

Ley Marco sobre Cambio Climático: ¿qué implica para la agricultura familiar?

Beatriz Salazar¹

En marzo de este año, el presidente Vizcarra promulgó la Ley 30754 o Ley Marco sobre Cambio Climático². Perfeccionada a través de su reglamento, esta ley puede contribuir a la institucionalización de la gestión climática en el país; a la superación de la desarticulación —cuando no la contradicción— entre las políticas climáticas y otras políticas de inversión y desarrollo; a asegurar que la planificación se refleje en los presupuestos, y a garantizar que las necesidades de los sectores sociales más vulnerables —los pequeños agricultores, los pueblos indígenas y las mujeres— sean priorizadas.

La ley tiene aspectos positivos y negativos, además de ausencias que deberían ser consideradas en el reglamento, en especial con relación a la agricultura familiar. Nos basaremos en la agenda climática pendiente identificada en la Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)³, la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar y el Plan de Gestión de Riesgo y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario (Plangracc-A).

Enfoques y principios

En la Ley 30754 se incorpora el principio de prevención; los enfoques de mitigación y adaptación basados

en conocimientos tradicionales, en cuencas hidrográficas y en ecosistemas; así como la planificación territorial y la gestión de riesgos climáticos. Sin embargo, estos principios y enfoques son declarativos y es de esperar que se concreten en medidas en el reglamento.

Institucionalidad y gobernanza

La ley define las responsabilidades de la Autoridad Nacional (Ministerio del Ambiente [Minam]) y las autoridades sectoriales, regionales y locales, pero no considera ningún rol para entidades que trascienden las circunscripciones administrativas, como los consejos de cuenca o las mancomunidades que puedan articular las partes altas y bajas de las cuencas, lo cual es esencial para la adaptación. El reglamento debería subsanar este vacío.

Llama la atención que no se haya explicitado el papel del Minam como ente rector en materia de cambio climático. El Minam no se encarga de la implementación de las políticas de cambio climático (salvo de las que son competencia de su sector); los implementadores son los sectores y los gobiernos subnacionales, por lo que es esencial que el Minam cuente con facultades y recursos para garantizar que esas políticas se cumplan. De no hacerlo, se corre el riesgo de que su liderazgo sea desafiado por

otros sectores y de que no haya garantías para el cumplimiento de las metas que el propio Estado peruano se ha impuesto.

La ley redefine la institucionalidad climática al establecer la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático, encargada de presentar las propuestas concretas de adaptación y mitigación. Pero este espacio sería exclusivo para entidades del Ejecutivo. Consideramos necesario establecer mecanismos para que los actores no estatales aporten a esta instancia.

El actual espacio de concertación, la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC), es ratificado en la ley, pero enfatiza su rol de seguimiento del cumplimiento de las políticas públicas y los compromisos climáticos. El reglamento de la ley, sin embargo, bien podría fortalecer el rol de la CNCC y disponer que sea presidida por la Presidencia de la República o un delegado, como ocurre en Honduras o Guatemala. Asimismo, su composición debe ser reforzada para garantizar el equilibrio en la representación de los sectores e intereses respectivos.

En el ámbito subnacional, la ley y su reglamento hacen obligatorio para los gobiernos regionales y locales incorporar medidas de adaptación y mitigación en sus instrumentos de gestión, pero eso no es suficiente para superar las limitaciones actuales. Es necesario superar el encasillamiento

de la gestión del cambio climático en las dependencias para la gestión de recursos naturales en los gobiernos subnacionales; debe involucrarse a otras gerencias o direcciones vinculadas al desarrollo económico y social. En este sentido, llama la atención el que la ley no recoja experiencias que han sido efectivas, como las unidades operativas regionales de cambio climático, que agrupan a diversas gerencias de los GORE; o los consejos regionales de cambio climático, con participación estatal y de actores no estatales, que vigilan la implementación de las estrategias regionales ante el cambio climático (ERCC). También sería necesario aclarar la vinculación del consejo regional de cambio climático con la comisión ambiental regional.

Por otro lado, preocupa que el objeto de la ley se refiera a la gestión de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y no se mencionen las condiciones habilitantes para su implementación, que sí son reconocidas como esenciales en la Tercera Comunicación. Un enfoque centrado solo en las medidas de adaptación y mitigación conlleva el riesgo de que se conviertan en una «lista de lavandería», sin relación entre sí ni con el entorno social, económico, cultural, político y ecológico, con lo que se perdería el enfoque integral en la ley.

Instrumentos de gestión

Actualmente, la inclusión del cambio climático en los instrumentos de planificación sectorial y subnacional depende de la voluntad política de las autoridades y los funcionarios. La ley hace obligatorio incorporarlo, sobre todo porque ella también determina que los instrumentos de gestión climática son vinculantes, por lo que puede exigirse su cumplimiento por la vía judicial. Esto podría ayudar a que en el sector agrario se avance con

planes para la adaptación, como el Plangracc-A, o planes que incorporan esta temática, como el Plan Nacional de Agricultura Familiar, que actualmente no cuenta con respaldo político para su implementación.

Además, la ley dispone que los instrumentos de planificación públicos y los proyectos de inversión (públicos y privados) sujetos al Sistema Nacional



Otro tema que no ha sido suficientemente desarrollado en la ley es la gestión de riesgos de desastres. Si bien es un acierto que en la norma se incluya el riesgo climático y la vulnerabilidad en la evaluación de los proyectos de inversión públicos y privados, para que realmente se pueda «blindar» la infraestructura ante el cambio climático se requiere usar proyecciones climáticas basadas en modelos y escenarios como insumo para el diseño de los proyectos de inversión, y estos modelos son escasos...



de Evaluación de Impacto Ambiental «deben concordar y complementarse con los instrumentos de gestión ambiental para el cambio climático». Esto contribuiría a superar las frecuentes contradicciones entre las políticas climáticas y algunas políticas sectoriales que las menoscaban,

y también la discrecionalidad de las autoridades y funcionarios en todos los niveles de gobierno, que no asignan presupuestos.

Medidas de adaptación y mitigación

La ley prioriza, en las medidas de adaptación, «el uso eficiente del agua en las actividades industriales y mineras; el ordenamiento territorial y ambiental; el desarrollo de ciudades sostenibles; y la prevención y gestión de riesgos climáticos». Respal damos estas prioridades, pero advertimos que no se hace mención a otras prioridades que se incluyen en la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático y las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND), como la agricultura —reconocida como una de las actividades más vulnerables—, la pesca o la salud.

Otro tema que no ha sido suficientemente desarrollado en la ley es la gestión de riesgos de desastres. Si bien es un acierto que en la norma se incluya el riesgo climático y la vulnerabilidad en la evaluación de los proyectos de inversión públicos y privados, para que realmente se pueda «blindar» la infraestructura ante el cambio climático se requiere usar proyecciones climáticas basadas en modelos y escenarios como insumo para el diseño de los proyectos de inversión, y estos modelos son escasos. En el reglamento también convendría dar mayor relevancia a la Infraestructura natural o verde en la gestión de riesgos y la adaptación, con medidas como reforestación y conservación de humedales, entre otras.

Con relación a las medidas de mitigación, encontramos otra vez que la agricultura no es mencionada entre las prioridades en la ley, y esperamos que esto se subsane en el reglamento. Cabe recordar que la agricultura es la tercera fuente de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)

y representa el 15.2 % del total, y está fuertemente relacionada con la primera fuente de emisiones, que es uso del suelo, cambio de uso del suelo y silvicultura, que suman el 51 % de ellas⁴. Además, las medidas de mitigación en la agricultura tienen un alto potencial de beneficios colaterales de productividad y adaptación. Hay otras medidas con gran potencial, como la conservación y ampliación de bofedales altoandinos, donde la acumulación de carbono es más rápida que en turberas en otras regiones montañosas⁵ o la reducción del desperdicio de alimentos, que genera anualmente cerca del 8 % de la emisión antropogénica total de GEI⁶.

Educación, ciencia, tecnología e innovación

Destacamos la importancia de incorporar el enfoque de gestión de riesgos climáticos en la Política y el Plan Nacional de Educación Ambiental (Planea). Se requiere reforzar la enseñanza de temas medioambientales y, específicamente, sobre cambio climático en el currículo escolar. Los agricultores familiares y la sociedad civil han desarrollado experiencias adaptadas a las características regionales que deberían darse a conocer a las nuevas generaciones. Estas iniciativas deberían estar incorporadas en el currículo.

La ley encarga tanto a la Autoridad Nacional (Minam) como a los sectores y gobiernos subnacionales que desarrollen estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación e investigación científica. Señala, además, que se deben considerar los conocimientos tradicionales indígenas. Ahora bien, para que las investigaciones se basen en evidencia es necesario resolver limitaciones como la falta de información de base, que para la mayoría de zonas del país es insuficiente y está desactualizada. Otra barrera para la investigación es

la insuficiente cobertura de estaciones meteorológicas e hidrológicas que permitan hacer un monitoreo en tiempo real de la variabilidad climática. Actualmente, Senamhi cuenta con una red de cerca de mil estaciones meteorológicas, pero su distribución en el territorio nacional es desigual y muchas de las estaciones no están funcionando⁷.



Destacamos la importancia de incorporar el enfoque de gestión de riesgos climáticos en la Política y el Plan Nacional de Educación Ambiental (Planea). Se requiere reforzar la enseñanza de temas medioambientales y, específicamente, sobre cambio climático en el currículo escolar. Los agricultores familiares y la sociedad civil han desarrollado experiencias adaptadas a las características regionales que deberían darse a conocer a las nuevas generaciones. Estas iniciativas deberían estar incorporadas en el currículo.



Respecto a la priorización e incorporación de conocimientos tradicionales de pueblos indígenas en la investigación sobre cambio climático, la ley y el documento cero del reglamento disponen que las autoridades competentes los consideren en las agendas de investigación y el

desarrollo de capacidades para la transferencia de tecnologías. En el Perú se están desarrollando acciones de promoción de los conocimientos tradicionales desde varios sectores y es necesario vincularlas. Sin embargo, algunas políticas gubernamentales pueden borrar los avances y llevar a su pérdida. Por esto, es esencial que el marco legal y de políticas de alcance nacional se desarrolle y estructure para respaldar un rol proactivo de los pueblos indígenas, afirmando su papel como proveedores de conocimiento climático y garantizando el financiamiento de sus actividades.

Transparencia, acceso a la información y participación

Es un avance que la ley disponga que todas las autoridades competentes deben establecer mecanismos para el intercambio de información, la consulta y el diálogo. Sin embargo, preocupa el artículo 11 de la ley, según el cual la participación de los actores no estatales se rige conforme a la Ley 29785, Ley de Consulta Previa. Esta norma solo puede aplicarse a pueblos indígenas, con lo que el derecho a la participación de otros actores no estatales quedaría «en el limbo». Esta carencia debería ser contemplada en el reglamento.

Financiamiento

La distribución del presupuesto para cambio climático muestra que la prioridad no ha sido la atención de las necesidades de los más vulnerables. Según la Tercera Comunicación Nacional, entre 2005 y 2013 se asignaron USD 1245 millones a la gestión del cambio climático, de los cuales USD 755 millones corresponden a mitigación, USD 239 millones a la adaptación y USD 251 millones a iniciativas conjuntas de adaptación y mitigación. Según estas cifras, la adaptación recibe solo un tercio de los recursos totales, a pesar de ser

reconocida como la prioridad por el Estado peruano. Pese a esta constatación, solo hay una disposición en la ley (art. 23.4) que podría contribuir a subsanar este desequilibrio al establecer que son prioritarios los recursos destinados a poblaciones vulnerables, como mujeres o pueblos indígenas, pero el «documento cero» del reglamento no precisa nada al respecto.

Pero no solo es insuficiente la priorización de los recursos para adaptación; la ley tampoco ha incorporado la creación de un fondo específico para atender la gestión del cambio climático, como sí se ha hecho en otros países, incluyendo Guatemala y México. La ley peruana solo dispone que los administradores de fondos comuniquen al Minam los resultados de sus acciones de adaptación y mitigación, pero esto no ayuda a reducir la dispersión e insuficiente articulación de los mecanismos de financiamiento. Tan solo en el sector agricultura existen fondos como Agroideas, Procompite, Fondoempleo, Sierra Azul o Agrorural, que pueden contribuir a la adaptación y mitigación, pero deben establecerse lineamientos que prioricen el enfoque del cambio climático en las iniciativas que financian. Por su parte, las organizaciones indígenas han solicitado la creación de un Fondo Indígena/Originario Climático⁸ para implementar sus iniciativas, y si bien esta propuesta es positiva, consideramos que también debería crearse un fondo climático para financiar iniciativas comunitarias, locales y de la sociedad civil.

La ley también dispone la creación de fondos de garantía para la inversión en energías renovables y limpias, seguridad alimentaria, servicios ecosistémicos, investigación, desarrollo tecnológico e innovación en adaptación al cambio climático. La propuesta permitiría implemen-



tar acciones que difícilmente son financiadas en la actualidad debido a su alto riesgo, pero sería necesario preparar guías y lineamientos para garantizar que los beneficiarios sean los grupos más vulnerables.

En su mensaje de 28 de julio, el presidente Vizcarra reconoció que «somos un país megadiverso, con una variedad de ecosistemas y una fauna y flora que esconden sabiduría ancestral. Pero [...] esa diversidad que sustenta nuestra gastronomía y que es fuente de orgullo nacional está en riesgo permanente». La prioridad que otorguemos a enfrentar el cambio climático con acciones concertadas será determinante para conservar este legado. Para lograrlo, es esencial no seguir socavando la institucionalidad ambiental y climática, como sucedería con los cambios que el Congreso le pretende hacer a la Ley de Hidrocarburos⁹, debilitando el rol rector del Minam que la Ley de Cambio Climático pretende fortalecer. Instamos al Congreso a no retroceder en lo que avanzaron anteriormente y al Ejecutivo a reglamentar prontamente

la ley, incorporando los aportes de las organizaciones de agricultores familiares, los pueblos indígenas, las ONG, la academia, los empresarios y demás, que desean contribuir con su experiencia y conocimientos.

Notas

- 1 Coordinadora del Observatorio Cambio Climático, del Cepes.
- 2 Ley Marco sobre Cambio Climático. <<https://goo.gl/e6BB4f>>.
- 3 Minam (2016). Tercera Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. El Perú y el cambio climático. <<https://goo.gl/y248HW>>.
- 4 Minam (2016), op. cit.
- 5 Llanos, Romina (2017). «Carbon accumulation in high-altitude peatlands of the central Andes of Peru». Geophysical Research Abstracts, vol. 19, EGU2017-10157.
- 6 FAO (2016). Food wastage footprint & climate change. <<http://www.fao.org/3/a-bb144e.pdf>>
- 7 Senamhi (2018). Mapa de estaciones. <<https://goo.gl/SfHfEt>>.
- 8 «Resumen de propuestas de los pueblos indígenas/originarios sobre la Ley 30754 y el reglamento de cambio climático». <<https://goo.gl/gsWYY1>>
- 9 Dictamen de la Comisión de Energía y Minas del Congreso sobre los proyectos de ley 98-2016-CR, 1525-2016-CR y 2145-2017-PE. <<https://goo.gl/2eeTVM>> ●