respaldo; porque el Congreso tácitamente respaldaba al ministro del

¹³⁵ Oficio 050-2014 del Grupo de Trabajo de Cambio Climático y Biodiversidad, dirigido al presidente de la Comisión de Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

¹³⁶ Cárdenas y Calderón pertenecían a la misma agrupación política, el Partido Acción Nacional.

¹³⁷ Cuando el presidente Calderón promulgó la referida ley, hizo un reconocimiento explícito del rol jugado por el senador Cárdenas: “Quiero reconocer a las y los legisladores, particularmente al Senado de la República y a quien encabezaba el esfuerzo, el senador Alberto Cárdenas, por esta ley que pone a México a la vanguardia en materia de legislación ambiental”. <https://www.youtube.com/watch?v=tw66htcN7nU>

Ambiente. Se pudo lograr algún tipo de resultados allí”¹³⁸. Ante la pregunta sobre el posible influjo de la legislación climática aprobada en México, Brasil u Honduras, el ex congresista reconoce: “Sirvieron de motivación, de elementos de análisis, sí”.

6.3 Las propuestas de cambio climático del periodo 2016-2021 y El Niño Costero

Con el nuevo congreso 2016-2021, el interés en retomar la materia no pareció desfallecer. Diversos hechos significativos dan cuenta de ello (ver Tabla 17). Uno primero fue la presentación, por parte del congresista Elías Rodríguez, de una moción que proponía crear una Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar y proponer lineamientos y legislación para mitigar impactos adversos del cambio climático en el Perú. Otro fue la presentación de nuevos proyectos de ley sobre el cambio climático y temas conexos. En tercer lugar, la designación del congresista César Villanueva como coordinador del capítulo Perú ante Globe International. Seguidamente, en febrero y marzo de 2017, buena parte de la costa peruana se vio afectada por fenómenos climáticos extremos (lluvias, tormentas eléctricas, altas temperaturas), subsumidos bajo la denominación Niño Costero¹³⁹. Como respuesta, en el Congreso se presentaron cuatro mociones para constituir comisiones especiales que se encargarán tanto de estudiar, prevenir y proponer respuestas a situaciones de emergencia climática, como para fiscalizar el desempeño de las diversas instancias del Estado frente al reciente Niño Costero (Tabla 17).

En cuanto a lo primero, el 13 de setiembre de 2016 el ya mencionado congresista Rodríguez presentó la moción 411 en la que se propuso la creación de una comisión especial multipartidaria encargada de evaluar y proponer los lineamientos y la legislación encaminados a mitigar los impactos del cambio climático en el país. Si se aprobaba, iba a constituir la continuación del anterior grupo de trabajo que coordinó Abugattás; ante ello, el consejo directivo del Congreso acordó trasladar la moción a la

¹³⁸ Entrevista a Daniel Abugattás, octubre de 2016.

¹³⁹ Ver el Comunicado Oficial ENFEN N° 03-2017 del Comité Multisectorial encargado del Estudio Nacional del fenómeno El Niño (ENFEN), <https://www.dhn.mil.pe/Archivos/oceanografia/enfen/comunicado-oficial/03-2017.pdf>

Comisión de Ambiente y Ecología, la cual no adoptó ninguna decisión, acaso interpretando la iniciativa como una forma de crear un espacio paralelo al suyo, tras la experiencia proactiva de Abugattás.

TABLA 17

Cronología de la dinámica legislativa del parlamento peruano en torno a iniciativas legales sobre cambio climático (2016-2018).
<ul style="list-style-type: none"> • 16 setiembre 2016: el grupo parlamentario Frente Amplio presenta el proyecto 270/2016-CR que propone la Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático. • Setiembre 2016: el congresista Elías Rodríguez presenta moción para creación de Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar y proponer lineamientos y legislación para mitigar impactos adversos del cambio climático en el Perú, cuya aprobación se encuentra pendiente. • Octubre 2016: la Mesa Directiva acuerda designar al congresista César Villanueva como coordinador del Capítulo Perú ante Globe International. • 11 noviembre 2016: el grupo parlamentario Acción Popular presenta el proyecto 621/2016-CR, que propone asegurar que el Estado cumpla con las metas de los acuerdos de la Cumbre Mundial de Cambio Climático de París del año 2015 y los objetivos de desarrollo sostenible de Naciones Unidas. • 1° diciembre 2016: el grupo parlamentario Frente Amplio presenta el proyecto 729/2016-CR que plantea Ley marco que integra los avances de la legislación en materia ambiental y de gestión del cambio climático. • 27 enero 2017: el grupo parlamentario Frente Amplio presenta el proyecto 905/2016-CR que promueve la adaptación y mitigación al cambio climático peligroso en la población peruana y la protección de cabeceras de cuencas. • 30 marzo 2017: el grupo parlamentario Frente Amplio presenta el proyecto 1118/2016-CR que propone Ley de promoción del Buen Vivir para enfrentar los efectos del Cambio Climático. • Marzo 2017: se presenta la moción 2033, que constituye una Comisión Investigadora a fin de determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos de los diferentes niveles y entidades del gobierno que tienen o han tenido a su cargo la prevención, monitoreo, análisis, alerta, uso y destino de recursos y otros actos previos a la concurrencia de los desastres naturales que hubieran permitido reducir los impactos de la naturaleza provocados por el denominado Fenómeno de El Niño Costero 2017. • Marzo 2017: se presenta la moción 2036, que propone constituir una Comisión Especial Multipartidaria de seguimiento frente al Niño Costero, por un plazo de 180 días, encargada de realizar seguimiento y fiscalizar las acciones de mitigación del Poder, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales frente al Niño Costero. De igual modo, plantea propuestas legislativas que resulten necesarias para contribuir a reducir esta problemática así como prevenir futuros casos similares. • Marzo 2017: Se presenta la moción 2042, que plantea constituir una comisión especial denominada Comisión Especial Multipartidaria de estudio, prevención, cooperación y fiscalización para las respuestas oportunas a situaciones de emergencia climática, encargada de estudiar las acciones adoptadas por el gobierno nacional, regional y local para prevenir y reducir el impacto de los fenómenos climáticos que viene padeciendo gran parte del país. • Abril 2017: Se presenta moción 2076 que plantea conformar una comisión especial denominada Comisión Especial Multipartidaria de Análisis y Seguimiento en el Proceso de Reconstrucción de las Ciudades y los Centros Poblados afectados a Consecuencia de los Desastres Naturales Producto de las Intensas Lluvias ocurridas

en el Año 2017.

- 26 abril 2017: el Poder Ejecutivo presenta al Parlamento el proyecto 1314/2016-PE, que propone la Ley marco del cambio climático.
- 15 junio 2017: el grupo parlamentario Fuerza Popular presenta el proyecto 1547/2016-CR, que plantea Ley Marco de Cambio Climático.
- 22 de junio: el grupo parlamentario Nuevo Perú presenta el proyecto 1578/2016-CR, que propone la Ley de protección de prácticas, saberes y conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas del Perú dirigidos a enfrentar el cambio climático.
- 2 noviembre 2017: un grupo de legisladores fujimorista presentan la moción de orden del día 04111, donde proponen conformar una Comisión encargada del seguimiento y formular propuestas para la mitigación del cambio climático.
- 7 de noviembre 2017: la Comisión de Ambiente y Ecología aprueba por mayoría el pre dictamen recaído en los proyectos que proponían una ley de cambio climático.
- 7 de diciembre: con 83 votos a favor, cero en contra y dos abstenciones, se aprobó la moción 04111, que propone la conformación de una comisión encargada de la formulación y el seguimiento de propuestas para la adaptación y mitigación del cambio climático, que funcionará en el Período Parlamentario 2016-2021.
- 11 de enero: se inicia el debate de la ley de cambio climático en el Pleno del Congreso; no se llega a efectuar la votación, quedando la propuesta en cuarto intermedio.
- 15 de marzo: tras ponerse nuevamente a debate el dictamen de la ley de cambio climático, esta es aprobada con 97 votos a favor, sin ningún voto en contra ni abstención.

Fuente: Elaboración propia en base a portal web del Congreso de la República del Perú

Respecto de los proyectos de ley, la Comisión de Ambiente y Ecología recibió el primer proyecto en setiembre de 2016, el mismo que comenzó a ser trabajado por los asesores en tanto el tema había recibido prioridad por parte de la presidencia de dicho espacio de trabajo legislativo. Para enero del año siguiente se presentaron tres proyectos adicionales. Aunque esto puede ser indicador de un meritorio interés por parte de los legisladores, es posible que hayan jugado allí otras consideraciones adicionales, como el oportunismo de los parlamentarios en sumarse a un asunto que, calculan, será apoyado por el pleno del Congreso, por lo que ven políticamente rentable aparecer “en la foto”¹⁴⁰. Lo real es que los nuevos proyectos complicaron la elaboración del predictamen, puesto que obligó a incorporar mayores artículos. De este modo, en los meses de receso parlamentario (enero y febrero), la Comisión continuó elaborando el referido documento.

¹⁴⁰ En el parlamento peruano se ha vuelto moneda corriente el cálculo político por el cual, ante la inminencia de la aprobación de un proyecto de ley en razón del alto nivel de consenso que genera, los legisladores apuran la presentación de nuevos proyectos sobre la misma materia, es decir, redundantes, a efectos de aparecer como autores e incrementar su productividad legislativa. Esta práctica complica los procesos legislativos, haciéndolos más extensos y tediosos.

Este proceso se vio perturbado por el ya referido fenómeno climático del Niño Costero, que llegó a su clímax en la segunda quincena de marzo de 2017, trayendo consigo una serie de inclemencias como fueron abundantes precipitaciones en zonas pobladas, desborde de ríos normalmente de bajo caudal, huaycos y deslizamientos de material desde cerros y lomas, reactivación de cauces de ríos y conos de deyección secos, etc. Todos estos eventos tuvieron inéditos impactos en la costa norte y central del país, expresados en familias damnificadas, cientos de fallecidos, el colapso de amplia infraestructura física, así como una fuerte conmoción pública, con las consiguientes presiones y exigencias al aparato de gobierno y del Estado para brindar auxilio oportuno, sin olvidar las redes de solidaridad y ayuda que se generaron.

En medio de esta circunstancia, el Parlamento suspendió sus actividades legislativas. Sin embargo, impulsados por las demandas ciudadanas por ayuda para la reconstrucción y recuperación de las amplias zonas afectadas, los parlamentarios no solo respondieron con actos de solidaridad y ayuda material. A fin de marzo, el grupo parlamentario Fuerza Popular presentó lo que sería el cuarto proyecto de ley sobre cambio climático y en abril el Poder Ejecutivo hizo lo propio. Era claro que estos nuevos proyectos tuvieron como origen los eventos del Niño Costero, que fue entendido por muchos como una de las varias manifestaciones que tendrá el cambio climático en el país.

En esas circunstancias extraordinarias, marcadas por la tragedia y por heroicos actos protagonizados por ciudadanos anónimos, el 5 de abril de 2017 la junta de portavoces del Congreso decidió, a través del Acuerdo 115-2016-2017/JUNTA-CR¹⁴¹, exonerar del trámite en comisiones a los proyectos sobre cambio climático y discutirlos en el pleno del día siguiente. Esto significaba que los proyectos que venía trabajando la Comisión de Ambiente y Ecología tenían que ser discutidos directamente por el Pleno del Congreso, con lo que el trabajo de la Comisión quedaría de lado. Sin embargo, por causas de la recargada agenda, no hubo tiempo suficiente para debatirlos, optándose por el retorno de los proyectos a las mencionadas comisiones.

141

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/MesaDirectiva/JuntaPortavoces.nsf/Acper/F1B12A2AE5DF1F4005258105007FF3B6/\\$FILE/jp24-05.abr.2017.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/MesaDirectiva/JuntaPortavoces.nsf/Acper/F1B12A2AE5DF1F4005258105007FF3B6/$FILE/jp24-05.abr.2017.pdf)

Se podría aseverar que la infausta coyuntura abierta por el Niño Costero se constituyó en un eficaz mecanismo para impulsar y reactivar la inquietud legislativa por el cambio climático. En otras palabras, como una especie de trágica ironía, lo que no logró la COP 20 podría convertirse ahora en una realidad gracias al impulso derivado de los desastres y calamidades perpetrados por aquel fenómeno climático.

En cuanto a las cuatro mociones para conformar comisiones especiales sobre el Niño Costero, su aprobación se halla pendiente en el Consejo Directivo del Congreso. Por el tiempo transcurrido, probablemente estas propuestas queden olvidadas. Por último, sobre la designación del congresista César Villanueva en el capítulo Perú de Globe International, de la agrupación Alianza para el Progreso, tras la instalación de este grupo de trabajo, aún se desconoce las acciones que emprenderá y las iniciativas que impulsará.

Volviendo al papel de la Comisión de Ambiente y Ecología, habíamos dicho que este grupo de trabajo tenía en sus manos la elaboración de un predictamen recaído en los cinco proyectos presentados hasta abril del 2017. En el periodo de trabajo entre marzo y junio, la Comisión programó en varias de sus sesiones semanales el debate del predictamen sobre la ley marco del cambio climático, pero no se la llegó a discutir por falta de quórum, una situación bastante común en el parlamento peruano, que podría prestarse a suspicacias. Empero, como se verá en el siguiente subacápite, donde se resumirán los hechos políticos suscitados en el espacio de la Comisión de Ambiente, quizás esa no sea la interpretación más exacta, pues el asunto llegó a debatirse.

6.3.1 El debate parlamentario en la Comisión de Ambiente y Ecología durante el periodo parlamentario 2016-2021

6.3.1.1 Las sesiones durante el periodo anual de sesiones 2016-2017

En este subacápite se recogerá parte del debate parlamentario acaecido en las sesiones de la Comisión de Ambiente y Ecología en las que se discutió el predictamen de la ley de cambio climático. El objetivo es conocer la actitud de los legisladores frente al tema, identificar si el evento Niño Costero ha tenido un papel en el debate y detectar qué nivel de convencimiento existe

entre los parlamentarios sobre la necesidad de legislar sobre el cambio climático.

En el periodo legislativo 2016-2017, con la presidencia de la congresista María Foronda de la bancada Frente Amplio, la referida comisión trabajó y discutió el mencionado predictamen en tres sesiones. En lo sucesivo se hace un recuento de los hechos y las intervenciones parlamentarias.

En la sesión del 9 de mayo de 2017, la presidencia de la Comisión puso en agenda el predictamen recaído en la Ley de Cambio Climático. Tras la sustentación del mismo por parte del equipo asesor, el congresista Oracio Pacori, de la bancada Frente Amplio, manifestó que la propuesta permitirá responder a los efectos del cambio climático, haciendo referencia también al Niño Costero: “este es un proyecto que va a permitir dotar al Estado peruano para contener o para tener una ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático. Está de más recordar que los últimos acontecimientos que hemos vivido en el país, principalmente en el norte, producto del fenómeno el Niño Costero y los remanentes que podía dejar este efecto a que pueda alargarse a cierta zona sur del país”¹⁴².

Otros congresistas hicieron observaciones puntuales a la propuesta, como aquella del legislador Edyson Morales, también del Frente Amplio, quien remarcó que la creación de la Comisión Nacional de Investigación Científica sobre el Cambio Climático, prevista en la fórmula legal, no solo haga investigación sino que sus conclusiones sean vinculantes.

Sin embargo, un representante del grupos fujimorista, Edú Vergara, tras admitir la relevancia de la norma y la necesidad de responder al Niño Costero, estimó que la iniciativa debería debatirse con mayor tiempo: “esta ley quizá es la ley más importante que se está pretendiendo legislar en términos de cambio climático y es oportuno, debido a lo que hemos vivido hace pocos días, el Niño Costero, [ante lo] que no estuvimos preparados; y esta ley, según lo que nos han enviado el dictamen tiene 89 páginas, 25 artículos, cinco disposiciones complementarias finales, tres disposiciones complementarias transitorias y un anexo. Creemos, presidenta, que esta ley debe ser debatida con mayor amplitud”¹⁴³. Aparte de ello, reconoció el alcance del poder Legislativo en relación a las facultades del Ejecutivo: “Nosotros acompañamos, podemos legislar, pero nosotros no les podemos

¹⁴² Transcripción de la sesión de la Comisión de Ambiente y ecología, correspondiente al martes 9 de mayo de 2017.

¹⁴³ Ibid.

decir al Ejecutivo: esta es la política en términos de cambio climático”¹⁴⁴. En ello coincidió la propia presidenta de la Comisión, María Foronda, cuando afirmó: “No estamos diciendo que nosotros vamos a dar la política de Estado, lo que estamos diciendo es que necesitamos una política de Estado de cambio climático, y necesitamos fortalecer la institucionalidad”¹⁴⁵. El congresista Vergara finalizó su intervención con la idea de que la propuesta tiene que ser mejor estudiada para que reciba el mayor de los consensos en la Comisión y llegue al Pleno con mayores posibilidades de ser aprobada, posición que fue compartida por el congresista César Villanueva, quien aseveró: “Yo pienso que volverle a dar una mirada para pulirlo y fortalecerlo más, sería lo más adecuado”¹⁴⁶.

Por su parte, el legislador Wilmer Aguilar, de las filas de Fuerza Popular, enfatizó en la importancia de la ley a discutir y de su reforzamiento argumentativo: “También compartimos la opinión de los congresistas de que este tema se tenga que profundizar, las opiniones han sido valiosas. Es un tema que se tiene que ir concertando para que realmente esta ley, que todos estamos proponiendo y deseando, tenga realmente el objetivo que todos queremos y percibimos”¹⁴⁷. La sesión culminó con el acuerdo de invitar a la ministra del Ambiente para que en próxima fecha se constituya a la Comisión y exponga la propuesta de su sector sobre la materia en discusión.

Vaya notándose cómo los parlamentarios admiten la necesidad de la ley de cambio climático, como también el papel del Niño Costero en sus enjuiciamientos.

Para la sesión del 23 de mayo de 2017, se contó con la presencia de la ministra del Ambiente, Elsa Galarza, quien sustentó el proyecto 1314/2016-PE, Ley marco sobre cambio climático, a propuesta del poder Ejecutivo.

Tras la exposición de la ministra, el congresista Marco Arana, del Frente Amplio, resaltó la decisión del MINAM de intervenir con un proyecto de ley en el debate climático en el espacio poder Legislativo, lo que pondría fin a la indecisión de este último. En sus palabras: “Yo creo que eso hay que saludar, hay que criticar, que el Ministerio del Ambiente haya tomado esta decisión política en realidad para, en base a la información técnica que dispone, en base al mandato que es propio de este ministerio, permitan que se cierre

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

este capítulo de indiferencia del cuerpo Legislativo sobre el tema de cambio climático”¹⁴⁸.

El congresista de Alianza para el Progreso, César Villanueva, volvió a ratificar su convicción de la necesidad de una norma sobre la materia: “porque la propuesta de tener una ley marco sobre cambio climático, es una propuesta totalmente acertada”¹⁴⁹. Luego, el congresista de la bancada fujimorista, Edú Vergara, reiteró algunos conceptos que virtió en la sesión del 9 de mayo sobre la importancia de una ley de cambio climático y el papel del Niño Costero como su impulsor: “Esta ley marco del cambio climático debe ser la ley más importante en los últimos 25 años con respecto al cambio climático, y es oportuna esta ley, debido a que los últimos acontecimientos del Niño Costero nos ha dejado dos enseñanzas: uno, es que nunca estuvimos preparados, el país se enfrentó a un fenómeno que ni siquiera lo conocían. Y, segundo, es que se ha venido a quedar, y esto va a ser presente”.

Y continuó su intervención insistiendo en que la propuesta debe ser fortalecida para lograr un alto consenso, tras lo cual anunció que su grupo parlamentario presentará próximamente otro proyecto de ley sobre el tema y finalmente saludó al poder Ejecutivo por su interés en la materia:

“En esta línea de ideas creo que hay fortalecer esta ley marco, y esto no solamente es exclusivo del Ejecutivo, ni de esta comisión, ni de los partidos políticos, sino de la sociedad civil en general. Tenemos que hacer que esta ley pertenezca a todos para que no sea un cambio aislado, para que no haya discrepancias, para que esto sea conocido por todos los actores.

Y en ese sentido, presidenta, Fuerza Popular ha presentado inclusive el Congreso pasado, un proyecto de ley referido al marco del cambio climático, y que estamos trabajando para que esto sea adecuado al Acuerdo de París del 2015. Por lo que, presidenta, lo que queremos es que nos permitan este proyecto de ley, este marco de cambio climático va a ser presentado en estos días para que esto sea un insumo más, sea un apoyo, y que este proyecto de ley sea un marco del cambio climático, que sea lo más fortalecido, que sea sociabilizado con todas las fuerzas políticas.

Presidenta, saludamos al Ejecutivo y a la ministra, que esté tomando las banderas del cambio climático y que no nos vuelva a pasar lo que nos pasó hace un poco tiempo”¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Transcripción de la sesión de la Comisión de Ambiente y ecología, correspondiente al martes 23 de mayo de 2017

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid.

La parlamentaria Tamar Arimborgo, también del Frente Popular, tras sumarse al debate, expresó que el calentamiento global “no es un tema ajeno a nosotros, más bien todo por el contrario, buscamos a legislar en favor del medio ambiente, de protección al medio ambiente... el cambio climático debe ser usado, o debe ser una herramienta para exigir desarrollo e inversiones con responsabilidad ambiental”¹⁵¹. Por su parte, el congresista Wilmer Aguilar, de la misma bancada, saludó que ambos poderes del Estado se interesen en el tópico ambiental e insistió en el papel que ha jugado en esto el Niño Costero: “Ideal, cuando vemos a un Legislativo y Ejecutivo que tienen avances progresivos, en el tema de establecer una política de Estado en cuanto a la situación del clima en el país. El Fenómeno del Niño Costero últimamente nos ha dejado mensajes y cosas que realmente debemos aprender y asumir con mucha responsabilidad, todos en el espacio en que nos encontremos”¹⁵².

A su turno, la presidenta de la Comisión, María Foronda, manifestó su complacencia de que “En esta legislatura se han presentado ya cinco iniciativas legislativas, y eso demuestra el interés y va haber una sexta, bienvenida sea, y para terminar de consensuar una propuesta alineada a la necesidad de tener una política de Estado sobre el tema de cambio climático”¹⁵³. Por su parte, la ministra del Ambiente resaltó el interés de los parlamentarios en la materia: “Yo también felicito a ustedes porque el hecho de que hayan seis propuestas de ley, manifiesta sin duda la importancia que ustedes también le dan al tema. Así que, trabajando juntos, en equipo, creo que vamos a poder lograr una ley que haga justamente el cambio”¹⁵⁴.

Estas intervenciones permiten identificar elementos recurrentes, tales como el consenso entre los legisladores en torno a la importancia de contar con una herramienta legal y el papel del Niño Costero como evento impulsor. Llama la atención, además, el reconocimiento de las competencias técnicas del MINAM en materia climática y de la indecisión parlamentaria para debatir y aprobar la norma.

Pese a los previos intentos fallidos para poner en votación el predictamen climático, pues varias sesiones fueron suspendidas por falta del número

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Ibid.

mínimo de congresistas, en la última fecha de debates de la Comisión, el 27 de junio, logró discutirse la propuesta final. Pero, días antes, el 15 de junio, la bancada fujimorista había presentado el ya anunciado proyecto 1547/2016-CR, que plantea Ley Marco de Cambio Climático, lo cual, como veremos complicaría el proceso político de la aprobación de la iniciativa.

Esta sesión final se inició con la intervención del congresista fujimorista Edú Vergara, quien señaló algunos puntos de discrepancia con el predictamen bajo discusión, para luego poner a consideración una cuestión previa en el sentido de que se vote el proyecto fujimorista arriba referido. Eso significaba, de un lado, desechar el predictamen trabajado por la Comisión, y, de otro, pronunciarse únicamente sobre la iniciativa fujimorista. Esto fue rechazado simbólicamente por la presidenta de la Comisión, sabedora de que la mayoría fujimorista podía imponer su determinación. Sin más poder que el de su palabra, dada su posición numérica minoritaria, la presidenta de la Comisión reclamó: “Este predictamen se ha puesto cinco veces en la Agenda para su debate, y hasta ahora no hemos podido debatir sino al final de la legislatura, cuando ya se presenta otro proyecto”¹⁵⁵.

Ante ello, la legisladora fujimorista María Melgarejo respondió a la congresista presidenta de la Comisión que: “Esto del cambio climático no solo es preocupación de usted, es de todo el mundo, y más en nuestro país, porque albergamos más del 70 % de los glaciares. ¿Cómo no vamos a querer que este proyecto salga?”¹⁵⁶.

Pero fue el parlamentario fujimorista Freddy Sarmiento quien sugirió dejar el debate para la siguiente legislatura: “O comenzamos a trabajar este proyecto artículo por artículo en la comisión, como normalmente se hace en un proyecto tan importante y poder consensuarlo aquí, en la mesa, entre los congresistas, o lo dejamos ya para la próxima legislatura, si es que no hay ese consenso”¹⁵⁷. Seguidamente, el congresista Edú Vergara insistió en su propuesta de que la Comisión se pronuncie sobre el proyecto fujimorista y ya no sobre el predictamen, en búsqueda de un supuesto consenso: “Por lo cual sugiero que se vote este proyecto y que ustedes se adhieran al proyecto para que sea multipartidario, porque está trabajado con el Ministerio del

¹⁵⁵ Transcripción de la sesión de la Comisión de Ambiente y Ecología, correspondiente al martes 27 de junio de 2017.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Ibid.

Ambiente, y que ustedes se puedan adherir al proyecto, para que haya consenso”¹⁵⁸.

A su turno, el legislador de la agrupación Peruanos por el Cambio, Guido Lombardi, tras manifestar que se estaba debatiendo el proyecto más importante de la Comisión y que por ello sería necesario ser consensuado, añadió: “Yo pediría, más que aprobar un proyecto a que se adhieran casi por obligación -no deberíamos hacer leyes que sean contratos de adhesión-, un cuarto para que la próxima comisión pueda encontrar un trabajo regular y de verdad consensuado”¹⁵⁹.

En respuesta, el congresista Vergara acogió la idea de que la propuesta sea vista en la siguiente legislatura: “Como lo dije hace un minuto, y usted también lo dijo, este proyecto de ley es quizás el proyecto de ley más importante que hemos visto en esta comisión, por lo cual si es que no va a haber consenso, porque me gustaría que este proyecto de ley vaya con el voto unánime de la comisión, yo pediría retirar mi cuestión previa y aceptar la cuestión previa del congresista Lombardi para que vaya a la otra legislatura”¹⁶⁰.

Tras ello, el legislador Lombardi precisó su planteamiento: “Perdóneme, presidente, yo diría que en el transcurso del receso parlamentario podemos seguir coordinando y trabajando el proyecto de la congresista Melgarejo con los aportes de la congresista Pariona y los míos propios, para tener ya un texto verdaderamente consensuado en la primera sesión de la próxima legislatura”¹⁶¹.

Luego de insistir en su posición contraria a la propuesta fujimorista, en razón a que se estaría aplazando la aprobación de una norma necesaria, la presidenta de la Comisión puso al voto la cuestión previa, en el sentido de que el predictamen de la Comisión pase a la siguiente legislatura. Con el voto favorable de los congresistas Tania Pariona, Guido Lombardi, Patricia Donayre, Edú Vergara, Freddy Sarmiento, María Melgarejo y Wilmer Aguilar, y con el voto solitario en contra de la presidenta, se aprobó transferir a la siguiente legislatura la responsabilidad de pronunciarse sobre los proyectos materia del debate.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid.

De este modo, la aparente falta de consenso por algunos artículos discutibles y la insistencia fujimorista de imponer su proyecto –lo cual podría ser interpretado como una velada estratagema de no querer aprobar la iniciativa, a la que supuestamente consideraban importante--, no se pudo llegar a un dictamen aprobado por la Comisión de Ambiente y Ecología para que sea debatido en el Pleno del Congreso. El impulso del Niño Costero pareciera haberse diluido.

6.3.1.2 Las sesiones durante el periodo anual de sesiones 2017-2018

Como parte de un nuevo periodo legislativo, la Comisión de Ambiente recompuso tanto su mesa directiva como sus miembros titulares y suplentes, recayendo su presidencia en el congresista Marco Arana, principal dirigente de la bancada Frente Amplio, a la sazón conocido ambientalista y luchador social. Tras su elección, dicho legislador anunció que otorgaría prioridad al debate de la ley de cambio climático, tema que se hallaba pendiente en la Comisión. En la sesión del 5 de setiembre, el congresista Arana informó que, en la reunión sostenida con la ministra del Ambiente, la titular del sector le manifestó su compromiso y colaboración técnica para la pronta aprobación de la iniciativa, lo que se ha materializado en reuniones de coordinación entre los técnicos del Ministerio del Ambiente y la asesoría de la comisión¹⁶².

Así, en la siguiente sesión del 12 de setiembre, tras hacerse presente la ministra del Ambiente, Elsa Galarza, ésta ratificó el interés de su sector en que el parlamento apruebe una norma sobre cambio climático: “Creo, presidente, de repente vamos a tener una sesión especial para tratar este tema, pero creo para el Perú va a ser muy importante que saquemos una ley marco de cambio climático, vamos a ser el segundo país, después de México, en América Latina, que va a tener esta ley marco dando justamente una muestra de la importancia que tiene para el país...Sin duda, congresista, ahí estamos nuevamente dispuestos a venir y trabajar el tema con ustedes para sacar una ley de cambio climático”¹⁶³.

¹⁶²

http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Pueblos_Andinos/files/transcripciones/segunda_sesi%C3%B3n_5-9-2017.revisada.pdf

¹⁶³

http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Pueblos_Andinos/files/transcripciones/tercera_sesi%C3%B3n_12-9-2017.pdf

En la sesión del 19 de setiembre, el asunto continuó concitando pedidos y alusiones, en el sentido de que algunos congresistas insistían en demandar la puesta en debate del predictamen. Por ejemplo, el congresista Lombardi solicitó que "...se ponga en la agenda de discusión de esta comisión la Ley de Cambio Climático, que quedó pendiente para un cuarto intermedio en realidad en la última sesión de esta comisión durante la legislatura pasada. Me parece que es un proyecto que ha sido suficientemente debatido en donde inclusive se ha logrado el consenso de varios proyectos originarios. Y creo que por la importancia que tiene una norma de este tipo para poder comenzar a tener la capacidad orientadora y normativa en el Ministerio del Ambiente, deberíamos priorizar, presidente"¹⁶⁴. La congresista Pariona, por su lado, recordó la importancia de tomar en cuenta los conocimientos ancestrales para el cambio climático.

Ante ello, el presidente de la Comisión respondió: "Y sin duda el Proyecto de Cambio Climático, como aparece en el plan de trabajo, será priorizado su debate y aprobación del dictamen en esta comisión, definitivamente. Toda la razón congresista Guido¹⁶⁵, tendremos su pedido para la próxima agenda estar iniciando el debate del dictamen y salir del cuarto intermedio en que quedó el proyecto"¹⁶⁶. Conceptos similares fueron vertidos por el presidente de la Comisión en la sesión del 3 de octubre, donde ratificó la priorización del predictamen.

En esta coyuntura, el equipo técnico de la Comisión se dedicó a trabajar el predictamen respectivo, mientras que los asesores políticos comenzaron una serie de acercamientos con sus pares de todas las bancadas, pero principalmente con los de la mayoritaria bancada fujimorista. La idea era consensuar el predictamen con vistas a lograr un texto que pudiera obtener el apoyo de todas las bancadas y evitar el entrampamiento suscitado en la gestión anterior.

Tras haber terminado las coordinaciones políticas y en paralelo la elaboración técnica del predictamen, en la sesión del 7 de noviembre la Comisión puso en agenda la propuesta de ley de cambio climático. Los legisladores manifestaron su acuerdo en la necesidad de aprobar la iniciativa, llamando la

¹⁶⁴

http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Pueblos_Andinos/files/transcripciones/cuartas_sesi%C3%B3n_19-9-2017.pdf

¹⁶⁵ Se refiere al parlamentario Guido Lombardi, de la bancada oficialista.

¹⁶⁶

http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Pueblos_Andinos/files/transcripciones/cuartas_sesi%C3%B3n_19-9-2017.pdf

atención que algunos parlamentarios reflejaran un inusitado interés en dicho propósito¹⁶⁷; sin embargo, diversos congresistas sustentaron una serie de observaciones puntuales a varios de los artículos de la fórmula legal, los que fueron aceptados por el presidente de la Comisión. No obstante, legisladores del fujimorismo objetaron algunos conceptos que, en su opinión, exudaban ideología. El caso más tirante fue el concepto de “buen vivir”, que fue cuestionado por los parlamentarios del fujimorismo¹⁶⁸. El congresista Arana, cuyo proyecto proponía incluir dicho concepto, intentó persuadir a los legisladores impugnadores sin mayor éxito.

Este punto amenazaba con romper el compromiso inicial y echar por tierra el trabajo de negociación emprendido previamente por el equipo político del presidente de la Comisión Marco Arana. Los congresistas fujimoristas hicieron cuestión de estado respecto a la permanencia del concepto de “buen vivir” en la fórmula legal, alegando que sería muy penoso que por aquello se frustrara el consenso que se estaba alcanzando. Ante ello, y percatándose de que la cerrazón de la mayoritaria bancada fujimorista no iba a romperse con ningún argumento, el congresista Arana se vio en la obligación de aceptar la remoción del concepto “buen vivir” de la fórmula legal de la propuesta, con lo cual se podía proceder a la votación. Sin embargo, ello no iba a ser la única objeción.

Sociedad civil fue otro de los conceptos cuestionados por el fujimorismo en la creencia de que, en su visión de las cosas, esta noción es una forma soterrada de referirse a las ONG. Vinculadas con posiciones de izquierda, percibidas como promotoras de ideas contrarias a proyectos extractivos o como defensoras de los derechos humanos y otras causas del pensamiento “progresista”, el fujimorismo mantiene una actitud desconfiada y reluctante sobre estas organizaciones. El congresista Vergara propuso que si se habla de sociedad civil se acote que con estas se hace referencia a ciudadanos organizados que puedan fiscalizar, pero no a las ONG, que con recursos extranjeros hacen activismo en el país. La legisladora Foronda manifestó que existen diversas ONG, como por ejemplo aquellas que son creadas por empresas.

En vista de que el texto estaba siendo objeto de correcciones, añadidos y remociones, con vistas a ser aprobado con cargo a una nueva redacción, el

¹⁶⁷ Casi todos los congresistas que intervinieron remarcaron la necesidad de que el pre dictamen sea aprobado en la sesión.

¹⁶⁸ También cuestionaron que con el concepto de sociedad civil organizada se haga referencia a las ONG.

congresista fujimorista Vergara manifestó que hay un problema de confianza en dicho procedimiento pues, recordó, en la anterior gestión no se respetaron las sugerencias y acuerdos que adoptaban los legisladores, en el sentido de que el contenido acordado en las sesiones no se reflejaba en los textos salientes. Esto obligó al presidente de la Comisión a invocar su condición de persona respetuosa de los acuerdos y a diferenciarse de su antecesora, la congresista Foronda, porque se estaba ante una nueva gestión.

Tras superarse estos obstáculos, y con el compromiso de la Presidencia de presentar una versión de la fórmula legal del dictamen fidedigna a lo acordado, se puso al voto la propuesta. Si bien se esperaba una aprobación por unanimidad, esta se produjo por mayoría: fueron diez votos aprobatorios de las diversas bancadas; extrañamente el legislador fujimorista Modesto Figueroa votó por la abstención.

De hecho, habiéndose dado la aprobación con cargo a redacción, esto es, condicionado a la incorporación de los añadidos, enmiendas y remociones acordadas en la sesión referida, el proceso siguiente –la presentación ante del dictamen ante la oficina de trámite documentario, donde se formaliza su pase a la agenda del Pleno del Congreso-- no estuvo exento de desencuentros y entrampamientos.

Así, los parlamentarios fujimoristas continuaron poniendo reparos en el texto final que se presentaría al Pleno. Como ya se mencionó, uno de los problemas subsistentes en la visión del fujimorismo fue el concepto de sociedad civil, que continuaba en el texto aprobado. Algunos de ellos se resistían a rubricar la versión final del dictamen, exigencia formal necesaria para proseguir con el proceso legislativo, por lo que el presidente de la Comisión, el congresista Marco Arana, tuvo que continuar con las negociaciones, logrando obtener las firmas de los parlamentarios fujimoristas. El congresista Vergara, quien ha sido el parlamentario que más objeciones y resistencias presentó en todo el proceso, llegó a firmar el dictamen pero con reservas.

De esta forma, el 28 de noviembre de 2017 el dictamen hizo su ingreso formal a la oficina de trámite documentario, paso previo a su incorporación en la agenda del Pleno. Aunque en esta etapa suele ser normal que muchas iniciativas permanezcan sin recibir prioridad, la actitud de los miembros de la Comisión de Ambiente es que la propuesta sea debatida prontamente. El propio congresista Arana, como parte del plan de trabajo de la Comisión, se

había trazado el objetivo de que el dictamen sobre el cambio climático se convierta en ley de la República antes de finalizar el 2017.

6.3.2 El debate parlamentario en los Plenos del Congreso

6.3.2.1 El Pleno del 11 de enero de 2018

Tras haberse extendido la legislatura hasta el 12 de enero de 2018, el Consejo Directivo del Congreso decidió incluir en la agenda de la sesión del 11 de enero el dictamen de la ley de cambio climático. Así, en calidad de presidente de la Comisión Ambiente y Ecología, le correspondió al congresista Marco Arana sustentar la propuesta ante el Pleno del Congreso.

En su intervención, el parlamentario resaltó el esfuerzo invertido por la referida comisión en perfilar un dictamen con gran respaldo político, para luego enumerar los conceptos, criterios y principios en él recogidos. Tras ello, puso de relieve las coincidencias logradas por las diferentes fuerzas legislativas, el apoyo del Ministerio del Ambiente y la participación de la sociedad civil, no sin antes recordar a los parlamentarios la relevancia de la norma, para finalizar invocando la necesidad del país en contar con una norma climática.

Luego, la presidencia del Pleno dio inicio al debate correspondiente, donde intervendrían parlamentarios de distintas bancadas. El tono predominante en la discusión fue el de un sustantivo consenso en torno a la necesidad de aprobar la propuesta. Así, el congresista Juan Sheput, de la bancada Peruanos por el Cambio, llamó la atención en el hecho paradójico de que si en el contexto mundial existe gran preocupación sobre el cambio climático, sería impropio que el Perú siguiese sin la respectiva norma.

Uno de los argumentos recurrentemente referidos para impulsar la aprobación de la iniciativa fue la mención a trastornos climáticos como El Niño Costero o el fenómeno de La Niña y a los desastres que precipitan. Por ejemplo, la congresista Tania Pariona, de Nuevo Perú, recordó que ya ha transcurrido demasiado tiempo como para no aprobar la iniciativa, advirtiendo que se aproximan otros episodios de riesgo: “Estamos alertados

incluso de un fenómeno de La Niña que se viene presidente, entonces, es urgente esta medida legal”¹⁶⁹.

El congresista Richard Arce (Nuevo Perú), por su parte, resaltó que el Congreso asuma su responsabilidad en materia climática, más aún cuando existen en el mundo posturas negacionistas pese a las evidencias en contrario; así por ejemplo, “...hace poco hemos escuchado que en la zona de la Florida está cayendo nieve, eso no es casualidad, hay efecto directo, nosotros hemos vivido el Fenómeno de El Niño Costero”¹⁷⁰. Por su parte, el parlamentario Roberto Vieira (No agrupados), con la intención de recordar los sucesos del Niño Costero, alertó sobre los pronósticos climáticos que señalaban el arribo de masas de agua caliente a las costas peruanas¹⁷¹. El legislador Oracio Pacori (Nuevo Perú), tras hacer conocer su apoyo a la propuesta, también aludió a dicho trastorno oceánico: “Tenemos que destacar señor presidente, que esta ley es importante que se apruebe porque no podemos dejar en el olvido, por ejemplo, los últimos acontecimientos que hemos tenido y que han sido fatales a través del Fenómeno del Niño Costero...”¹⁷².

Quien instaló un tono discordante fue el congresista Carlos Tubino, de la bancada fujimorista Fuerza Popular. Si bien reconoció la importancia de la ley, precisó que el Perú no se encuentra entre las sociedades causantes del proceso de calentamiento. Sindicó que son los países del Primer Mundo los responsables de la situación, cuyas ONG vienen al Perú para promover un discurso de intangibilidad sobre los recursos naturales, con lo que se estaría perpetuando la pobreza y el subdesarrollo. Aunque este congresista culminó su intervención reconociendo que no encontraba mayores objeciones a la propuesta, su posterior actuación durante el debate parlamentario reflejaría otro temperamento.

Enseguida, el congresista Sheput intentó relativizar la visión del fujimorismo, al manifestar que los bonos de carbono, logrados sobre la base de conservar los bosques naturales, también generan riqueza.

A su turno, la anterior presidenta de la Comisión de Ambiente y Ecología, María Foronda (Frente Amplio), reclamó que la materia debía ser votada en

¹⁶⁹

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258212007CA47E/\\$FILE/PLO-2017-27.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905258212007CA47E/$FILE/PLO-2017-27.pdf) p.57.

¹⁷⁰ Ibid. p. 58.

¹⁷¹ Ibid. p. 60.

¹⁷² Ibid. p. 68.

consenso en tanto “no es un tema de ideologías políticas, tan sólo es un tema de humanidad, es un tema de viabilidad”¹⁷³. Remarcó que el cambio climático no es un asunto de las ONG, es un asunto de sobrevivencia que implica un cambio de paradigmas y de cosmovisión.

El congresista fujimorista Wilmer Aguilar reconoció capital importancia a la propuesta y realizó la forma responsable y plural con que fue trabajada en la Comisión de Ambiente y Ecología. Llamativamente, destacó el papel de su propio grupo parlamentario: “desde la bancada de Fuerza Popular, hemos asumido también con absoluta responsabilidad, y hemos trabajado también teniendo en cuenta las opiniones de las organizaciones de base y sobre todo de los colectivos sociales”¹⁷⁴. Al terminar su intervención, comprometió su apoyo a la iniciativa en debate.

El legislador oficialista Guido Lombardi, coincidiendo con los demás congresistas en cuanto a la importancia del tema, reiteró el carácter transversal del asunto climático. En adición, hizo observaciones puntuales sobre el contenido de ciertos artículos del dictamen que podrían ser relevantes en cuanto a cómo se observa la cuestión climática y los sesgos que predominan en otros sectores. Así por ejemplo, insistió en que el Ministerio del Ambiente solo tiene que ser la autoridad en materia climática y la autoridad técnica normativa “en el marco de sus competencias”. Esta observación no deja de ser importante, pues en algunos sectores gubernamentales no se le quiere volver a dar al Ministerio del Ambiente el margen de relativa autonomía que mostró en el gobierno 2011-2016. El acotar las responsabilidades del Ministerio del Ambiente al ámbito de “sus competencias” sería una opción necesaria para evitar superposiciones con otros sectores, como el de Economía y Finanzas o Energía, con los que la autoridad ambiental ha tenido algunos entredichos.

Una adicional observación de Lombardi se refirió a la necesidad de que la Estrategia Nacional de Cambio Climático no sea aprobada únicamente por un decreto supremo, entiéndase solo del Ministerio del Ambiente: “Me parecería pertinente otra vez, debido a la transversalidad del tema, que en el artículo 13.2 se diga que la Estrategia Nacional de Cambio Climático, elaborada por el Ministerio del Ambiente, en coordinación con la Comisión Nacional sobre Cambio Climático, y aprobada mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, para que le demos un peso

¹⁷³ Ibid. p. 61.

¹⁷⁴ Ibid. p. 62.

mayor”¹⁷⁵. Nuevamente, se estaría buscando evitar darle mayor protagonismo al Ministerio del Ambiente, quien tendría que someter la Estrategia a la aprobación de todo el Consejo de Ministros. Es probable que, de seguirse esa ruta, la propuesta de estrategia logre mayor peso, pero posibles cuestionamientos de otros sectores como Energía, Agricultura o Producción podrían desnaturalizar alguna propuesta inicial.

La parte final de la intervención de Lombardi terminaría por confirmar la suspicacia en torno a no empoderar demasiado al Ministerio del Ambiente en materia climática: propuso retirar una disposición que colocaba al Ministerio del Ambiente, junto al Ministerio de Economía, en la tarea de emprender análisis del riesgo climático y vulnerabilidad, así como en la identificación de medidas de mitigación y adaptación.

Continuó con el uso de la palabra la legisladora de Fuerza Popular María Melgarejo, quien aparte de solicitar la introducción de algunos detalles relativos a la mitigación y a la adaptación, remarcó la importancia de la norma y de que no habría quien esté en contra de su aprobación. No obstante, quien volvió a tomar la palabra y a cuestionar la propuesta bajo debate poniendo en riesgo su aprobación fue el congresista Tubino. Este observó que en la composición de la Comisión Nacional sobre Cambio Climático se estaba planteando la participación tanto de los representantes del gobierno nacional, regional y local, así como de los actores no estatales, lo que a su juicio estaría autorizando la presencia de las ONG, a las que dicho legislador y su agrupación política observan con mucha suspicacia y reticencia: “La verdad, señor presidente, qué tienen que ver los actores no estatales, ONG, en este tema relacionado con decisiones sobre temas de cambio climático que deben tomar representantes del Gobierno nacional, regional y local, punto. Y no, así como los actores no estatales, no, señor presidente, yo solicito sea eliminado esta frase “así como de los actores no estatales”, en el artículo 9”¹⁷⁶. Esta observación marcaría el destino del dictamen, al menos en dicha sesión.

Pero el cuestionamiento de Tubino provocó la respuesta del congresista del Frente Amplio, Humberto Morales, quien aclaró que el concepto de actores no estatales se refiere a las comunidades campesinas, las que no están siempre organizadas y que no necesariamente tienen representación legítima en los gobiernos regionales y locales.

¹⁷⁵ Ibid. p. 64.

¹⁷⁶ Ibid. p. 65.

Por último, retomó la palabra el congresista Marco Arana, quien tras acoger los aportes de las intervenciones, solicitó un cuarto intermedio¹⁷⁷ para efectuar las incorporaciones al texto de la fórmula legal del dictamen.

Pero los reparos iniciales del parlamentario Tubino continuarían obstaculizando la propuesta en discusión. En el proceso del cuarto intermedio, el mencionado legislador se movilizó entre los congresistas de su bancada advirtiéndoles de los supuestos riesgos que derivarían de la presencia de las ONG, como parte de los actores no estatales, en la Comisión Nacional sobre Cambio Climático prevista en la fórmula legal del dictamen.

Por diversas razones y antecedentes históricos, el fujimorismo observa a las ONG como entidades contrarias a su agenda política: sea porque estas conforman espacios críticos constituidos por “caviar” de naturaleza antifujimorista que, por ejemplo, contribuyeron a las derrotas de su candidata presidencial; sea porque promueven los derechos humanos, los derechos ambientales o la defensa de minorías LGTB, las ONG han recibido tenaces ataques y cuestionamientos del fujimorismo en el plano político y mediático. A nivel legislativo, ello se ha expresado en intentos por neutralizar o disminuir su influencia y su presencia en los espacios de decisión sobre los asuntos públicos.

La gestión de Tubino tuvo éxito, tras lograr persuadir a los miembros de su bancada en postergar la votación hasta que se resuelvan las objeciones sobre la presencia de las ONG. De esta forma, pese a los dichos en contrario por parte de los representantes fujimoristas y pese a las referencias al Niño Costero, cuestionamientos políticos frustraron la votación y postergaron, una vez más, la aprobación de una propuesta que parecía tenerlo todo para culminar exitosamente su proceso legislativo. ¿Iba a ser posible retomar el debate sobre la ley de cambio climático en la siguiente legislatura ordinaria? ¿Persistiría la suspicacia sobre algunos actores políticos que la norma empoderaría? ¿Continuarían las presiones del sector Economía para relativizar el peso del sector Ambiente?

¹⁷⁷ El cuarto intermedio es un mecanismo del debate parlamentario por el cual, a pedido de un legislador ante el Presidente de la asamblea, se suspende momentáneamente la discusión de un asunto determinado (un dictamen, una moción), a efectos de, por un lado, que los grupos parlamentarios logren acuerdos que faciliten su aprobación; y por otro, se sistematicen los aportes y sugerencias en pos de la mejora de una propuesta, para también obtener el mayor respaldo posible en su votación.

6.3.2.2 El Pleno del 15 de marzo de 2018

Tras el receso parlamentario, el Pleno del Congreso retomó sus actividades el 8 de marzo de 2018, cuya agenda no incluyó el asunto climático. Lo mismo sucedería en la siguiente sesión, la del 15 de marzo, en la que tampoco se había previsto discutir la propuesta. Como sucedió en el periodo parlamentario 2011-2016, una vez más parecía que el dictamen de cambio climático también iba a recorrer la ruta de la postergación *sine die*.

Sin embargo, el congresista Arana, en lo que es una práctica parlamentaria recurrente, había establecido previamente las coordinaciones con la Mesa Directiva y la Junta de Portavoces en pos de retomar el debate sobre el dictamen de cambio climático, el cual se hallaba en cuarto intermedio desde la sesión del 11 de enero. Las gestiones de Arana tuvieron éxito: pese a no estar en la agenda, la Presidencia del Congreso lo puso a debate.

Así, en la sesión del 15 de marzo los parlamentarios reiniciaron la discusión, en la cual se esperaba superar las objeciones, en este caso del fujimorismo, que habían impedido la aprobación de la fórmula legal correspondiente. El congresista Arana, como presidente de la Comisión de Ambiente y Ecología, sustentó la propuesta, resaltando la necesidad de la norma, el grado de consenso alcanzado, los fenómenos atmosféricos acaecidos en el país, su impacto en los sectores de menores recursos, entre otros argumentos.

Tras esta intervención se sucedieron las de los otros parlamentarios, quienes insistieron en las bondades de la iniciativa y de que el país necesita disponer de una legislación climática consistente con las implicancias que el fenómeno le significará al país. Los congresistas Oracio Pacori y Tania Pariona (ambos de Nuevo Perú), María Foronda y Hernando Cevallos (del Frente Amplio), coincidieron en manifestar su apoyo al dictamen. Del mismo tenor fue el legislador Alberto de Belaunde (No Agrupados), quien saludó que en los debates no se haya registrado la presencia del negacionismo, contrariamente a lo que ocurre en los países desarrollados.

Las referencias al fenómeno del Niño Costero y a los desastres que este precipitó, factores que durante el 2017 impulsaron el interés climático de los congresistas y del poder Ejecutivo a través de proyectos de ley y mociones, no dejaron de estar presentes en el debate. Por ejemplo, la congresista Marisa Glave (Nuevo Perú) reconoció que los "...efectos del cambio climático

agudizan fenómenos como El Niño Costero que hemos visto hace relativamente poco...”, y añadió que la propuesta bajo discusión “...evita los costos que vamos a tener que asumir, cuando los efectos de cambio climático nos traigan nuevos y peores niños costeros”¹⁷⁸.

El legislador Richard Arce (Nuevo Perú), por su parte, asoció directamente el cambio climático con El Niño Costero: “El tema de cambio climático, señor presidente, es una realidad, lo hemos vivido con el fenómeno de El Niño costero...”¹⁷⁹. Seguidamente, la congresista María Foronda recordó los sucesos del verano del 2017: “Miremos los impactos del cambio climático en los desastres naturales, en este último fenómeno de El Niño, que nos está poniendo en riesgo a la costa, a la sierra y a la selva”¹⁸⁰. A su turno, Gloria Montenegro, de la bancada Alianza para el Progreso, llamó la atención en la tardanza de las acciones de reconstrucción tras El Niño Costero: “En el tema de la rendición de cuentas, hemos visto que en pleno Fenómeno del Niño¹⁸¹ pasaron los meses y no se ejecutaron los presupuestos, no por incapacidad, sino por falta justamente de asesoramiento y de cumplir estas reglas de transparencia...”¹⁸².

Pero la intervención que llamaría a preocupación iba a ser la del legislador Carlos Tubino (Fuerza Popular), cuyo papel en el anterior pleno del 11 de enero había sido determinante en frustrar la aprobación de la propuesta de ley. En esta ocasión, este congresista inició su alocución con una variante del tipo de argumento que Ryan, siguiendo a Carter (2013), denomina “estrategia adversarial” ante el avance de la agenda o políticas climáticas, que “consiste en asumir abiertamente posicionamientos de rechazo o resistencia al avance de la agenda o políticas climáticas.....Posiblemente un eje más significativo para explicar estrategias adversariales en el contexto latinoamericano sea el argumento que la problemática climática es fundamentalmente responsabilidad de los países desarrollados y que no debe ser un obstáculo para avanzar políticas de desarrollo a nivel nacional.” (Ryan, 2017, 279). En semejante sentido, Tubino aseveró: “Entonces, hoy día ¿qué

¹⁷⁸

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525825200595BF5/\\$FILE/SLO-2017-2.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE90525825200595BF5/$FILE/SLO-2017-2.pdf)

¹⁷⁹ Ibid. p. 95.

¹⁸⁰ Ibid. p. 89.

¹⁸¹ Los parlamentarios suelen utilizar el término “Fenómeno El Niño” para referirse a El Niño Costero del verano de 2017.

¹⁸² Ibid. p. 93.

cosa vivimos en el mundo?, vivimos una situación generada por el Hemisferio Norte de este planeta, señor presidente. Son las naciones desarrolladas las que emiten el 91% de los gases de efecto invernadero, no nosotros; nosotros emitimos el 0.04% del dióxido de carbono que destruye el clima mundial; América Latina emite el 4%....Sí a la mitigación del cambio climático y la contribución del Perú, pero sin afectar el desarrollo del Perú, la lucha contra la pobreza”¹⁸³. No niega la existencia de los trastornos climáticos, pero los confronta con el derecho al desarrollo y el combate a la pobreza.

En adición, el mencionado legislador hizo conocer otra objeción a la fórmula legal en debate, esta vez de carácter político: pidió que su artículo 11, que concedía a la sociedad civil cierto nivel de influencia en las acciones de adaptación y mitigación, sea modificado de tal forma que la sociedad civil solo pueda plantear recomendaciones mas no ejercer atribuciones de autoridad: “Por otro lado, en el artículo 11, señor presidente, dice lo siguiente: El sector privado, la sociedad civil, los pueblos indígenas u originarios, dentro del marco de la normatividad vigente, incorporan acciones de adaptación y mitigación al cambio climático. La palabra debe ser: recomiendan acciones de adaptación y mitigación al cambio climático”¹⁸⁴.

Esta posición fue secundada por el congresista Pedro Olaechea (Peruanos por el Cambio), conocido por sus cercanías con sectores de la bancada fujimorista: “Simplemente para estar de acuerdo con la palabra "recomendar". Me parece importante el añadido del almirante Tubino”. En cuanto a la postura que tiende a confrontar desarrollo y crecimiento económico con asuntos ambientales y climáticos, el mismo legislador añade: “Hay siete millones de hectáreas depredadas en el Perú, hay una sierra deforestada, hay una costa que también ha perdido todos sus parajes, y tenemos encima todo lo que es la contaminación en ríos por obra humana, y en nuestras bahías. Requerimos entonces ser conscientes, como bien lo indica el almirante Tubino, de tener abierta la posibilidad masiva de inversión. Entonces, la legislación tiene que buscar más inversión, porque los peruanos tenemos que dedicar nuestros excedentes a educación, a salud, a trabajo y otras necesidades. Tenemos que complementarnos con inversiones. Por eso apoyo la posición de la bancada de Fuerza Popular”¹⁸⁵.

¹⁸³ Ibid. p. 92.

¹⁸⁴ Ibid. p. 92.

¹⁸⁵ Ibid. pp. 100-101.

Pero otros legisladores respondieron a la posición esgrimida por Tubino y Olaechea. La congresista María Foronda replicó: “Presidente, lo que acabamos ahora de escuchar sobre la necesidad de poner en la balanza el tema del desarrollo económico, y también la protección y acciones frente al cambio climático, que yo coincido absolutamente, lo contempla el enfoque de desarrollo sostenible, que es parte de la política 19 de Estado. Por lo tanto, considero que es importante poner el énfasis, en que si bien es cierto, nosotros solamente emitimos como bien lo dijo el congresista Tubino, casi nada de gases de efecto invernadero. Sí somos el tercer o cuarto país más vulnerable en América Latina, por eso se requiere las estrategias de adaptación a nivel local y regional, y las estrategias de mitigación con los países macro emisores”¹⁸⁶.

Por su parte, la congresista Marisa Glave apuntaló en similar sentido: “...si bien es verdad, el Perú no es uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero, es probablemente uno de los países en una situación de riesgo altísimo”¹⁸⁷.

Tras las intervenciones de otros parlamentarios, todos en apoyo a la propuesta, y con la incorporación al texto de la enmienda planteada por el congresista Tubino, la Presidencia del Congreso la puso al voto. El resultado no pudo ser más contundente: 97 parlamentarios se pronunciaron a favor, sin ningún voto en contra ni abstención.

A falta de un senado como cámara de segunda instancia, el reglamento del Congreso de la República indica que para aprobarse una iniciativa legislativa se necesita que esta pase por una segunda votación, bajo el supuesto de que una mayor reflexión por parte de los legisladores le imprimiría a la norma un mejor contenido, así como que se podría corregir algunas limitaciones que pudieron pasar desapercibidas en el primer pronunciamiento. Pero también ocurre que, cuando existe un alto nivel de consenso sobre alguna materia, los parlamentarios solicitan la exoneración de la segunda votación reglamentaria. Tal sería el caso de la ley de cambio climático.

Así, el congresista Arana solicitó al Pleno prescindir de este segundo filtro, pedido que debía aprobarse también con votos. Los resultados también fueron rotundos: se acordó, por 90 votos a favor, ninguno en contra y

¹⁸⁶ Ibid. p. 93.

¹⁸⁷ Ibid. p. 94.

ninguna abstención, exonerar de segunda votación el dictamen sustitutorio recaído en los proyectos que proponen la ley marco de cambio climático¹⁸⁸.

Sin embargo, la historia no terminaría aquí. La ruta de una propuesta legislativa no solo está sujeta a los respectivos controles parlamentarios; tras superarlos, aún es posible que ciertos actores influyentes, eventualmente en desacuerdo con su contenido, se movilicen y utilicen una serie de recursos políticos (lobbies, medios de prensa, comunicados institucionales, conexiones con la administración gubernamental de turno, etc.) encaminados a detener su promulgación. Un actor bastante conocido e influyente, capaz de hacer retroceder a las propias comisiones parlamentarias en sus iniciativas legislativas, era el Ministerio de Economía. Y el caso bajo análisis no sería la excepción con sus intentos de observar la Ley marco sobre Cambio Climático, el nombre con el que se la aprobó.

6.3.3 La caída de Pedro Pablo Kuczynski, el intento del Ministerio de Economía y la promulgación de la ley

Una situación imprevista y providencial que, al final, jugó en favor de la culminación del proceso legislativo de la ley de cambio climático fue la coyuntura crítica que terminó con la caída del régimen del presidente Kuczynski. Asediado por la mayoría parlamentaria fujimorista, estando en declive sus niveles de aprobación ciudadana, su caída prácticamente se inició cuando en diciembre de 2017 la cuestionada constructora Odebrecht reveló ante el Congreso que había transferido sumas de dinero a dos firmas de asesoría vinculadas a Kuczynski. Esto precipitó que la oposición fujimorista, aprista e izquierdista buscara vacar a Kuczynski, intento que fracasó por maniobras de un ala de la oposición fujimorista, quien logró los votos para que el pedido de vacancia no prospere. A los pocos días, en retribución Kuczynski decide indultar al ex jefe de Estado Alberto Fujimori, quien se hallaba preso por violaciones a los derechos humanos y corrupción, en claro arreglo con el sector desgajado del fujimorismo¹⁸⁹.

Aunque la situación de Kuczynski era ya de precariedad, nuevas revelaciones llegadas en marzo de 2018 terminaron por obligarlo a renunciar a la presidencia: “En marzo, se filtró en los medios peruanos un documento de la

¹⁸⁸ Ibid. p. 103.

¹⁸⁹ <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43491464>

Unidad de Inteligencia Financiera de Perú que muestra supuestas transferencias de dinero de Westfield Capital y First Capital a cuentas personales de PPK¹⁹⁰. Ante la amenaza de un nuevo pedido de vacancia, donde los votos en contra ya no estaban seguros, un grupo de operadores políticos coordinados por Kuczynski comenzó a hacer negociaciones con algunos legisladores haciéndoles ofrecimientos de prebendas y apoyos si aseguraban su voto en contra del pedido de vacancia. Estos hechos fueron registrados fílmicamente y revelados a la prensa. Esto precipitó la renuncia de Kuczynski el 21 de marzo de 2018.

Dos días después asume la Presidencia de la República el por entonces primer vicepresidente Martín Vizcarra, quien en los siguientes días, el 3 de abril, define un nuevo gabinete ministerial y un nuevo presidente del Consejo de Ministros, el congresista César Villanueva, de la bancada Alianza para el Progreso y miembro de la Comisión de Ambiente y Ecología.

En estas circunstancias, cuando ya cundía la preocupación acerca de cuándo se promulgaría la Ley marco sobre Cambio Climático, corrieron rumores de que esto se realizaría en la ciudad de Tarapoto. Extrañamente, ni el congresista Marco Arana ni la Comisión de Ambiente habían sido tomados en cuenta para dicho acto. Confirmando lo expresado por Patriau (2014a, 120), acerca de los mecanismos informales a los que recurren los legisladores para impulsar asuntos de su interés con instancias como el poder Ejecutivo, el congresista Arana se vio en la necesidad de establecer contactos no oficiales con el primer ministro Villanueva y con la nueva ministra del Ambiente Fabiola Muñoz, a fin de confirmar la información que le estaba llegando. Villanueva le comunicó que el Ministerio de Economía había presentado una serie de observaciones a la autógrafa de ley sobre cambio climático, a diferencia del Ministerio del Ambiente, que suscribía el contenido aprobado por el parlamento.

De esa forma, el día nueve de abril de 2018, representantes del Ministerio de Economía se constituyeron a la Comisión de Ambiente y Ecología para comunicar que su sector tenía algunos reparos en torno a ciertos contenidos de la fórmula legal. La finalidad de este acercamiento era ventilar sus objeciones, subsanarlas y evitar que el poder Ejecutivo observe la propuesta, situación que, de darse, obligaría a que ésta retorne al Congreso para ser

¹⁹⁰ <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43491464>

objeto de una nueva discusión, escenario que demandaría más tiempo al tener que reiniciarse un nuevo ciclo legislativo.

Si bien alegaban asuntos de forma, las observaciones del sector Economía guardaban relación con algunos aspectos de contenido, tales como los fondos de garantías previstos en la quinta disposición complementaria final de la Ley marco sobre Cambio Climático o el financiamiento climático previsto, el cual quedaría sujeto a la disponibilidad presupuestal conforme a lo establecido en el Marco Macroeconómico Multianual. Otro reparo se refería a la adaptación, cuyas menciones en el texto legal eran interpretadas por el Ministerio de Economía como un aspecto que les generaba obligaciones, las que aparentemente no pretendían asumir.

Pero la intención del sector Economía de observar la ley parecía darse en un contexto político poco favorable a sus intenciones, pues se estaba ante un gabinete ministerial totalmente renovado tras la renuncia del presidente Kuczynski. Además, en pocos días se iba a producir la sesión de investidura del nuevo gabinete ministerial (2 de mayo de 2018), donde el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, solicitaría el voto de confianza al Pleno del Congreso, acto de obligación constitucional para todo consejo de ministros que se renueva en su integridad. De hecho, debutar en la gestión pública observando una ley que había sido aprobada por unanimidad, no era lo más auspicioso para una nueva administración que apenas comenzaba sus funciones de gobierno. El congresista Arana y sus operadores políticos eran conscientes de esta situación de debilidad del poder Ejecutivo, así que, como pocas veces, a través de este parlamentario el Congreso de la República se comportó como una *legislatura proactiva*, en el sentido de haber tomado la iniciativa para determinar la agenda y haber elaborado una propuesta propia pese a las resistencias de la rama ejecutiva (BID, 2006).

En ese ínterin, el presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva, todo indica conocedor de la situación, seguía en contacto con el congresista Arana, a quien aseguró que las observaciones planteadas no iban y que él no las avalaba. Así las cosas, contra todo pronóstico, en el marco del llamado Gore-Ejecutivo Extraordinario¹⁹¹, efectuado el 17 de abril en Palacio de Gobierno,

¹⁹¹ “El GORE EJECUTIVO, es un espacio en el cual los Ministros dialogan de manera bilateral con los Gobernadores Regionales y sus respectivos equipos técnicos, permitiendo así fortalecer las relaciones de confianza y mejorar el conocimiento mutuo de las responsabilidades que tienen a cargo”. <http://www.descentralizacion.gob.pe/index.php/que-es-el-gore-ejecutivo/>

el presidente de la República, Martín Vizcarra, promulgó la Ley marco sobre Cambio Climático en presencia de su gabinete ministerial, los gobernadores regionales, el congresista Arana y otros parlamentarios miembros de la Comisión de Ambiente y Ecología. Los cuestionamientos del sector Economía, el ministerio más poderoso, capaz de observar normas aprobadas y neutralizar proyectos de ley, no fueron tomados en cuenta.

¿Cómo así el poder Ejecutivo decide promulgar la Ley marco sobre Cambio Climático, sin considerar las advertencias del influyente Ministerio de Economía a la Comisión de Ambiente y Ecología?

No tenemos una respuesta al detalle de qué ocurrió entre bambalinas para que se configurara este escenario favorable para la ley en discusión, ni si hubo alguna contraorden dentro del Ministerio de Economía, sin olvidar que el presidente de la República, Martín Vizcarra, llevaba poco tiempo en el poder, lo que constituía un contexto que daba a los agentes del Congreso un mayor margen de juego y de negociación con la recientemente instalada administración gubernamental, comportándose como una legislatura proactiva que tenía la iniciativa y que lograba arrinconar al Ejecutivo, no dejándole muchos espacio de maniobra. Esto entregó al congresista Arana mayores recursos de presión y negociación para lograr la promulgación de la ley y neutralizar de una vez por todas al sector Economía, acostumbrado a imponerse a otros sectores del propio Ejecutivo y, por supuesto, también al Congreso de la República.

Un elemento contingente pero favorable para la causa climática proviene de que la designación del nuevo presidente del Consejo de Ministros haya recaído en el ya mencionado ex gobernador de la región San Martín, César Villanueva, a la sazón legislador por la bancada Alianza para el Progreso. Cabe recordar que en octubre de 2016 Villanueva recibió el encargo de parte de la Mesa Directiva del Congreso de constituirse como coordinador del Capítulo Perú ante Globe International, la ya referida red internacional que impulsa la legislación climática y ambiental en los parlamentos del mundo. Asimismo, como ya se dijo, Villanueva era miembro titular de la Comisión de Ambiente y Ecología y en todo momento mantuvo una consistente postura de apoyo a la necesidad de que el país disponga de una norma climática.

Para resumir este punto, la inesperada coyuntura por la cual se estaba ante una nueva gestión gubernamental, tras la salida del presidente Kuczynski,

con un gabinete totalmente nuevo, políticamente poco consolidado, jugó un papel favorable para que la intención de observar la nueva ley pierda respaldo dentro del propio poder Ejecutivo, posibilitando al parlamento comportarse como una legislatura proactiva. Relacionado con esto, estaba también que el nuevo gabinete ministerial tenía que asistir al Pleno del Congreso a solicitar un voto de confianza, hecho político que no encajaba con ninguna intención de observar leyes y devolverlas al poder Legislativo. Se trató de una coyuntura política extraordinaria que los actores pro climáticos supieron capitalizar, luego de un año de las calamidades perpetradas por El Niño Costero.

En el plano de los actores, las gestiones y presiones del congresista Marco Arana, la providencial designación de César Villanueva como presidente del Consejo de Ministros, un parlamentario convencido de la necesidad de una norma que regule el asunto climático, y, por supuesto, la buena predisposición del presidente Martín Vizcarra, todos ellos facilitaron que la norma sea promulgada tal cual, sin enmendaduras ni modificaciones. El proactivismo del Congreso pudo superar las maniobras de un momentáneamente inmovilizado Ministerio de Economía, acostumbrado a imponerse a no pocas comisiones parlamentarias.

6.3.4 La reglamentación

Aunque el proceso legislativo, en un sentido formal, culmina con la promulgación y publicación de la norma, su reglamentación dista de ser una formalidad adicional, pues, dependiendo de si se la reglamenta oportuna y adecuadamente, la ley podrá generar los efectos en la realidad en la que quería incidir positivamente. Por ejemplo, se puede lograr una norma de avanzada, con los mejores instrumentos y procedimientos, pero si su reglamento tarda en llegar, dificulta o resta eficacia a sus dispositivos, el impacto en la realidad no será el esperado.

Para utilizar un símil, es como si luego de ensamblar un vehículo con las mejores piezas y un potente motor, del que se espera un gran rendimiento, se le colocara neumáticos sin la adecuada banda, capacidad de tracción y adherencia. Todas las bondades del vehículo se verían anuladas en razón de que sus ruedas no estarían en capacidad de transmitir en pista su expectante desempeño. Un reglamento que tarde en elaborarse o que no traduzca bien

el contenido de la ley es como colocar neumáticos baratos y deficientes en un vehículo de alta gama: harían inaplicables las leyes y podría provocar interpretaciones erróneas de las mismas. Y es que, más que una formalidad que cumplir, la reglamentación de las leyes también responde a consideraciones políticas. Dado que suele ser alguna instancia del poder Ejecutivo la que recibe el mandato de reglamentar una ley, en muchas ocasiones esa responsabilidad es postergada y la norma queda sin reglamentar por demasiado tiempo. No se puede descartar aquí el hecho de que una norma sin reglamentar sea producto de una decisión deliberada, en tanto mantener ese estatus quo resulte conveniente para los intereses que podrían verse afectados por la ley y su reglamentación.

Diversos informes indican que en el ordenamiento legal peruano existen decenas de leyes sin reglamentar¹⁹². Según un informe de abril de 2015, hasta ese momento existían 58 leyes aprobadas por el Congreso y que carecían de reglamentación; de ese grupo, 54 casos ya tenían vencido el plazo de reglamentación. El ejemplo extremo lo constituye la Ley 28551, Ley que establece la obligación de elaborar y presentar planes de contingencia en caso de desastres, cuyo articulado demandaba ser reglamentado en el plazo de 120 días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación. Esta norma ya tiene, a la fecha, trece años sin reglamentar, pese a los llamados de atención sobre el poder Ejecutivo. En la práctica esta situación constituiría una especie de “derecho de veto”¹⁹³ por parte de este poder del Estado, sabedor de que dejar la norma sin herramientas con la cual hacer efectiva su aplicación, en los hechos sería una forma de vetarla. Aquello que no puede hacer de acuerdo con sus atribuciones constitucionales, lo materializa en la práctica con su inacción.

¿Esto podría ocurrir con la Ley marco sobre Cambio Climático? Las señales emitidas por el Ministerio del Ambiente, felizmente no se ubican por el lado de la inacción. La ministra Fabiola Muñoz ha informado al Congreso de la República, en concreto, a través de las comisiones de Ambiente y Ecología y la de Cambio Climático¹⁹⁴, que ha iniciado un proceso de participación

¹⁹² <https://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-busca-sancionar-ejecutivo-reglamentar-leyes-351543>; <https://larepublica.pe/sociedad/1029678-leyes-que-son-letra-muerta-por-falta-de-reglamentacion>; <http://rpp.pe/politica/actualidad/de-58-leyes-aprobadas-entre-2012-y-2013-solo-10-han-sido-reglamentadas-noticia-658949>

¹⁹³ <https://legis.pe/leyes-zombis-a-la-espera-de-un-soplo-de-vida/>

¹⁹⁴ <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/minam-explicara-la-ley-marco-sobre-cambio-climatico-y-su-reglamento-en-comision-especial-del-congreso/>

ciudadana orientado a lograr una reglamentación con un componente participativo.

En este aspecto hay que destacar, nuevamente, el proactivismo de tales instancias parlamentarias y de los propios congresistas, quienes se han pronunciado en la necesidad de asumir acciones encaminadas a vigilar y estar atentos del proceso de reglamentación de la ley climática, tanto en sus pretensiones participativas como en el cumplimiento del plazo (120 días hábiles). El ánimo de los congresistas es el de aplicar un permanente seguimiento del proceso de reglamentación para que el Ejecutivo se sepa observado.

6.4 El caso de las mociones que proponen grupos de trabajo

Como ya se señaló en páginas anteriores, el Congreso peruano dispone de herramientas y espacios deliberativos que le permiten investigar o estudiar puntual y específicamente temas de interés público que no necesariamente recaen en las competencias de las comisiones ordinarias. Tales espacios pueden denominarse grupos de trabajo o comisiones especiales multipartidarias.

Conformado por un número variable de legisladores, y bajo la coordinación de un congresista, estos grupos pueden crearse por el Pleno del Congreso a través de una moción de orden del día como también dentro de las propias comisiones¹⁹⁵. En ambos casos reciben encargos específicos, para lo que disponen de un plazo determinado el cual depende del asunto que abordarán. Transcurrido éste, deben entregar un informe que ha de someterse a la aprobación de la comisión donde se formaron o del Pleno del Congreso.

Dentro de este capítulo, se mencionó y describió el papel que tuvieron dos comisiones especiales que estudiaron e hicieron seguimiento del asunto climático: la Comisión Especial Multipartidaria Cambio Climático y Biodiversidad, que funcionó en el Congreso 2006-2011, y la Comisión Especial

¹⁹⁵ Los grupos de trabajo creados por el Pleno del Congreso disponen de mayor estatus político que el de las surgidas en el seno de las comisiones. Para el cumplimiento de su encargo reciben una dotación de recursos que no ocurre con los grupos de trabajo de las comisiones: oficina, personal, asesores, equipos de cómputo, materiales de oficina, etc.

Multipartidaria sobre Cambio Climático y Biodiversidad Globe Perú, del Congreso 2011-2016.

Con el actual Congreso, hubo intentos por retomar esta modalidad de trabajo. Como se indica en la Tabla 17, en setiembre de 2016 el congresista Elías Rodríguez presentó una moción para crear una comisión especial multipartidaria encargada de evaluar y proponer lineamientos y legislación para mitigar los impactos del cambio climático en el Perú. Este intento no tuvo mucha acogida, pues no se pudo someter a la aprobación del Pleno y su autor no insistió en su propuesta, quedando desestimada.

En la misma tabla también se hizo referencia a cuatro mociones presentadas entre marzo y abril de 2017, cuyo objetivo era más o menos similar: la creación de comisiones encargadas de investigar, estudiar y hacer seguimiento de los aspectos de reconstrucción, emergencia climática, reducción de los impactos climáticos, todos ellos asociados en reacción frente a los infaustos sucesos del Niño Costero de ese año. A diferencia de la moción del congresista Elías, estas propuestas fueron agrupadas en un solo texto sustitutorio, sobre la base de las mociones 2028, 2036, 2076, 2132 y 2256, iniciativa que fue puesta a debate del Pleno, siendo aprobada por unanimidad el 18 de mayo de 2017 con la siguiente denominación: Comisión Especial Multipartidaria de Seguimiento al Proceso de Reconstrucción en las Zonas Afectadas por el Fenómeno del Niño Costero. El tono, la retórica y el énfasis de esta propuesta se orientó hacia los aspectos de la reconstrucción de la infraestructura física, la gestión del riesgo de desastres, la fiscalización del proceso de reconstrucción, mas no hacia los aspectos climáticos de los riesgos y desastres.

Llamó la atención que el 2 de noviembre del mismo año, cuando la Comisión de Ambiente se disponía a iniciar el debate del predictamen de la ley de cambio climático, un grupo de parlamentarios fujimoristas, encabezados por el legislador Wuilian Monterola, presentó la moción 4111, que proponía conformar una comisión encargada del seguimiento y formulación de propuestas para la adaptación y mitigación del cambio climático.

La referida moción fue puesta a debate en la sesión del Pleno del 7 de diciembre y fue aprobada por 83 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones. De acuerdo a lo informado por los medios de prensa del mismo Congreso, el “nuevo grupo de trabajo, que será integrado en forma multipartidaria, deberá coordinar y gestionar la adecuada planificación, ejecución y monitoreo de la mitigación del cambio climático realizada por el

Estado. También, compilar investigaciones, información y difusión de las medidas a tomar para minimizar los impactos climáticos negativos realizando un estudio y un plan de trabajo conjuntamente con las instituciones involucradas y formular propuestas legislativas necesarias y promover las medidas para la mitigación del cambio climático”¹⁹⁶.

Visto así, esto habla bien del Congreso en el sentido de que en estos temas toma la iniciativa y no se comporta como una entidad meramente reactiva ante el Ejecutivo. Sin embargo, llama la atención que esta moción haya recibido sorpresivo apoyo cuando pudo hacerse lo mismo con el dictamen de la ley de cambio climático, que podría haberse puesto en la agenda superando algunas formalidades, procedimiento usual en la práctica parlamentaria.

Durante el debate de la moción 4111, el congresista Arana, a la sazón presidente de la Comisión de Ambiente y especialmente interesado en promover la aprobación de la ley de cambio climático, aseveró que, siendo una moción del fujimorismo, seguramente iba a ser aprobada por la mayoría. Empero, no dejó de mostrar su extrañeza sobre por qué no se hacía lo mismo con la ley de cambio climático, pese a estar lista para su debate¹⁹⁷. De la misma opinión fueron los legisladores Oracio Pacori, Wilbert Rozas, Marisa Glave, Horacio Zevallos y María Melgarejo, esta última de la bancada fujimorista.

Esta comisión especial de cambio climático se instaló el 11 de enero de 2018 y tuvo su primera sesión de trabajo el 19 de abril, donde se aprobó su plan de trabajo y la invitación a la nueva ministra del Ambiente, Fabiola Muñoz, para que exponga los lineamientos de su gestión en materia de adaptación y mitigación. Aunque no se descarta la posibilidad de alguna eventual superposición de funciones con la Comisión de Ambiente y Ecología, el temperamento del congresista Monterola es el de complementar esfuerzos en la fiscalización y control político del Ejecutivo, sin entrometerse en la preparación de proyectos de ley sobre materia climática, que es competencia de la Comisión de Ambiente y Ecología.

¹⁹⁶

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/03NoticiasVer?OpenForm&Db=&View=dfbc558f57747459052581ef006796d0&Col=1>

¹⁹⁷ Momentos antes del debate, el congresista Arana había hecho declaraciones muy críticas en torno a las denuncias de entrega de recursos financieros por parte de la empresa Odebrecht al partido fujimorista Fuerza Popular, cuyo dispendioso apoyo monetario a las campañas de muchos partidos políticos en el país ha evidenciado un problema de corrupción transversal que involucra a prácticamente todo el espectro de la política peruana.

CAPÍTULO 7. EL PROCESO POLÍTICO DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO, SEGÚN LOS ACTORES

En esta sección se recogen las posiciones de un grupo de congresistas que, en función a su interés en el asunto climático y a su participación en los debates parlamentarios, podrían brindar apreciaciones pertinentes para los objetivos de este trabajo. Como se indicó en la parte metodológica, los legisladores seleccionados respondían al criterio de representatividad (se escogió uno por bancada), género (se trató de buscar paridad entre varones y mujeres), interés en el asunto climático (ser autor de algún proyecto de ley, miembro de comisión vinculada al tema climático, cierto manejo del mismo).

En el caso de la congresista Tania Pariona (bancada Nuevo Perú, representante de la región Ayacucho y autora del proyecto 1578/2016-CR, que propone la Ley de protección de prácticas, saberes y conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas del Perú dirigidos a enfrentar el cambio climático), su interés en el tema viene por el lado de la experiencia de las comunidades altoandinas, de las que pone de relieve su saber ancestral y cómo desde hace mucho tiempo los habitantes de los Andes tenían experiencia cotidiana con los trastornos del clima: “Desde la realidad de los pueblos indígenas, el cambio climático no es de ahora; se ha dado desde hace muchísimos años. Nuestros abuelos comentan que hace 50 años atrás, cuando ellos todavía eran niños, habían sequías, hambrunas y la gente moría hasta de comida...”¹⁹⁸. Sin embargo resalta la irresponsabilidad de las acciones del ser humano: “sí es importante en todo caso mencionar que ha habido cambios de climas permanentemente en la historia, pero que hoy con mayor preocupación vemos, que es notorio la irresponsabilidad, el nivel de contaminación, la acción humana, que ha hecho que el impacto sea mucho mayor”.

En cuanto a si su bancada comparte su preocupación en los asuntos climáticos, responde que su grupo político guarda interés particular al respecto: “Sí, por supuesto, no solo la bancada sino el movimiento político Nuevo Perú. Nuestra plataforma programática incluye, no solo desde los derechos de los pueblos indígenas, sino como actores que contribuyen y tienen aportes muy importantes para enfrentar el cambio climático”. Asimismo, percibe que otras bancadas tienen preocupación sobre el tema climático, pero acepta que tienen otro tipo de intereses: “Yo creo que es

¹⁹⁸ Entrevista N°1, congresista Tania Pariona, efectuada el 26 de abril de 2018.

preocupación de todas las bancadas. Sin embargo, cómo definir algunas acciones y posiciones de parte del Estado, así como políticas de detenimiento o un lineamiento que deje claro la sanción sobre lo que se contamina y daña, sí pasa por algunos intereses”.

Acerca del papel del Niño Costero como impulsor de las propuestas legislativas sobre el cambio climático, la congresista acepta que pudo jugar un papel: “Puede ser un elemento que haya sumado al nivel de reflexión quiero entender, como la necesidad casi de hacer algo al respecto”. Sobre la actitud reactiva del poder Legislativo, la parlamentaria acepta que esa es una característica que le es consustancial: “El Congreso se caracteriza siempre por ser reactivo, ¿no?; entonces, algo que postergamos porque no hay un nivel de conciencia o de claridad sobre algo, resulta que tomamos acciones sobre ellas cuando ya hay una crisis, o cuando hay fallecidos, cuando hay desastres. Lamentablemente es algo que hay que superar”.

Sobre la actuación del Congreso posterior a la aprobación de la Ley marco sobre Cambio Climático, Pariona sugiere que se tiene que ir más allá de lo que diga el reglamento de la ley; el Congreso debe estar atento en las necesidades que aparecerán con el cambio climático, asegurar que en la vida real dicho reglamento se cumpla. Reconoce que el Congreso anterior (2011-2016) se demoró en aprobar la legislación climática, ello porque existen intereses para que eso haya ocurrido. Sin embargo, hay otros mecanismos legales que el parlamento debería discutir, como es una ley de ordenamiento territorial, acotó.

Otro de los parlamentarios que tuvo protagonismo en las sesiones del Pleno donde se debatió el dictamen de cambio climático es el congresista Carlos Tubino (bancada de Fuerza Popular y representante de la región Ucayali). Este parlamentario subraya en la responsabilidad de los países desarrollados en la generación de gases de efecto invernadero, a diferencia de los países del sur, que no son los que destruyen el clima mundial. De ello concluye que países como los nuestros son los más afectados. Insiste que esta situación de afectación “no se soluciona en el Perú generando zonas intangibles en los bosques, perjudicando la lucha contra la pobreza”. Concibe que hay dos posturas extremas negativas: “es malo la destrucción de los bosques, agricultura errante, etc....pero también es muy malo el otro extremo del péndulo. ¿Y cuál es el otro extremo del péndulo? El otro extremo es ‘no toques ningún árbol, no toques nada, porque esos árboles me sirven a mí, Primer Mundo, para mitigar el daño que se hace por el cambio climático y

además, que yo no quiero cambiar mis condiciones de vida drásticamente”¹⁹⁹.

Ratifica su repulsa contra las ONG y contra los que llama “ambientalistas radicales”, a los que indica ser opuestos al desarrollo de las comunidades amazónicas, por ejemplo, cuando se presentan proyectos de carreteras y ferrocarriles. Los descalifica porque solo promueven sus intereses y no la mejora de las condiciones de vida de las personas; solo se preocupan de los bosques, dejando cualquier iniciativa solo a las autoridades gubernamentales. Preguntado por las razones por las que votó a favor del dictamen de cambio climático aprobado por el Pleno del Congreso el 15 de marzo, respondió: “Yo soy de las personas que creo que sí debemos ir a un rol de mitigación del cambio climático pero sin llegar a extremos. Claro, o sea, yo no digo que no exista el cambio climático. No, yo digo que sí, que existe el cambio climático, pero que nosotros no tenemos por qué seguir los dictados de quienes promulgan el radicalismo ambiental. Entonces, así como no estoy de acuerdo con las personas que destruyen el bosque, también estoy en desacuerdo con las personas que digan que para poder mitigar el cambio climático, del que nosotros no somos los responsables, tenemos que ir a extremos”.

El congresista confesó que el asunto climático no es algo que se haya debatido en su bancada; no ha estado en la agenda de su agrupación política. Explicó que él está compenetrado con la materia en tanto conoce bastante las regiones amazónicas, sobre todo la región Ucayali.

Por su parte, la congresista Gloria Montenegro (bancada Alianza para el Progreso, representante de la región Piura y miembro de la Comisión Especial de Cambio Climático) considera que son varios los factores los que originan el cambio climático, como es la propia naturaleza pero también elementos humanos (industrialización, pobreza, tipo de políticas públicas). Es un asunto multifactorial que requiere trabajo articulado desde diversos sectores. Además, no es solo un problema público, por lo que debe trabajarse con el sector privado. Estima que el cambio climático ha estado alejado de la política pública, del Congreso, pues si bien está en el Acuerdo Nacional, de allí no se deriva a los diferentes niveles de gobierno.

Respecto a si sus colegas de bancada también manifiestan interés en el asunto climático, respondió que “no ha habido oportunidad de tratar el tema a profundidad pero en nuestro plan de gobierno se toca la importancia de

¹⁹⁹ Entrevista N° 2, congresista Carlos Tubino, efectuada el 5 de mayo de 2018.

trabajar las políticas públicas desde ejes centrales como es el cambio climático”²⁰⁰. Acerca del Niño Costero y la reacción del congreso peruano a través de iniciativas legislativas, lo interpreta así: “es nuevamente ver el tema aislado solamente a los fenómenos de riesgo, y no es así porque, el Perú puede estar muy tranquilo, pero podemos estar viendo terremotos en Japón o lo que pasó en Australia o lo que pasa en Indonesia... Entonces, ver los problemas desde lo local hacia lo global es un tema sumamente importante para entender el cambio climático”.

Sobre la actitud de congresistas de otras bancadas, refirió que ha “visto varios congresistas con mucho interés por el tema pero no he visto la articulación de este tema en las políticas públicas que se presentan”.

En cuanto al comportamiento reactivo del Congreso, la congresista lo reconoce pero lo extrapola a otros poderes del Estado: “No creo que [solamente] el Congreso, creo que el poder Ejecutivo también, y creo que a nivel de gobiernos locales y regionales también. ¿Por qué? Porque si no entendemos el tema desde las causas y solamente vemos los efectos vamos a seguir siendo reactivos, pero si es que entendemos las causas vamos a trabajar mucho mejor la parte preventiva”.

El congresista Armando Villanueva (bancada de Acción Popular, representante del Cusco y ex presidente de la Comisión de Energía y Minas), piensa que el origen del calentamiento global proviene de la actividad humana y estima que esa consideración se sustenta en investigaciones científicas: “las investigaciones científicas hablan de que la actividad del hombre presente en la Tierra ha contribuido a que a partir de la combustión de fósiles, petróleo, gasolina, carbón, entre otros, así como la tala excesiva de árboles fundamentalmente y ciertas prácticas agronómicas entre otras habrían sido o son parte de las actividades generadoras de este cambio climático y también obviamente la industrialización, fundamentalmente; entonces, todo eso ha generado que se den estas posibilidades, se prevean cambios de temperatura que es sinónimo de cambio climático o calentamiento global, que ha determinado nos fijemos metas de limitación del incremento de temperatura. Esa es la idea que tenemos fundamentalmente”²⁰¹.

Sobre el interés de su bancada en los asuntos climáticos, confiesa que no es de un interés inmediato, pero reconoce que el tema climático se va haciendo

²⁰⁰ Entrevista N° 3, congresista Gloria Montenegro, efectuada el 25 de junio de 2018.

²⁰¹ Entrevista N° 4, congresista Armando Villanueva, efectuada el 28 de junio de 2018.

cada vez más importante: “No son temas de reflexión central y mucho menos de reflexión cotidiana. En la bancada hemos tratado en algún momento, cuando hemos presentado los distintos proyectos, pero digamos que muy referencialmente para sustentar el contenido y la propuesta de cada uno de ellos...Sí esas veces hemos conversado, sin que para que la bancada signifique una de las prioridades, pero cada vez se va haciendo una prioridad”.

Tras referirse a las amenazas provenientes de una concesión minera en perjuicio del ecosistema de la montaña Vinicunca, más conocida como la montaña de siete colores, en la región Cusco, circunscripción del congresista, el parlamentario Villanueva apostó por la necesidad de buscar actividades alternativas a las que contribuyen al cambio climático, aparte de atribuirle haberse convertido en una especialidad: “El Cusco mismo, el país mismo, reconozca en este espacio [la montaña Vinicunca], por ejemplo, actividades distintas, alternativas, a aquellas generadoras de mayor efecto, de gases de efecto invernadero. Entonces, sí hemos entrado al debate preliminar. Para mí, particularmente, [el cambio climático] se está constituyendo en una suerte de especialización..Estamos en el debate cómo contribuir al cambio de la matriz energética en el país”.

En cuanto a que sin la anomalía del Niño Costero es probable de que no se hubieran presentado propuestas de ley sobre el cambio climático, aceptó esa posibilidad y añadió que la COP-20 “se supone era e inicio de una política más consistente en el tiempo, una política que debía reproducirse en el conjunto de las instituciones del Estado, de los gobiernos en sus distintos niveles. Nos olvidamos del tema, lo dejamos de lado. La matriz energética sigue siendo la misma; es más, si hablamos de electricidad, la capacidad generadora del Estado ha involucionado...Todo esto está demostrando que la política respecto del cambio climático y las políticas que contribuyen a evitar que las temperatura siga subiendo por parte del Estado peruano no han mejorado, no han sido consistentes y claro, usted tiene razón, surge en momentos que se expresa en desastres caso los del norte o en momentos en que hay friaje, caso del sur...Pero no hay duda que el Estado en su conjunto aún no se compromete. Es un tema de política de Estado prioritaria”.

Como representante del Cusco, el congresista Villanueva manifestó su preocupación de que en su región los glaciares estén retrocediendo y del impacto que eso tendría en las comunidades andinas en el acceso al agua. Añadió que en otras bancadas del Congreso ha captado cierto consenso

sobre el cambio climático “pero ausencia de conciencia, particularmente en la mayoría [fujimorista]”. Relató que, cuando presidente de la Comisión de Energía, fue testigo de cómo la bancada mayoritaria fujimorista, respecto de un proyecto de eficiencia energética que planteaba que al 2021 todo el país utilizara energías más eficientes, “saboteó” la propuesta, “lo cual demuestra que no solamente es una combinación de falta de conciencia, de consenso, sino también una suerte de respuesta a intereses económicos que se verían afectados por una política tan sencilla como esta”.

El congresista Marco Arana (bancada del Frente Amplio, representante de Cajamarca y presidente de la Comisión de Ambiente y Ecología en momentos de aprobación de la Ley marco sobre Cambio Climático) es, quizás, quien ha tenido la experiencia más directa en el proceso político y legislativo que conoció la norma climática por su condición en la Comisión de Ambiente y Ecología. Interrogado por las dificultades que el dictamen enfrentó, el congresista estima que “La principal ha sido la falta de sensibilidad y de conocimiento frente al tema”. Luego de lo cual precisa que “la oposición ha sido en realidad a temas puntuales ¿no?, más que a la importancia misma del debate y del objeto de la ley, de parte del fujimorismo la preocupación [era] por si esa ley no era una ley que vaya a afectar más inversiones privadas, crecimiento económico”²⁰². El legislador llamó la atención en que otros temas, acaso los menos relevantes para la esencia de la ley, hayan sido los que generaron más resistencias: “La introducción del enfoque de igualdad de género en el marco de los acuerdos internacionales que el Perú ha suscrito tanto en materia de derechos humanos como en materia de la erradicación de las prácticas de discriminación frente a mujeres o las propias de las cumbres ambientales, las COPs, también allí hay un enfoque. Ese tipo de cosas más bien por razones ideológicas y de la coyuntura que, de alguna manera indirectamente tienen la relevancia para la ley, pero no era la relevancia mayor; sin embargo, ese tipo de cosas ocupaba más el interés y la oposición de algunos congresistas”.

En cuanto al papel del Ejecutivo, en concreto el MEF, el congresista ratificó que “Efectivamente, el MEF intenta frenar la ley...por varios conceptos. Uno primero [fue] el tema de las posibilidades que ellos consideraban de darle una autoridad al Ministerio del Ambiente que no tuviera en cuenta suficientemente las variables económicas.... La ley sí reconoce la importancia del cambio climático en las actividades económicas e introduce el concepto

²⁰² Entrevista N° 5, congresista Marco Arana efectuada el 24 de agosto de 2018.

de planificación y prevención. Yo creo que ese era el motivo verdadero por el cual el MEF consideraba que el tema ambiental puede ser para ellos una dificultad. Y hasta el final intentaron que algunos artículos se retiraran”.

Sobre las razones que impidieron que el MEF no logre frenar la ley, el congresista Arana resalta la confluencia de diversos hechos que provocaron un escenario favorable a la causa de los actores proclimáticos, que estos por supuesto aprovecharon: “Se presentó, por un lado, una coyuntura política favorable al haber cambios en el ministerio del ambiente, tener un nuevo ministro de economía, un nuevo ministro del ambiente; tener además un premier [el congresista César Villanueva] que había votado por la ley y era la segunda ley que promulgó el nuevo gobierno, porque la primera fue sobre la Contraloría; la segunda tuvo que ser sobre cambio climático porque, curiosamente, habíamos logrado la unanimidad en el Congreso y entonces eso fue lo que desentrampó, porque el nuevo presidente [Martín Vizcarra] se inauguraba con una ley que previene anticorrupción y una ley ambiental de ese significado. Una especie de alienación de astros”.

Destacó que hay ciertas actitudes de los congresistas que suelen jugar en contra de los temas ambientales en el parlamento: “Estamos en un Congreso en que los temas ambientales son vistos como sospecha de cortapisas o muro o dificultad para las inversiones. Ese es el concepto, lamentablemente, que los congresistas que representan intereses económicos o lobbies tienen. Otro son indiferentes frente al tema.”

Identificó que hubo algunos conceptos que generaron resistencias, como lo fueron el “buen vivir” y el enfoque de género: “De saque los fujimoristas y Olaechea dijeron de ninguna manera. Primero, dijeron que era un concepto abstracto “buen vivir”; segundo que era un concepto filosófico; que era un contrabando ideológico; luego que eso era contrario a las inversiones. Y dijeron de ninguna manera va el concepto ‘buen vivir’”. Vale recordar que esos conceptos habían entrampado, también, la discusión en la anterior gestión de la congresista Foronda frente a la Comisión de Ambiente y Ecología, en el periodo 2016-2017. El congresista Arana refiere que, frente a las demandas de la bancada fujimorista, se debió retirar las referencias explícitas a tales conceptos pero se mantuvieron las ideas en sí mismas: “Hubo una mejor capacidad de persuasión y de discusión cediendo y manteniendo los temas centrales. Yo sí creo que eso fue lo que permitió avanzar en la aprobación de la ley, es lo que estaba entrampado en el proceso anterior”.

En cuanto al papel de El Niño Costero, el congresista Arana menciona que hubo un factor precedente, como fueron las sequías y los incendios forestales en el norte, que formarían parte de las manifestaciones extremas del cambio climático, anomalía que ya está estudiada: “El factor precedente, digamos el 2016, fue sequías; el 2017, El Niño Costero. Efectivamente hemos tenido un conjunto de factores que han llevado a tomar una cierta conciencia, aunque como digo no era lo que entusiasmaba. Por ejemplo, ¿qué entusiasmaba más? Los bomberos, que ciertamente juegan un rol, correr con comida, calaminas o motobombas”.

Reconoce que en el tópico ambiental el Congreso puede ser reactivo, pero enfatiza los cambios de coyuntura: de sequía a inundaciones, se pasa de un tipo de liderazgo a otro en el MINAM y el cambio de gobierno. A ello Arana añade que en el Congreso 2016-2021 existen congresistas con trayectoria ambiental, perfil de legislador que no existía en los parlamentos precedentes: “Me parece que lo que ha ocurrido es una confluencia de factores que explican por qué se aprobó [la ley de cambio climático]...Sensibilidad más global frente al tema del cambio climático, el tema de la sequía, el tema de las inundaciones, la magnitud del desastre que lleva a que, efectivamente, usted como dice...tiene carácter reactivo. Pero acá tuvimos conocimiento profundo, especializado, vocación comprometida, política, sobre los temas, problemática ambiental que nos estalló en la cara, carácter reactivo del Congreso, finalmente, estos cambios de liderazgo político en el ministerio del Ambiente”.

Por otro lado, el congresista Arana destaca que otros actores, no necesariamente comprometidos con los asuntos ambientales y climáticos, obtendrán réditos políticos con la ley climática aprobada: “Los beneficios políticos para los diversos actores, más allá de que estén comprometido, convencidos, fueron concurrentes. Todo el mundo, digamos, la legislatura del fujimorismo, que no está comprometida con los temas ambientales, pero podrá decir, Luz Salgado y el Congreso de mayoría fujimorista, en nuestro período se aprobaron las leyes ambientales más importantes, aunque algunos callos se hayan pisado”.

En cuanto a si los empresarios adoptaron alguna actitud frente al proceso legislativo climático, el parlamentario los describe como actores más preocupados en los asuntos económicos que a los tópicos climáticos o ambientales, adhiriéndose a la estrategia de la indiferencia mencionada por Ryan (2017): “En el sector empresarial lo que ha ocurrido es la indiferencia

frente al tema, absoluta. Para ellos es un tema de pajaritos, de aves, de bosquecitos, plantas exóticas y creo que hay una actitud fáctica respecto al cambio climático, respecto al tema agua es otra cosa; pero respecto al cambio climático hay como una actitud así de facto en el que no son temas importantes. Los temas importantes del Perú son el crecimiento económico, la inversión; no vengan, pues, con ambiente. El ambiente es cuando tengamos los niveles de desarrollo de Suiza, y lo dicen ¿no? Lo dice el presidente de la Sociedad de Minería, el mismo Roque Benavides en varias entrevistas,... como si no fuera con ellos”.

Preguntado por los voceros mediáticos del empresariado, el parlamentario Arana describe su comportamiento como el de reproche frente a la mayoría parlamentaria en razón de su ingenuidad y docilidad en la definición política del tema climático en el parlamento, acaso reproduciendo un rol que los coloca como tecnócratas lúcidos y vigilantes frente a los intereses de la inversión privada, las expectativas de crecimiento económico y la competitividad, papel para el cual los políticos no serían muy confiables: “Algunos de los defensores del crecimiento económico con prescindencia del tema ambiental han señalado, y han espetado, por ejemplo desde El Montonero, desde el IPE, han espetado a los congresistas que cómo es posible no hayan tenido un liderazgo, que han estado medio dormidos, cómo se han dejado, incluso lo han escrito casi literalmente, cómo se han dejado sorprender por Arana, ¿ni cuenta se dieron que en el Congreso estaban haciendo esta ley?”.

En términos globales, los congresistas entrevistados suscriben, al menos declarativamente, la importancia del asunto climático para el parlamento. Al mismo tiempo aceptan su existencia, lo que señala que no sostienen posiciones negacionistas; el propio congresista Tubino, quien, como ya se señaló, puso reparos a la fórmula legal de la propuesta de ley, admite el fenómeno, con el matiz de que la lucha contra sus efectos no puede mellar el combate contra la pobreza y la búsqueda del desarrollo. Esta posición no necesariamente expresa una estrategia totalmente adversarial por parte de este actor, pero sí, siguiendo la terminología de Carter (2013) y Ryan (2017), se acerca a una postura de integración de baja intensidad por la cual se acepta la necesidad de incorporar los asuntos climáticos pero “los componentes centrales de las agendas o programas de las coaliciones de gobierno, como de las principales partidos de oposición, se mantienen

fundamentalmente ancladas en estrategias de crecimiento económico y social, no necesariamente compatibles con un desarrollo bajo en carbono” (Ryan, 2017, 280).

Sobre el origen de los trastornos del clima, todos aceptan la responsabilidad del ser humano, aunque lo matizan señalando los procesos provenientes de la naturaleza. Este es otro aspecto importante, puesto que se descarta la existencia de trazas de negacionismo, en razón a que una de sus variantes acepta la existencia del cambio climático pero niega la responsabilidad de la civilización como su causante.

En cuanto a la reactividad del Congreso respecto de hechos extraordinarios y emergencias, sí hay un reconocimiento de ello y del papel jugado por el Niño Costero. Asienten que sobre el cambio climático, si bien aún no constituye una prioridad para sus bancadas, hay cierta conciencia de su gravedad, pero que en ciertas coyunturas necesita de sucesos que lo pongan bajo los reflectores. Se podría interpretar que las posiciones de los congresistas comparten la idea global de que el tema va en ruta a convertirse en un tópico relevante, que tendrá un lugar permanente en las políticas públicas.

Salvo Tubino, los demás admiten la presencia de intereses que propenden a privilegiar las variables y decisiones económicas por sobre las consideraciones climáticas y ambientales. En cuanto a las ONG ambientalistas, el único que expresa agudas críticas es el congresista Tubino, consistente con la postura de su bancada de desconfianza hacia este tipo de organizaciones.

CAPÍTULO 8. EVALUACIÓN DEL PROCESO POLÍTICO DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO EN EL PARLAMENTO PERUANO²⁰³

Habiendo descrito el proceso político que atravesó el asunto climático dentro de las instancias parlamentarias (comisiones, grupos de trabajo, bancadas, Pleno), en este capítulo se identificarán algunos elementos resaltables del proceso con el objetivo de lograr una evaluación que permita enfatizar lo previsto en las hipótesis que orientaron inicialmente el trabajo.

8.1 Del periodo parlamentario 2011-2016

Al igual como ocurrió con México y la COP-16, que impulsó una coyuntura favorable para que el parlamento mexicano apruebe su norma climática, la COP-20 realizada en Lima a fines de 2014 también jugó un papel semejante, estimulando a que legisladores de diversas bancadas presenten proyectos que planteaban una ley marco sobre el cambio climático. Como ya se señaló, se contabilizó una docena de iniciativas que, pese a ese contexto favorable, no llegaron al pleno del Congreso, desenlace que contradujo los discursos proclimáticos de muchos políticos aparentemente interesados y comprometidos.

¿Podría decirse que esta disociación entre discursos y decisiones, tan típica en los políticos, es resultado de la mera demagogia y del simple sentido de la oportunidad que también los caracteriza? De acuerdo a las observaciones tanto de las trayectorias de los congresistas como del procesamiento político que experimentaron sus propuestas legislativas de cambio climático, no se pueden descartar esos elementos, como tampoco el cálculo político, el interés prebendalista²⁰⁴, la necesidad de cada parlamentario de mostrarse como productivo (a más proyectos, mejor) o como responsable y en sintonía con un asunto tan políticamente correcto como el cambio climático. Otra razón que explicaría esa disociación consiste en que, en la percepción de los legisladores, existe una escala de prioridades en la agenda parlamentaria, lo que no siempre favorece a lo climático. Acostumbrados a que la agenda

²⁰³ Este capítulo es una versión ampliada y actualizada del texto “Los bemoles de ley de cambio climático”, publicado el 21 de noviembre de 2017 en: <http://puntoedu.pucp.edu.pe/opinion/los-bemoles-de-la-ley-de-cambio-climatico/>

²⁰⁴ Con ello nos referimos al hecho de que impulsar un tema como el cambio climático dentro del parlamento puede facilitar el acceso a recursos políticos, tales como exposición mediática, oficinas adicionales, reclutamiento discrecional de personal, ampliación de red de contactos, viajes al exterior, entre otras prebendas.

política vaya siendo colocada por los medios o las encuestas, no había demasiados incentivos como para que de buenas a primeras los temas ambientales y climáticos gocen de la preferencia de los políticos en el Congreso, lo que tampoco significa que los minusvaloren. Al fin y al cabo, aunque hay asuntos más apremiantes y políticamente redituables, los tópicos ambientales pueden otorgar cierto lustre y prestigio, más todavía cuando estos toman fuerza en los foros y en la cooperación internacional.

En realidad, la evidencia obtenida no autoriza a afirmar que los políticos del Congreso de la República estén en contra de que el país se ponga a tono en materia climática. Lo que sí se puede aseverar, con respaldo en los hechos políticos registrados, es que la dinámica política, las coyunturas del día a día, los calendarios electorales, pueden diluir cualquier convicción, voluntad e interés en temas como el cambio climático. Aunque los legisladores gozan ahora de mayor información sobre los asuntos ambientales y climáticos, ello no necesariamente los inmuniza contra ciertas contingencias que aparecen en el camino, las que devienen en medulares para sus bancadas y sus expectativas políticas.

En efecto, tal como se puso de relieve en el acápite 6.2, se suscitaron diversos imponderables que obstaculizaron la ruta crítica de los proyectos de ley. Algunas de esas contingencias escapaban al control de los actores y podían terminar reforzándose en las nuevas coyunturas y con ello doblegar el impulso que había forjado la COP-20. A hechos imprevistos como el plagio detectado en el dictamen aprobado por la Comisión de Ambiente en junio de 2014, que retrasó su ingreso en la agenda del Pleno, se añade la presentación excesiva de proyectos, que complicó y extendió el tiempo para trabajarlos. Aunque el número de proyectos puede ser expresión de un compromiso genuino y desinteresado, otra interpretación posible lo vería como manifestación de oportunismo, donde los políticos intentan capitalizar los beneficios de plegarse a un tema que gana consenso social y exposición mediática. Aparecer como autores de una norma que sería llevada a instancias internacionales, era una oportunidad difícil de despreciar.

Otro elemento que atentó contra el proceso legislativo tiene que ver con el tiempo invertido en las comisiones para aprobar el dictamen y elevarlo al Pleno, lo que a su vez se relaciona con las deficiencias que se arrastran en algunos procedimientos parlamentarios. No hay que olvidar que, así como ocurre en el Pleno, en las comisiones también los parlamentarios definen sus prioridades, por lo que algunos asuntos recibirán una mayor dedicación que

otros. De esa manera, el personal técnico-profesional que trabaja en las comisiones entenderá la señal de los políticos –en este caso los presidentes de las comisiones-- para privilegiar tal o cual tema en perjuicio de otros. Sin embargo, existen maneras de influir en la definición de prioridades. Los parlamentarios autores de iniciativas legislativas tienen como práctica llamar o acercarse a las comisiones para solicitar información sobre el destino de sus proyectos.

Habiéndose presentado el primer proyecto en diciembre de 2013, recién en marzo de 2015 se logró aprobar el respectivo dictamen en la Comisión de Ambiente. Pero en ese mismo mes, el Consejo Directivo del Congreso de la República acordó enviar los proyectos sobre cambio climático a la Comisión de Descentralización en su calidad de segundo grupo dictaminador, a solicitud de su presidente, el congresista Manuel Dammert²⁰⁵. De esa forma, el tiempo de aprobación conocería una adicional extensión. Como lo ilustra la tabla 16, la Comisión de Descentralización aprobó su dictamen en noviembre de 2015, es decir, nueve meses después de haber recibido los proyectos. Recién allí la propuesta de cambio climático resultó habilitada para ventilarse en el Pleno, esto es, a ocho meses de la culminación del periodo parlamentario 2011-2016.

Merece examinarse la solicitud que hizo el congresista Dammert. Con oficio 413-2014-2015-CDRGLMGE/CR del 4 de diciembre de 2014, tras enumerar a los proyectos 3356/2013-CR, 3487/2013-CR, 3925/2014-CR, 3948/2014-CR y 3952/2014-CR, todos ellos proponentes de una ley de cambio climático, el mencionado legislador señala que “Esta Comisión considera que los referidos proyectos de ley proponen cambios en la estructura estatal, como parte del proceso de modernización de la gestión del Estado ante el cambio climático, aspectos que son de competencia de esta comisión, considerando además que han sido decretados a esta comisión los proyectos de ley 3118/2013-CR y 3339/2013-CR, en calidad de segunda comisión y versan sobre la misma materia”²⁰⁶. El 5 de marzo de 2015, tres meses después, el oficial mayor del

²⁰⁵ Normalmente, los proyectos son enviados a dos comisiones para sus respectivos dictámenes; sin embargo, dependiendo del perfil del proyecto, su ubicación temática y consideraciones políticas, puede ser derivado a una sola comisión. En el caso de los proyectos de cambio climático, en un primer momento la mayoría de ellos fueron enviados solamente a la Comisión de Ambiente, en virtud al perfil y contenidos de la propuesta. Haber derivado los proyectos de cambio climático a la Comisión de Descentralización luego de que hayan sido aprobados en la de Ambiente, no hizo sino duplicar el tiempo necesario para su discusión en las comisiones.

²⁰⁶ <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/>

Congreso le responde al congresista Dammert con el oficio 549-2014-2015-ADP-CD/CR, en términos positivos a su solicitud.

A decir verdad, lo alegado por el parlamentario Dammert es razonable y atendible dado que, efectivamente, algunos de los proyectos señalados implicaban cambios en la estructura del Estado, como la creación de un sistema nacional de cambio climático o la redefinición de algunas de las atribuciones de los gobiernos locales y regionales. Pero si los proyectos hubieran sido enviados a las dos comisiones en simultáneo, es verosímil afirmar que se habría podido ahorrar tiempo valioso e incrementar las posibilidades de tener una norma aprobada. De igual modo, si el Consejo Directivo –instancia que autorizó tardíamente el envío de los proyectos a la Comisión de Descentralización— hubiera respondido con la debida diligencia, también se habría ganado tiempo importante.

Así las cosas, los procedimientos y manejos parlamentarios –los criterios para derivar los proyectos a las comisiones adecuadas²⁰⁷ y la agilidad con que los órganos parlamentarios²⁰⁸ procesan los pedidos de las comisiones-- significaron un inconveniente adicional que complicó la aprobación oportuna de los proyectos de cambio climático.

Se hace necesario, por tanto, una revisión y afinamiento de los criterios, mecanismos y herramientas con que operan los procedimientos y las instancias del Parlamento en lo que corresponde al procesamiento de las iniciativas legislativas, pues, así como retrasaron una norma sobre el cambio climático, podrían estar afectando a otros asuntos y temas de interés público.

Aparte del excesivo número de proyectos y de los cambiantes criterios de su derivación a comisiones, otra circunstancia que amenguó el efecto de la COP-

²⁰⁷ No es raro que las comisiones soliciten que se les asignen iniciativas que originalmente no recibieron, cuando el contenido y temática de las mismas les correspondía en razón a su especialidad. Pareciera que las instancias encargadas de distribuir los proyectos en virtud a sus materias, que dependen de la Primera Vicepresidencia, no siempre siguen los mismos criterios. En realidad, dichos criterios no siempre se atienen a consideraciones técnicas y de contenido. A veces, cuando el asunto de una iniciativa recae sobre un aspecto polémico, de posible incidencia política, la derivación de proyecto también se hace con base a consideraciones políticas, por ejemplo, enviando el proyecto a una comisión donde la presidencia sea afín al interés dominante o donde se tenga mayoría.

²⁰⁸ En cuanto a los órganos parlamentarios, como puede ser la Junta de Portavoces o el Consejo Directivo, también existen algunas dificultades para responder oportunamente las solicitudes de los congresistas. Lo que debiera resolverse de forma neutra e impersonal se hace en razón a otras consideraciones, por ejemplo, de acuerdo al “peso político” del legislador solicitante, la bancada de la cual proviene, su llegada mediática, etc. Así, se entiende que no todas las solicitudes reciban la misma prioridad.

20 fueron las elecciones generales de 2016. Como ya se dijo, los dictámenes sobre la ley de cambio climático recién quedaron habilitados para debatirse en el Pleno ocho meses antes de finalizar el periodo parlamentario 2011-2016, momento poco propicio pues se entraba a una etapa de campaña electoral.

Por eso, hacia fines del 2015, los congresistas se fueron incorporando a la dinámica de sus propias reelecciones, buscando reacomodarse en sus respectivas tiendas políticas, ubicaciones expectantes en las listas parlamentarias y concentrándose en sus giras de campaña. En este contexto, promover el debate de la ley de cambio climático no resultaba muy rentable puesto que las campañas de los partidos y de sus candidatos para el Congreso se asentaban en otras líneas temáticas. De allí que en esos últimos meses del Congreso 2011-2016 no se priorizó el dictamen de cambio climático y fue enviado al archivo por finalización del periodo parlamentario.

Para evaluar resumidamente la gestión legislativa del parlamento 2011-2016 frente al asunto climático, la evidencia indica que si bien existió una actitud oportunista por parte de los congresistas –que intentó capitalizar la coyuntura de la COP-20--, convergieron otros eventos y contingencias que anularon los esfuerzos para conseguir una ley de cambio climático. Ahora bien, el oportunismo no cancela el interés y la convicción de algunos legisladores, como fue el caso de los congresistas Daniel Abugattás, Manuel Dammert, Verónica Mendoza, Federico Pariona, Claudia Coari y Leyla Chihuán, quienes intentaron impulsar infructuosamente en la mesa directiva del periodo 2015-2016 la inclusión de los dictámenes de cambio climático en la agenda de los plenos. El voluntarismo mostraba sus límites ante circunstancias donde reinaban otras prioridades.

8.2 Del periodo parlamentario 2016-2021

Como se indicó en el acápite 6.3, la Comisión de Ambiente y Ecología en el nuevo Congreso 2016-2021 incorporó en su plan de trabajo la aprobación del dictamen sobre la ley de cambio climático. Aunque entre agosto y diciembre de 2016 (Tabla 17) solo se presentaron dos proyectos sobre el tema, los luctuosos sucesos del Niño Costero y una opinión pública conmocionada generaron en febrero y marzo un estado de cosas que obligó a los parlamentarios a adoptar ciertas decisiones, entre ellas la presentación de

nuevas iniciativas de ley, la creación de instancias de seguimiento y prevención ante emergencias climáticas y el apoyo directo a las poblaciones damnificadas²⁰⁹.

Es más, aunque no está científicamente probado, los legisladores asumieron que los trastornos perpetrados por el Niño Costero eran una expresión temprana del cambio climático, con lo que esta coyuntura se transformó en un factor que impulsó una actitud climáticamente comprometida. Visto así, los políticos en el parlamento mal que bien reaccionaron e hicieron suyo el asunto climático.

Llama la atención, sin embargo, las dificultades que estos políticos enfrentaron para ponerse de acuerdo en el instrumento normativo que regularía el cambio ambiental global que afectará al territorio peruano. Por ejemplo, pese al contexto de emergencia que trajo el Niño Costero, los legisladores de la Comisión de Ambiente y Ecología no pudieron aprobar el dictamen correspondiente. Fue sorprendente que, pese los discursos públicos de alarma de los congresistas ante los tristes episodios vividos en la costa norte y central del país, estos terminaran la legislatura 2016-2017 en junio, sin obtener un documento consensuado.

Luego, en la legislatura 2017-2018, con el impacto mediático y político del Niño Costero en fase menguante y bajo una nueva conducción, cuando la Comisión de Ambiente y Ecología puso en discusión el 7 de noviembre de 2017 el dictamen sobre la ley de cambio climático, fue curioso el apuro observado entre algunos de los parlamentarios presentes en buscar el consenso que lleve al Pleno del Congreso un dictamen aprobado. Semejante actitud se advirtió también en los asesores del Ministerio del Ambiente presentes en dicha sesión, quienes, con el afán de obtener los votos necesarios, se mostraban muy solícitos y concesivos con la bancada mayoritaria fujimorista, pues sin su apoyo no habría ley.

Como en la política las casualidades no tienen lugar, es bueno recordar que por esos días se llevaba a cabo la COP-23 en Alemania²¹⁰. Es probable que el

²⁰⁹ En las siguientes tres páginas se reproducen, con algunos cambios, el texto de nuestra autoría “Los bemoles de la ley de cambio climático”, publicado en: <http://inte.pucp.edu.pe/tema-del-mes/opinion-los-bemoles-la-ley-cambio-climatico/>

²¹⁰ El congresista Oracio Pacori, en una de sus intervenciones en la sesión del 7 de noviembre, consideraba de necesidad fundamental aprobar la norma, no solo porque se trata de una urgente política pública, sino porque también se avecina la COP-23 y ya se había vivido el fenómeno del Niño Costero: “Se nos avecina el COP-23 y creo que no solamente por este gesto de estar en la COP-23, debemos de tener un marco normativo frente al cambio climático sino más allá de ello, porque en la actualidad requerimos de políticas públicas, porque el país no nos olvidemos ha sido ya víctima de los desastres naturales que se ha vivido

Ministerio del Ambiente y algunos legisladores guardarán la expectativa de viajar y luego transitar por los pasillos de este evento con una norma bajo el brazo. Sin embargo, hubo otra circunstancia que parece haber impulsado esta vez al poder Ejecutivo a mostrar cierto afán en empujar la aprobación de la ley de cambio climático: la probable visita del presidente francés Emmanuel Macron, que estaba programada para setiembre de 2017. El gobierno peruano quiso aprovechar la presencia de dicho jefe de Estado para mostrar en sociedad una flamante ley de cambio climático. Desacuerdos diplomáticos impidieron la visita. Pareciera que reforzar la normatividad climática en el Perú dependiera de hechos contingentes y no de su propia necesidad.

Si bien en la sesión del 7 de noviembre la Comisión de Ambiente aprobó, con solo una abstención y con cargo a redacción, el dictamen de la ley de cambio climático, se produjeron algunos entrampamientos en las negociaciones para pulir el contenido final.

Para empezar, conceptos como el de buen vivir y el enfoque de género fueron removidos por presión de la mayoría, entre otras cosas por su presunto contenido ideológico; tampoco se puso reparos a la creación de una Comisión Nacional de Cambio Climático, que, en base a los principios de transparencia y rendición de cuentas, iba a facilitar la participación ciudadana. Las previsiones en torno a las migraciones forzadas causadas por trastornos climáticos persistentes, como ya vienen ocurriendo en la Polinesia, no fueron del agrado esta vez del Ministerio del Ambiente. En cuanto al control del financiamiento para acciones de adaptación y mitigación proveniente de fondos privados, la mayoría parlamentaria fujimorista, apoyada por otros congresistas, otorgó esa responsabilidad al siempre poderoso Ministerio de Economía, quitando preeminencia al Ministerio del Ambiente.

De hecho, esta posición era coincidente con la tendencia advertida en el manejo de los asuntos ambientales aplicado por la gestión de Pedro Pablo Kuczynski, orientada a restar relevancia al Ministerio del Ambiente, en lo que el Ministerio de Economía tendría particular interés. En comunicación personal con un funcionario del Ministerio del Ambiente, experto en cambio climático, este nos manifestó que la ministra colocada por Kuczynski, Elsa

principalmente en el norte del país, producto del fenómeno Niño costero, este tipo de marco normativo nos ayudaría a prevenir este tipo de desastres”
http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/Comision_de_Pueblos_Andinos/files/trancricipci%C3%B3n_7ma_sesi%C3%B3n_7-11-2017.pdf

Galarza, fue designada para neutralizar lo que se había avanzado y bajar el perfil del sector ambiente, que era la intención del gobierno y del Ministerio de Economía. Añadió que la administración de Kuczynski cedió a las presiones del fujimorismo que buscaban retirar del Ministerio del Ambiente a los técnicos que habían trabajado en la gestión del anterior ministro Manuel Pulgar Vidal, todo esto con aprobación del Ministerio de Economía.

¿Y cuál fue el papel del sector privado en el proceso de deliberación y discusión del proyecto y el dictamen? En realidad, a diferencia del papel cuestionador de algunos sectores empresariales mexicanos respecto del proyecto de ley de cambio climático que se discutía en su parlamento²¹¹, en el sector privado peruano no hubo mayor sobresalto: “Al momento esta ley no contiene elementos vinculantes para el sector privado. Lo que nos presenta son principios básicos de ordenamiento que podrán derivar en políticas específicas. Lo que se espera es poder definir más fácilmente los objetivos como país y en la medida que se definan se evaluará qué acciones puntualmente se deben cumplir para alcanzar estos objetivos”²¹². El congresista Arana, como se puede ver en la entrevista, indicaba que de parte de los empresarios hubo indiferencia total frente al proceso legislativo de la ley de cambio climático. Es posible que esto pueda haber facilitado la aprobación final del proyecto, ya que, en caso contrario, los lobbies y los mecanismos de influencia informales que normalmente utilizan los gremios empresariales se hubieran manifestado de forma notoria.

Como se ve, el proceso para lograr una ley de cambio climático en el Perú debió enfrentar no solo el cálculo político de los congresistas y sus variadas agendas o las concesiones que el débil gobierno de turno hacía a la bancada más fuerte del Congreso, sino también el estar condicionado a contingencias (Niño Costero, vacancia presidencial de Kuczynski) y coyunturas internacionales (COP, probable visita de dignatarios). Se trata de factores extraordinarios que, providencialmente, coincidieron para brindar escenarios favorables que los actores políticos supieron capitalizar en el periodo parlamentario 2016-2021 para llevar el proceso legislativo hasta la aprobación y promulgación de la norma climática, lo que no ocurrió con los

²¹¹ “En México, por dar un ejemplo, al entrar en ejecución su ley de cambio climático, en el 2012, el Gobierno adoptó nuevas facultades y responsabilidades, como el desarrollo de una plataforma nacional de registro y regulación de Gases de Efecto Invernadero (GEI). A partir de ese momento se generaron nuevas obligaciones para el sector privado; toda empresa que emitiese más de 25,000 tCO₂ (GEI) debía reportar sus emisiones directas e indirectas”. En: <http://libelula.com.pe/noticia/peru-y-su-nueva-ley-de-cambio-climatico-que-novedades-trae/>

²¹² <http://libelula.com.pe/noticia/peru-y-su-nueva-ley-de-cambio-climatico-que-novedades-trae/>

actores del periodo anterior 2011-2016, quienes pese a algunas coyunturas favorables, enfrentaron situaciones que terminaron doblegándolos.

Otra lección que se puede extraer del proceso es que, pese a no existir núcleos negacionistas en instancias clave del poder político o económico peruano, al menos declaradamente, sí se tienen prejuicios ideológicos que operan contra conceptos a los que se descalifica paradójicamente como ideológicos. Las nociones de sociedad civil, del buen vivir o el enfoque de género, al haber sido objeto de suspicacia por parte de la mayoría fujimorista, obligó a hacer concesiones a cambio de no entrapar el debate y la subsiguiente aprobación de la propuesta legislativa. Como se advierte, el clima es un asunto altamente atravesado por lo político, el conflicto y la negociación.

Aunque los promotores en aprobar la normativa climática en vísperas de la COP-23 (diciembre 2017) hicieron presencia en ese evento sin una ley que mostrar, preocupa que la búsqueda del consenso se haya dado alrededor del eje mayorías-minorías, condicionado a remover artículos considerados peligrosos, y no tanto en torno a un criterio de información razonada y de apertura hacia otras formas de entender el ambiente, el clima o la naturaleza.

En cuanto al inusitado interés de los congresistas en aprobar el dictamen, ello coincidía con el hecho de que algunos de ellos habían logrado asegurar los recursos financieros necesarios por parte del Congreso de la República para viajar y tener presencia en la COP-23. Dicho de otro modo, este evento climático parece haber operado como condicionante que favoreció a un proceso que parecía perder interés y apoyo dentro de la representación parlamentaria, supeditados a las coyunturas y a las agendas de las bancadas. Así, con algunos legisladores interesados por participar de la COP-23 y con otros motivados por exteriorizar una buena imagen ante la probable visita del presidente de Francia al Perú, nuevamente la presencia de variables exógenas manifestaron su influencia en el proceso político experimentado por la propuesta de ley.

Sin embargo, el escenario de la Comisión de Ambiente no era el principal escollo que el proceso legislativo de la ley de cambio climático había de superar: restaba el ámbito del Pleno del Congreso, donde a la mayor diversidad de parlamentarios se suma la necesidad de un trabajo de convencimiento a nivel de los portavoces de las bancadas y sobre todo, la

Presidencia del parlamento, que tiene la facultad de priorizar los temas de debate.

Como se relató en el capítulo 6, tras aprobarse la propuesta de dictamen en la Comisión de Ambiente y Ecología, el siguiente escenario de prueba sería el Pleno del Congreso, donde el presidente de esta comisión tuvo que hacer las gestiones correspondientes con la presidencia del Congreso y la Junta de Portavoces (“hacer política”, que le llaman) para convencerlos de la necesidad de que el Perú disponga de una norma climática²¹³ e introducir el dictamen en la agenda del Pleno. Esta tarea no siempre es sencilla porque existen muchos otros temas que podrían evaluarse como urgentes, relevantes o de mayor interés público.

Pese a todo, el hecho de que el dictamen haya logrado llegar al Pleno dice bastante de que las negociaciones pueden rendir frutos pese a las diferencias ideológicas de los actores, tomando en cuenta la posición de izquierda de la presidencia de la Comisión de Ambiente y las posturas mayoritariamente fujimoristas tanto entre los miembros de esta comisión como en el Pleno. Tal vez haya operado acá lo ya referido por Ryan (2017) y Carter (2006) cuando postulaban que el cambio climático es percibido como un *valence issue* y que las estrategias de los partidos y las bancadas parlamentarias se orientan por una modalidad de integración de baja intensidad del cambio climático: al fin y al cabo, puede ser un asunto aséptico, que no genera grandes resistencias u oposiciones (solo puntuales, como se vio en el debate al interior de la Comisión) y que las bancadas podían apoyar sin mucho riesgo. Además, siempre y cuando no funcione como un obstáculo para el crecimiento económico, lo ambiental y lo climático proveen “buena prensa”, pero sobre todo respetabilidad internacional.

Sobre la naturaleza reactiva del Congreso peruano no debiera haber mayor sorpresa en esta caracterización, pues los políticos se mueven por los incentivos que proveen las oportunidades. Las coyunturas de la COP-20 y del Niño Costero grafican esa actitud. Sin embargo, ello no quita que, una vez advertido la relevancia del asunto, los parlamentarios hayan asumido conductas más proactivas. Por ejemplo, la creación de grupos de trabajo que harán seguimiento de la reconstrucción frente a los estragos del Niño

²¹³ “Esta Ley Marco es la primera en Sudamérica luego del acuerdo de París aprobado en el 2016. Nos permitirá hacer frente al Cambio Climático de manera unida, porque un país climáticamente responsable es un país que mira hacia el futuro”, afirmó el presidente Martín Vizcarra, durante la ceremonia de promulgación de la iniciativa. <https://diariocorreio.pe/peru/peru-el-primer-pais-de-la-region-en-tener-una-ley-marco-de-cambio-climatico-813960/>

Costero o la ya mencionada Comisión Especial de Cambio Climático creada a fines de 2017, conforman espacios parlamentarios que se han planteado una actitud de permanente monitoreo de las acciones implementadas por las instancias competentes del poder Ejecutivo.

No se puede dejar de mencionar, también, el activo rol que han tenido diversos congresistas, quienes supieron utilizar los recursos políticos que su cargo les facilitaba para impulsar las iniciativas climáticas tanto dentro como fuera del parlamento, así hayan tenido que enfrentar a sectores un tanto refractarios como el Ministerio de Economía o al propio Ministerio del Ambiente, que en un principio (2013) no se mostraba muy convencido de contar con una ley de cambio climático y menos ver al Congreso como un actor activo en la materia. Como el senador Alberto Cárdenas, quien en el senado mexicano tuvo un papel bastante proactivo en la aprobación de la ley de cambio climático de su país, congresistas como Daniel Abugattás, Verónica Mendoza, Federico Pariona (congreso 2011-2016) y Marco Arana (Congreso 2016-2021) , cada uno en su momento y en sus espacios de influencia, contribuyeron a empujar el interés climático del poder Legislativo peruano.

Al momento de cerrar este trabajo, como ya se mencionó, se está ante un proceso de reglamentación de la Ley marco sobre Cambio Climático a cargo del Ministerio del Ambiente, respecto del cual las comisiones parlamentarias, las ONG, algunos medios y sectores de la sociedad civil manifiestan interés en acompañar. Así, el Perú se suma a la aún pequeña lista de países latinoamericanos que ya poseen una normatividad climática. Sin embargo, esto es solo un paso más dentro de lo que resta para continuar avanzando contra el calentamiento global y las graves distorsiones climáticas que habremos de enfrentar. Como dice Globe International, “el número de leyes no es un indicador perfecto del compromiso de un país a acciones de cambio climático”²¹⁴. Resta una genuina aplicación de la norma, superar los obstáculos que plantean los contextos institucionales, ganar a la opinión pública, convencer a los empresarios, reforzar nuestras instancias productoras de conocimiento; por último, hacer del cambio climático una causa ciudadana. También, por supuesto, reforzar nuestra capacidad de previsión y no esperar más que las calamidades desbaraten nuestra deficiente infraestructura física y nuestro poco desarrollado tejido social.

²¹⁴

<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/cadavezsonmaslospaisesconleyessobrecambioclimatico-2391641/>

CONCLUSIONES

- El caso del Congreso peruano permite apreciar que, pese a la preeminencia lograda por los poderes Ejecutivos y la idea de que los parlamentos tienden a ser reactivos frente a los temas de la agenda pública, el haber propiciado y sancionado sus propias propuestas en legislación climática señala una actitud proactiva y propositiva capaz de quebrar los cercos de poder y los márgenes de acción que los avances del Ejecutivo le han venido imponiendo.
- Aun cuando los asuntos climáticos puedan ser percibidos como políticamente correctos, altamente consensuales y fácilmente asimilados por las agendas partidarias, la experiencia del Congreso peruano en dicha materia revela la necesidad de ciertas coyunturas extraordinarias (COP-20, COP-23, visitas de dignatarios) y situaciones imprevistas (Niño Costero, precoz renuncia del presidente Kuczynski, inicio de una nueva gestión gubernamental con Martín Vizcarra) que impulsen el interés legislativo en las iniciativas climáticas.
- La aparición de dichas coyunturas y escenarios imprevistos, en la medida que son evaluados por los congresistas y las bancadas parlamentarias como oportunos y convenientes para sus agendas e intereses, los motivan a utilizar una serie de recursos políticos (creación de grupos de trabajo ad hoc, presentación de proyectos de ley, actos de control político, realización de audiencias públicas, participación en eventos, etc.) con la finalidad de involucrarse activamente en los debates y espacios que sobre el cambio ambiental global comienzan a producirse en el país.
- Los impulsos provenientes de las coyunturas favorables enfrentaron una serie de dificultades que minaron su empuje: el excesivo número de proyectos de ley; la lentitud de los trámites legislativos; las deficiencias técnicas de algunas comisiones; la recomposición de la correlación de fuerzas en el Congreso; el desplazamiento de individualidades proactivas hacia posiciones periféricas; la aparición de coyunturas electorales, todos ellos significaron un inconveniente adicional que complicó la aprobación

oportuna de los proyectos de cambio climático durante el Congreso de la República 2011-2016.

- La conformación de un creciente consenso político en el parlamento peruano sobre la necesidad de iniciativas pro climáticas y la aprobación final de la Ley marco sobre Cambio Climático, tuvieron en el voluntarismo y en el proactivismo de algunos liderazgos individuales un firme y persistente aliado.
- La capacidad de negociación de algunos congresistas comprometidos y de las diferentes bancadas parlamentarias tuvieron una contribución decisiva para la culminación del proceso político de las propuestas legislativas sobre el cambio climático durante el Congreso de la República 2016-2021, ante la pérdida del impulso otorgado por algunas coyunturas y situaciones inicialmente favorables.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUGATTÁS, Daniel

2018 *Ley de Cambio Climático Saludos y consulta*. Correo electrónico del 21 de junio a Fernando Bravo.

AGENDA PERÚ

2000 *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Lima: Agenda Perú.

ALAYZA, A. y E. GUDINAS (Eds.)

2011 *Transiciones y alternativas al extractivismo en el Perú*. Lima: CEPES.

ALONSO, Guillermo

1998 “Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”, en: *Desarrollo económico*, vol 38, N° 150, julio-setiembre, pp. 525-626.

ALTAMIRANO, Teófilo

2014 *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*. Lima: PUCP.

ALZA, Carlos (Comp.)

2013 *Aprender de la Experiencia Ocho estudios de caso para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública*. Lima, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, PUCP.

AMAT Y LEÓN, Carlos (Coord.)

2008 *El cambio climático no tiene fronteras. Impacto del cambio climático en la Comunidad Andina*. Lima: Comunidad Andina.

ARAUJO, Hilda

2009 “Estrategias de adaptación ante el cambio climático en las comunidades campesinas de la parte alta de la cuenca del río Suches”
En: *Tecnología y sociedad*, Lima: N° 8, pp. 65-81.

ÁVILA, Andrés

2012 “Éxitos y fracasos de la legislación de cambio climático en América del Norte”. *Norteamérica*, número 7, pp. 183-192. Consulta: 14 de septiembre de 2016.

<http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-35502012000300007&lng=es&tlng=es>

ÁVILA, Andres

2011 “El régimen internacional de cambio climático: una decisión continuamente postergada”, en: LUCATELLO, S. y D. RODRÍGUEZ (Coords.) *Las dimensiones sociales del cambio climático: un panorama desde México. ¿Cambio social o crisis ambiental?* México: Instituto Mora; Universidad Nacional Autónoma de México.

BEBBINGTON, Anthony (Ed.)

2013 *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: CEPES, IEP, Propuesta Ciudadana.

BERNALES, Enrique

2009 “El parlamento y la reforma del Estado”, en García, Víctor y otros. *Derecho parlamentario*, Lima: Instituto de Gobierno, Universidad San Martín de Porres, Congreso de la República, pp. .

BID

2006. *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Informe 2006. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. y G. PASQUINO

2008 *Diccionario de política*. México, D.F. : Siglo Veintiuno Editores.

BOENINGER, Edgardo

2008 *Políticas públicas en democracia: institucionalidad y experiencia chilena, 1990-2006*. Santiago de Chile: Uqbar Editores, Segunda edición.

BONVECCHI, A. y J. RODRÍGUEZ

2011 “La Influencia de los parlamentos latinoamericanos en las reformas de política pública”, en: BÁRCENA, A. y O. KACEF (Comps.) *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina Reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. Documento de Proyecto, Cepal. Consulta: 21 de septiembre de 2016, de: <<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4189/S2011038.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

BRAVO, Fernando

2014 “Las investigaciones sociales sobre el cambio climático. Una revisión preliminar”. En *Revista Argumentos*, Edición N° 4, Año 8, Setiembre. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/las-investigaciones-sociales-sobre-el-cambio-climatico-una-revision-preliminar/> ISSN 2076-7722

BRAVO, Fernando

2004 “Bemoles de la conciencia ambiental”. En: *Socialismo y Participación*, N° 97. Lima: CEDEP, abril.

BULLER, Carlos

2013 “La tensión de los paradigmas: La irrupción del factor ambiental en las relaciones internacionales”. *Política Internacional*. Lima, número 108, abril-junio, pp. 7-22.

CABRERA, A. y C. CHIRINOS

2012 “Cambios en recursos hídricos y temperatura ambiental en Quinua, Ayacucho: efectos en la producción agrícola, percepciones y estrategias locales”, En: *Perú: El problema Agrario en debate. SEPIA XIV*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.

CANCINO, I, MENDOZA, A. Y J. POSTIGO

2011 *Políticas frente al cambio climático*. Lima: CIES.

CÁRDENAS, Alberto

2011 “La urgencia de legislar para enfrentar el cambio climático”. *Diálogo político*, Año XXVIII, Nº 3, Septiembre, pp. 75-96.

CÁRDENAS, María José

2010 México ante el cambio climático. Evidencias, impactos, vulnerabilidad y adaptación. Greenpeace México. Consulta: 24 de octubre 2016, de: <http://www.portalces.org/sites/default/files/migrated/docs/Greenpeace_-_Mexico_ante_el_C.C..pdf>

CARTER, Neil

2006 “Party politicization of the environment in Britain”, en: *Party politics*, vol 12. No.6 pp. 747–767.

CARTER, Neil

2013 “Greening the mainstream: party politics and the environment”, en: *Environmental Politics*. Vol 22, N. 1, pp. 73-94.

CEPAL

2014 *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe Paradojas y desafíos del desarrollo sostenible*. Santiago de Chile, CEPAL.

CERRILLO, José

2010 “Medición de la conciencia ambiental: Una revisión crítica de la obra de Riley E. Dunlap”, en: *Athenea Digital*, N° 17, 33-52.

CHARPENTIER, S. y J. HIDALGO

1999 *Las políticas ambientales en el Perú*. Lima: Agenda Perú.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2011 *Informe Final de la Comisión Especial Multipartidaria Cambio Climático y Biodiversidad 2010-11*. Lima, Congreso de la República. Consulta: 15 de noviembre de 2016. <<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/informes.nsf/InformesPorFecha/2EA252739610C635052578B50050EBC6>>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA, SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

2014 *Compendio legislativo sobre cambio climático en el Perú*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2 T.

CONTRERAS, A. ET. AL.

2017 *Impacto del Fenómeno de El Niño a la economía peruana*. Documento de Trabajo No. 97. Lima: Asociación Peruana de Economía.

CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN

2013 *El papel de los parlamentarios en el desempeño del proceso de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación*. Bonn, Consulta: 20 de octubre de 2016. <<http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Parliament/Handbook%20for%20Parliamentarians-spa.pdf>>

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO

2017 *Informe 2017*. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

COX, GARY y SCOTT MORGENSTERN

2001 «Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina». *Desarrollo Económico* vol.41, No-163: 373–393.

CRESPEIGNE, E., OLIVERA, E. CCANTO, R. Y M. SCURRAH

2010 “Exploración de las estrategias y prácticas de una comunidad campesina de los Andes centrales frente a los riesgos extremos asociados al cambio climático”, en: *Perú: El problema Agrario en debate. SEPIA XIII*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2016 *Reporte de conflictos sociales*. Setiembre, N° 151. Lima: Defensoría del Pueblo, Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

DELGADO GUEMBES, César

2016 *Modelo democrático, régimen político y usos contextuales de los decretos de urgencia en el Perú en el período 1980-2015*. Tesis (Mag.) Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado. Mención: Investigación Jurídica.

DUNLAP, R. Y R. BRULLE (EDS.)

2015 *Climate change and society: sociological perspectives*. New York: Oxford University Press.

DURAND, Francisco

2016 *Cuando el poder extractivo captura al Estado. Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú*. Lima, OXFAM.

EARLS, John

2009 “Organización social y tecnológica de la agricultura andina para la adaptación al cambio climático en cuencas hidrográficas”, en: *Tecnología y sociedad*, Lima, N° 8, 2009, pp. 13-32.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

2007 *Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012*. México. Consulta: 5 de diciembre de 2016. <[http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/programas/Documents/PECC DOE.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/programas/Documents/PECC_DOE.pdf)>

FANKHAUSER, S., GENNAIOLI, C. y COLLINS, M.

2014. *Domestic dynamics and international influence: What explains the passage of climate change legislation?* Documento de trabajo, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy. Consulta: 11 de setiembre de 2016. <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2014/05/Wp156-Domestic-dynamics-and-international-influence-what-explains-the-passage-of-climate-change-legislation.pdf>>

FERRAJOLI, Luigi

2005 “La crisis de la democracia en la era de la globalización”, en: *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 39 (2005), 37-51. Consulta: 21 de septiembre de 2016.
<<http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1027/1208>>

FERRARO, Agustín

2006 «Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina». Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública* No 8, pp. 80–111.

FOY, Pierre

“Estimativas y prospectivas sobre el sistema jurídico ambiental peruano post-Río + 20”, en: *Derecho. Revista de la Facultad de Derecho*, Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 70, 2013.

FRANCO, María y Carlos SCARTASCINI

2014 “La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe”. Banco Interamericano de Desarrollo.

GELLES, Jan-David

2016 “Notas críticas respecto del Acuerdo de París sobre el cambio Climático”, en: *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(5), pp.143-155.

GIDDENS, Anthony

2010 *La política del cambio climático*. Madrid: Alianza Editorial.

GLOBE INTERNATIONAL

2012 GLOBE Río+20 Protocolo de Legisladores. Río de Janeiro. Consulta: 21 de septiembre de 2016.
<http://mexico.globeinternational.org/images/PDF/Protocolo_de_Legisladores_espa%C3%B1ol.pdf>

GREEN, Jane

2007 “When Voters and Parties Agree: Valence Issues and Party Competition”, en: *Political Studies*. Oct 2007, Vol. 55, Issue 3, pp. 629-655.

GRUPO PERÚ COP20

2014 *Carta abierta al Presidente Ollanta Humala*

GUDYNAS, Eduardo.

1992 “Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano”, en: *Nueva Sociedad*, N° 122, noviembre-diciembre.

HUERTAS, Lorenzo

2009 *Injurias del tiempo: desastres naturales en la historia del Perú*. Lima: Universidad Ricardo Palma, Editorial Universitaria.

INSTITUTO CUÁNTO

2002 *Quinta encuesta nacional de medio ambiente: resumen*. Lima: Instituto Cuánto, USAID.

IPCC

2014 *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2014.

IPENZA, César y Mariela CÁNEPA

2014 *Informe Taller regional sobre legislación de cambio climático en América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Ciudad de Panamá, 21 al 23 de octubre de 2014. Consulta: 30 de setiembre de 2016. <[http://www.pnuma.org/gobernanza/legislacion_cc/documentos/Informe Taller America Latina Legislacion CC.pdf](http://www.pnuma.org/gobernanza/legislacion_cc/documentos/Informe_Taller_America_Latina_Legislacion_CC.pdf)>

IPSOS PERÚ

2017 Opinión Data. Resumen de encuestas a la opinión pública. Año 17, N° 216, febrero. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-02/Opinion%20Data%20Febrero%202017.pdf>

KLEIN, Naomi

2015 *Esto lo cambia todo. El capitalismo contra el clima*. Barcelona: Paidós.

LANDA, César

2003 “Los decretos de urgencia en el Perú”, en: *Pensamiento Constitucional*; Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. 9, No. 9, pp 131-148.

LEISEROWITZ, A., MAIBACH, E., ROSER-RENOUF, C., ROSENTHAL, S., CUTLER, M., & KOTCHER, J.

2018 *Politics & Global Warming, March 2018*. Yale University and George Mason University. New Haven, CT: Yale Program on Climate Change Communication.

LEZAMA, José Luis

2004 *La construcción social y política del medio ambiente*. México: El Colegio de México.

LLANOS, M. y NOLTE, D.

2006 “Los Congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”, en: *Política. Revista de Ciencia Política*, 47, pp. 29-54.

LOCKWOOD, Matthew

2013 “The political sustainability of climate policy: The case of the UK Climate Change Act”, en: *Global Environmental Change* 23 (2013) 1339–1348.

LYNCH, Nicolás

1999 *Una tragedia sin héroes : la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú, 1980-1992*. Lima: UNMSM. Fondo Editorial

MAINWARING, Scott (et.al.)

2006 *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford, CA: Stanford University Press.

MCCRIGHT, A. y R. DUNLAP

2011 “The politicization of climate change and polarization in the american public’s views of global warming, 2001–2010”, en: *The Sociological Quarterly* 52 (2011) 155–194.

MELÉNDEZ, Carlos

2009 “La insistencia de los partidos. Una aproximación sobre la permanencia de los partidos políticos tradicionales en los países andinos” en: TANAKA, Martín (Ed.) *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: IEP-IDEA.

MINAM

2016 *Historia ambiental del Perú. Siglos XVIII y XIX*. Lima: Ministerio del Ambiente.

MINAM

2016a *El Perú y el cambio climático. Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. Lima: Ministerio del Ambiente.

MORAGA, P. y S. MECKIEVI

2016 *Análisis comparativo de legislación de cambio climático*. Centro de la Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2.

MORGENSTERN, Scott

2002. “Explaining Legislative Politics in Latin America”, en: Morgenstern, Scott y Nacif, Benito (eds.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 413-445

NACHMAY, Michal (et. al.)

2015 *Estudio sobre legislación de cambio climático 2015. Informe sobre la legislación de cambio climático en 99 países. Resumen para responsables políticos*. Recuperado en 14 de septiembre de 2016, de: <http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2015/05/Spanish_2015_for-web.pdf>

NOHLEN, Dieter

2006 *Diccionario de ciencia política : teorías, métodos, conceptos*. México, D.F. : Porrúa, El Colegio de Veracruz.

OLIVER-SMITH, Anthony

2002 “El gran terremoto del Perú, 1970: el concepto de la vulnerabilidad y el estudio y la gestión de los desastres en América Latina”. En: Lugo J. y M. Inbar (Comps.) *Desastres naturales en América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp.147-160.

OXFAM y GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

2009 *Cambio climático y presupuesto público en el Perú*. Lima, Oxfam y Grupo Propuesta Ciudadana.

PAJARES, E. Y J. LLOSA

2009 “Hacia el diseño e implementación de políticas públicas regionales para la adaptación al cambio climático global”, en: *Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas. Reflexión, denuncia y propuesta desde los Andes*. Lima, Desco, Red Ambiental Peruana.

PAJARES, E. Y C. LORET DE MOLA

2014 “Otras políticas climáticas: ruptura de episteme y diálogo de saberes”, en: *Perú hoy. Más a la derecha comandante*. Lima, Desco.

PALACIOS, María

2017 *El discurso de los diarios La República y Correo sobre el cambio climático en el contexto de la COP 20*. Tesis (Lic.) Pontificia Universidad Católica del Perú. 89 pp.

PARDO, Mercedes

2007 “El impacto social del Cambio Climático”, en: *Panorama Social*, nº 5: 22-35. Consulta: 14 de septiembre de 2016. <<http://ceppia.com.co/Documentos-tematicos/CAMBIO-CLIMATICO/Impacto-SOCIAL-CC-pardo-2007.pdf>>

PATRIAU, Enrique

2014a “El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia”. *Perfiles Latinoamericanos*. México, número 43, pp. 103-126.

PATRIAU, Enrique

2014b «Burócratas y legisladores. El control parlamentario sobre la administración pública (con atención en el caso peruano)». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 5, segundo semestre, número 9, pp. 13-27.

PATRIAU, Enrique

2015 *Influencia de los Congresos sobre el proceso de las políticas públicas y las burocracias: los casos de Chile y Perú*. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Política. Salamanca, Universidad de Salamanca. 307 pp.

PAU I VALL, Francesc (coordinador)

2014 *El Parlamento ante la crisis XX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. [Barcelona]: AELPA ; Madrid, Tecnos.

PCM

2014 *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2014-2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros/Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres.

PEIRANO, Giofianni

2011 *La coherencia de la política ambiental peruana: las implicancias de proyecto gasífero Camisea, en la creación del Ministerio del Ambiente*. Tesis (Mag.) Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de Posgrado. Mención: Ciencia Política, 144 pp.

PERUZZOTTI, E. Y C. SMULOVITZ (EDS.)

2002 *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

PISELLI, Roberto

2010 “Impacto económico de fenómenos climáticos extremos sobre la actividad agrícola en la región Piura y el valle del Mantaro”, en: *Perú: El problema Agrario en debate*. SEPIA XIII. Lima, Seminario Permanente de Investigación Agraria.

PNUD/PMA

2010 *Mapa de Vulnerabilidad a la Desnutrición Crónica Infantil desde la Perspectiva de la Pobreza*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas.

POSTIGO, Julio.

2009 *Estrategias de adaptación y gestión del riesgo frente al cambio climático en tres regiones del sur andino peruano*. Lima. CEPES, Asociación Arariwa, DESCO, Propuesta Ciudadana.

POSTIGO, Julio.

2013 “Desencuentros y (potenciales) sinergias entre las respuestas de campesinos y autoridades regionales frente al cambio climático en el sur

andino peruano”, en: Postigo, J. (Ed.) *Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas. Una vinculación Necesaria*. Santiago de Chile, ICAL.

POSTIGO, Julio.

2014 “Encarando el cambio climático en el Perú: las opciones de política”, en: *Debate Agrario*. Lima, CEPES, N° 46.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE Y
PARLAMENTO LATINOAMERICANO

2015 Aportes Legislativos de América Latina y El Caribe en materia de Cambio Climático. Consulta: 15 octubre de 2016.
<<http://parlatino.org/pdf/eventos/aportes-legislativos-alc.pdf>>

PULGAR, Manuel

2010 “El Perú frente al cambio climático: respuestas nacionalmente apropiadas frente a un problema complejo y una gobernanza climática en crisis” en *Agenda Internacional*, 2010, Año XVII, N° 28, pp. 177-195.

RAMÍREZ, Lucero

2013 *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.

RYAN, Daniel y Denise GORFINKIEL

2016 *Toma de decisiones y cambio climático: acercando la ciencia y la política en América Latina y el Caribe*. Montevideo: UNESCO.

RYAN, Daniel

2017 “Política y cambio climático: explorando la relación entre partidos políticos y la problemática climática en América Latina” en *Ambiente & Sociedad*, vol.20 No.3 São Paulo Jul-Sep.

RUIZ, Manuel.

2012 “Balance ambiental 1990-2010: aportes de la investigación sobre biodiversidad, cambio climático y desertificación en un contexto de acuerdos ambientales multilaterales”. En: *Perú: El problema Agrario en debate*. SEPIA XIV. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.

SACHS, Jeffrey

2015 *La edad del desarrollo sostenible*. Madrid, Deusto Ediciones.

SAIEGH, Sebastian

2010 “¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones”, en: *Política y gobierno*, vol. XVII, N° 1, pp. 3-24.

SANTOS, M., PÉREZ-LIÑÁN, A. y M. GARCÍA

2014 “El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina”, en: *Revista de Ciencia Política*, volumen 34, N° 3, pp. 511 – 536.

SCARTASCINI, Carlos

2011 «¿Quién es quién en el juego político? Describiendo a los actores que intervienen y sus incentivos y funciones». *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*. Ed. Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernestoo Stein y Mariano Tommasi. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, 33-74.

SCHOIJET, Mauricio

2008 *Límites del crecimiento y cambio climático*. México, Siglo XXI.

SEINER, Lizardo

2011 *Historia de los sismos en el Perú: catálogo: siglos XVIII - XIX*. Lima: Universidad de Lima, Fondo Editorial.

SEINER, Lizardo

2002 *Estudios de historia medioambiental: Perú, siglos XVI-XX*. Lima: Universidad de Lima.

SERRAFERO, Mario

2012 *Política y excepción*. <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/20-Serrafero.pdf>

SMITH, Kerry

2009 "The Wisdom of Crowds". *Nature, Reports Climate Change*, N° 3, pp. 89-90, 2009. Disponible en <http://www.nature.com/climate/2009/0908/full/climate.2009.73.html>

SOARES, Denise y MURILLO-LICEA, Daniel

2013 "Gestión de riesgo de desastres, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán, México". En: *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10 (72), 181-199.

SPDA

2016 *Elecciones 2016: Análisis de planes de gobierno. Ciudades sostenibles y cambio climático*, N° 5. Lima, SPDA.

SORIANO, Ramón

2001 “El parlamento demediado. ¿controla, legisla y representa?” en: *Derecho y conocimiento: anuario jurídico sobre la sociedad de la información y del conocimiento*, vol. 1, pags. 177-189.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima, IEP, 2005.

TORRES, Blanca

2013 “El activismo en materia de cambio climático en la búsqueda del reposicionamiento internacional de México”. En: *Foro Internacional*, jul-dic, Vol. 53, Issue 3/4, p. 897-932.

TOWNSHEND, T y A. MATTHEWS

2013 *Legislación nacional sobre cambio climático: La clave para acuerdos internacionales más ambiciosos*. Alianza Clima y Desarrollo, Globe International. http://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/10/CDKN_Globe-International_SPANISH.pdf

UNESCO

2013. *Informe Mundial sobre Ciencias Sociales. Cambios ambientales globales*. Paris: Consejo Internacional de Ciencias Sociales-UNESCO.

VALVERDE, Alejandra

2014 *Cambia el clima, no cambia el Estado: El diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú*. Tesis de licenciatura en

Ciencia Política. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú,
Facultad de Ciencias Sociales.

VARGAS, Paola

2009 *El cambio climático y sus efectos en el Perú*. Lima: Banco Central de
Reserva del Perú.

VERGARA, Karla

2011 *Variabilidad climática, percepción ambiental y estrategias de adaptación de la comunidad campesina de Conchucos, Ancash*. Tesis de licenciatura en Geografía y Medio Ambiente. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

WELZER, Harald

2010 *Guerra climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI*. Madrid: Katz Editores.

