

El cambio climático en América Latina y el Caribe:

POR QUÉ NORMAR AL RESPECTO?

“Imagínense los Andes sin sus glaciares, Santo Domingo sin sus playas, Brasil sin la selva amazónica y sequías e inundaciones recurrentes en México. Suena a una pesadilla apocalíptica, pero son escenas que se podrían producir si no se hace nada para combatir el cambio climático, es decir, el calentamiento de nuestro planeta”¹.



Debido a las características geofísicas, ecosistémicas y político-institucionales los países de América Latina y el Caribe son altamente vulnerables a los impactos del cambio climático². Además, a raíz de la expansión e incremento del modelo de desarrollo extractivista, en la mayoría de los países de la región³, la capacidad de regulación y provisión de los ecosistemas se ha visto fuertemente afectada⁴ incrementando, aún más, la vulnerabilidad de comunidades y pueblos⁵. Por ejemplo, la pérdida de la masa boscosa de la Amazonía, ecosistema que comparten Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, ha afectado los ciclos de agua y carbono y las cadenas tróficas que son vitales para la sobrevivencia de las comunidades y sistemas económicos locales⁶. Asimismo, la pérdida de los glaciares en los Andes, producto del cambio del clima global y agudizado por el desarrollo de actividades extractivas como la minería, ha generado pérdida de la masa glaciar y elevado la fragilidad de estos ecosistemas⁷, vitales para el suministro de agua de las grandes capitales de los países andinos como Santiago de Chile y Bogotá, por nombrar algunos⁸. En los países del Caribe y Centroamérica, por su parte, la fragmentación y deterioro de sus ecosistemas costeros han aumentado el riesgos del aumento de nivel del mar y los eventos hidrometeorológicos a los pueblos y comunidades costeros de dichos países⁹.

En consideración con lo anterior, y en sintonía con el proceso de discusión internacional en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) los países de la región han ido desarrollando estrategias, planes, programas y proyectos que han ido conformando la respuesta de los países y creando la institucionalidad y normativas¹⁰ ante los desafíos del cambio climático. De tal forma, con diferentes velocidades, los países han ido desarrollando el cuerpo de conocimientos y el marco normativo; desde la generación de las iniciales estrategias país y los inventarios de gases de efecto invernadero (GEI), hasta el desarrollo de leyes marco sobre cambio climático en los algunos países¹¹.

En 2015, el marco del Acuerdo de París, la mayoría de los países de la región desarrollaron Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDCs, por sus siglas en inglés)¹², una suerte de hoja de ruta a nivel nacional en materia de acción por el clima, que consideran acciones tanto de mitigación como adaptación y de creación de capacidades. Dichos planes incluyen metas de disminución

de emisiones, mayoritariamente, al 2030¹³, en base a escenarios Business as Usual (BAU) y compromisos para la protección o restauración de los depósitos y sumideros de carbono, incluidos bosques y otros ecosistemas estratégicos, para la modernización los sistemas de movilidad y gestión urbana, el desarrollo infraestructura resiliente, entre otros¹⁴.

Frente a los cada vez más frecuentes e intensos eventos climáticos extremos en la región - y el mundo-, la necesidad de contar con una institucionalidad que otorgue confianza a los diferentes actores y permita hacer frente a las consecuencias y efectos del aumento de la temperatura global empieza a formar parte del interés propio de los países¹⁵. Ello, también, reconociendo que el desarrollo oportuno de normativas sobre cambio climático genera las condiciones habilitantes para la inminente transición hacia economías descarbonizadas, a las vez que faculta la captura de los beneficios de dicha transición.

1 Ya hay leyes contra el cambio climático, el desafío ahora es aplicarlas. Banco Mundial, Junio 04, 2014. <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/06/04/law-climate-change-latin-america> [en adelante: Artículo Banco Mundial, 2014]

2 FAO. Plataforma de Territorios Inteligentes: Los desafíos de América Latina y el Caribe ante el cambio climático. <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/componentes/resiliencia-al-cambio-climatico/america-latina-y-caribe/en/> [en adelante: FAO Plataforma Territorios]

3 GEO- 16. Resumen de las evaluaciones regionales del sexto informe sobre las perspectivas del medio ambiente mundial: resultados principales y mensajes políticos UNEP/EA.2/INF/17. https://cnnespanol2.files.wordpress.com/2017/06/resumen_de_las_evaluaciones_regionales_del_sexto_informe_sobre_las_perspectivaas_del_medio_ambiente_mundial_geo-6_resultados_principales_y_mensajes_-1.pdf

4 Monge, C., Viale, C., et al. 2011. Transiciones Postextractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú. Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES, segunda edición. <http://ambiental.net/wp-content/uploads/2000/01/TransicionesPostextractivismoAltPeru.pdf>

5 FAO Plataforma Territorios. Supra nota 2

6 Organización del tratado de Cooperación Amazónica (OCTA). El Cambio Climático en la Región Amazónica, 2014. http://www.otca.info/portal/admin/_upload/publicacoes/531-libro.cambio.climatico_esp.pdf

7 Cuesta F., P. Muriel, S. Beck, R. J. Meneses, S. Halloy, S. Salgado, E. Ortiz y M.T. Becerra. (Eds.). Biodiversidad y Cambio Climático en los Andes Tropicales, 2012. Red Gloria-Andes, Lima - Quito. <http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/201357161125gloria.pdf>

8 Climate Action Network Latin America (CAN-LA). Glaciares Andinos: La necesidad de una agenda transversal, 2013. <http://www.can-la.org/images/publicaciones/GlaciaresAndinos84308.pdf>

9 Corrales, L. Efectos del Cambio Climático para Centroamérica, Cuarto Informe Estado de la Región, 2010. https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/Pobreza%20ruralCA/Informes/Informe%20Regional%20CAMBIO%20CLIMATICO.pdf

10 Caballero, K. Políticas públicas sectoriales para el cambio climático en América Latina: Una aproximación. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017. https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/politicas_publicas_sectoriales_para_el_cambio_climatico_en_america_latina_una_aproximacion.pdf

11 Alonso, Judit. América Latina y el cambio climático: una carrera de fondo. DW, 1 noviembre, 2017. <https://www.dw.com/es/america-latina-y-el-cambio-climatico-una-carrera-de-fondo/a-41191058> [en adelante: DW, 2017]

12 Ver NDC explorer en: <https://klimalog.die-gdi.de/ndc/#NDCexplorer/worldMap?NDC??climatechangemitigation???cat16>

13 Información tomada de ConexiónCOP: <http://conexioncop.com/infografia-compromisos-climaticos-en-latinoamerica-y-el-caribe/>

14 Schletz, M. C., Konrad, S., Staun, F., & Desgain, D. D. R. (2017). Taking stock of the (I)NDCs of developing countries: regional (I)NDC coverage of mitigation sectors and measures. United Nations Environment Programme, 2017. http://orbit.dtu.dk/files/142227651/NDC_Analysis_2017.pdf

15 Townshend, T., Matthews, A., 2013. Legislación Nacional sobre Cambio Climático: La clave para acuerdos internacionales más ambiciosos, GLOBE International. https://cdkn.org/wp-content/uploads/2013/10/CDKN_Globe-International_SPANISH.pdf

Legislación climática a nivel nacional en América Latina y el Caribe:

En América Latina, son pocos países que han avanzado en la generación de una ley paraguas para atender el cambio climático¹⁶. En general, los países han elaborado planes y programas en materia de acción climática bajo distintos esquemas institucionales que, si bien muchas veces han sido efectivos, no han permitido evitar las incoherencias entre políticas de reducción de emisiones y aquellas que facultan el desarrollo de proyectos con alta demanda carbónica, es decir que condenan a los países a la infraestructura fósil y/o sobreexplotan ecosistemas clave en materia de resiliencia y mitigación del cambio climático.

Algunos beneficios de establecer un marco institucional y normativo para atender el cambio climático son:

- ✓ **Generan certidumbre.** Provee un marco para los diversos actores interesados en promover la acción por el clima y otorga claridad a empresarios, inversionistas y al financiamiento internacional, en cuanto existe un esquema nacional que permite la transparencia y rendición de cuentas.
- ✓ **Otorgan coherencia.** Mejora la coordinación gubernamental y evita la duplicidad de esfuerzos, las interrupciones en la implementación de programas y el desarrollo de proyectos con alta demanda carbónica o que condenen a los países a infraestructura fósil. La legislación climática evita las discreciones de los gobiernos de turno.
- ✓ **Establecen un marco de operación.** El desarrollo de una legislación sobre cambio climático establece un marco de operación, incluyendo objetivos, responsabilidades y roles para las diversas instituciones del Estado que deben estar involucradas en operativizar la normativa y, por tanto, permite construir el entramado interinstitucional necesario para la gobernanza del cambio climático incluyendo la asignación presupuestaria.
- ✓ **Conceden mayor seriedad a los acuerdos internacionales.** Las leyes, sus reglamentos y normas complementarias refuerzan el compromiso país en cuanto plasman los acuerdos internacionales en directrices locales con carácter vinculante.

Algunos ejemplos:

Caso México

En junio de 2012 México publicó su Ley General de Cambio Climático¹⁷ teniendo como objeto¹⁸:

1. Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero;
2. Regular las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero para lograr la estabilización de sus concentraciones en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático;
3. Regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático;
4. Reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas del país frente a los efectos adversos del cambio climático, así como crear y fortalecer las capacidades nacionales de respuesta al fenómeno;
5. Fomentar la educación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología e innovación y difusión en materia de adaptación y mitigación al cambio climático;
6. Establecer las bases para la concertación con la sociedad; y
7. Promover la transición hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono.

Sus metas son¹⁹:

AI 2020:

Reducir 30% de las emisiones de GEI con respecto a la línea base, condicionado a recibir apoyos internacional en términos financieros y técnicos.

AI 2020:

Subsidios e incentivos para generación y uso de energía.

AI 2024:

Al menos 35% de la energía se genera de fuentes limpias.

AI 2050:

Reducción de 50% de las emisiones de 2000.

AI 2018:

No emisiones de metano (CH₄) por manejo de residuos en ciudades de más de 50,000 hab.

SIN FECHA:

Llegar a deforestación tasa cero.

Después de la promulgación de la Ley, México, además, diseñó y aprobó su Estrategia Nacional de Cambio Climático, y estableció un Programa Especial de Cambio Climático para el período 2014-2018 para su implementación²⁰.

Además, crea el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, entidad conformada por representantes de la academia y la comunidad científica, en aras de evaluar periódicamente la implementación de la normativa relacionada a cambio climático y establece el Registro Nacional de Emisiones para monitorear la emisión de gases de efecto invernadero de los diferentes sectores de la economía, entre otras medidas²¹.

16 DW, 2017. Supra nota 11

17 Cámara de Diputados del H. Congreso de México. Ley General de Cambio Climático, 6 de junio de 2012, última reforma publicada DOF 13-07-2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_190118.pdf

18 Artículo 2, Ley marco de cambio climático México

19 Muñozcano, Luis Alfonso. La Política de Cambio Climático y NAMAs, SERMARNAT. https://unfccc.int/files/focus/mitigation/application/pdf/mexico_politicaynamas_esp.pdf

20 Artículo Banco Mundial, 2014. Supra nota 1.

21 Backhaus, Martha Duhne. Aprueban en México Ley General de Cambio Climático, Rafaga. http://www.comoves.unam.mx/assets/revista/163/rafagas_163.pdf



Caso Guatemala

A través del Decreto 7-2013, fue aprobada el 5 de septiembre del 2013 y publicada en el diario oficial el 4 de octubre del mismo año, la 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 Invernadero²².

El objetivo de la ley apunta a que *“El Estado de Guatemala, a través del Gobierno Central, entidades descentralizadas, autónomas, las municipalidades, la sociedad civil organizada y la población en general, adopte prácticas que propicien condiciones para reducir la vulnerabilidad, mejoren las capacidades de adaptación y permitan desarrollar propuestas de mitigación de los efectos del cambio climático producidos por las emisiones de gases de efecto invernadero”*²³.

La ley establece, además, la participación de los pueblos indígenas y de organizaciones no gubernamentales en el Consejo Nacional de Cambio, siendo este un paso importante para la efectiva participación de los Actores no Estatales, así como para la transparencia de los procesos y acciones en la materia.

Para la implementación de la ley se diseña un Plan de Acción Inmediata (PAI)²⁴ con los siguiente componentes estratégicos:

1. Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales;
2. Mecanismo para la adaptación a los impactos del cambio climático;
3. Mecanismo para la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero;
4. Inversión y estudios técnicos,
5. Programa de comunicación, capacitación y participación pública; y por último,
6. Mecanismo financiero.

Caso Brasil

Con la Ley 12.187, promulgada el 29 de diciembre del 2009, Brasil instaura la Política Nacional sobre Cambio Climático y bajo el Decreto N° 7.390/2010, del 9 de diciembre del 2010, establece su reglamento. La Política establece que sus objetivos *“deberán estar alineados con el desarrollo sostenible a fin de buscar el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades sociales”*²⁵.

De acuerdo al artículo N°3 del Reglamento, se consideran los siguientes planes de acción para la prevención y control de la deforestación y planes sectoriales de mitigación y adaptación al cambio climático:

- I- Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación ilegal de la Amazonía - PPCDAm;
- II- Plan de Acción para la Prevención y Control de la Deforestación y de las Quemadas en el Cerrado - PPCerrado;
- III- Plan Decenal de Expansión de Energía - PDE;
- IV- Plan para la Consolidación de una Economía de Bajas Emisiones en la Agricultura; y
- V- Plan de Reducción de Emisiones de la Siderurgia²⁶.

Entre las metas, Brasil se compromete a reducir entre 36,1 y 38,9% de sus emisiones proyectadas al 2020.

Caso Perú

La Ley N° 30754, Ley Marco sobre Cambio Climático, fue publicada el 18 de abril del 2018, convirtiéndose en la primera ley de este tipo en promulgarse post Acuerdo de París en el país. Dicha ley busca:

*“(...) Establecer los principios, enfoques y disposiciones generales para coordinar, articular, diseñar, ejecutar, reportar, monitorear, evaluar y difundir las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático, a fin de reducir la vulnerabilidad del país al cambio climático, aprovechar las oportunidades del crecimiento bajo en carbono y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, con enfoque intergeneracional”*²⁷.

Mediante la ley se establece el carácter vinculante y de cumplimiento obligatorio de los instrumentos de gestión integral de cambio climático del país, incluyendo la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC), la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático y las Estrategias Regionales sobre Cambio Climático.

La NDC de Perú buscan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero del Perú hasta un 30%, siendo la principal fuente de emisión el Cambio de Uso de la Tierra (CUS), con más del 50% de las emisiones, atribuido, fundamentalmente, a la deforestación.

Otro punto importante de la ley es que dispone la incorporación del Análisis de riesgo climático y vulnerabilidad para proyectos públicos y privados sujetos al Sistema Nacional de Impacto Ambiental (SEIA) y al Sistema de Programación multianual y gestión de inversiones (invierte.pe) promoviendo inversiones sostenibles y el establecimiento de medidas de mitigación y adaptación.

Para la elaboración del reglamento, el Ministerio del Ambiente ha lanzado un proceso, invitando a múltiples actores, en base a un Documento Cero de elaboración del sector.

22 UICN, Aprueban Ley del Cambio Climático y Mitigación de Gases de Efecto Invernadero en Guatemala, 9 de septiembre, 2013. <https://www.iucn.org/es/content/aprueban-ley-del-cambio-clim%C3%A1tico-y-mitigaci%C3%B3n-de-gases-de-efecto-invernadero-en-guatemala>

23 Gobierno de Guatemala, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. 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, Decreto 7-2013. <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/2682.pdf>

24 Gobierno de Guatemala, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Plan de Acción Inmediata (PAI), Alineación para la Implementación de los compromisos establecidos en el Decreto 7-2013. <http://www.marn.gob.gt/Multimedios/415.pdf>

25 Presidencia de la República, Instituto de Política Nacional sobre Cambio Climático PNM. Ley N° 12.187, 29 de Diciembre de 2009. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/12187.htm

26 Presidencia de la República. Decreto n° 7.390, 9 de Diciembre de 2010. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm

27 Artículo 1 de la Ley Marco sobre Cambio Climático - <http://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-marco-sobre-cambio-climatico-ley-n-30754-1638161-1>

Retos y desafíos para América Latina

- **Avanzar del dicho a la acción:** En general, la promulgación de leyes en América Latina no implica su puesta en marcha ni una asignación presupuestaria. Muchas veces, sin la debida voluntad política y los reglamentos de implementación, los marcos normativos se quedan en una esfera “declarativa” y/o “discrecional” entre las diferentes carteras o gobiernos de turno.
- **Pasar de lo sectorial a lo multi y transectorial:** Reconociendo las múltiples y sistémicas consecuencias del cambio climático, es fundamental generar renovados esquemas de gobernanza, que superen el accionar compartimentalizado y sectorial del Estado vigente en la mayoría de los países. Este cambio plantea numerosos desafíos operativos, distributivos y de comunicación entre los diferentes sectores y actores, para evitar duplicaciones e inconsistencias entre las carteras y alcanzar los objetivos planteados en una determinada política de cambio climático²⁸.
- **Transitar del centralismo a la articulación multinivel y multisector:** Las leyes y normas promulgadas a nivel del gobierno nacional no siempre tienen un correlato a nivel local dificultando la apropiación e implementación por parte de los gobiernos subnacionales y otros actores no estatales. Esto significa un reto en la gobernanza del cambio climático y requerirá la descentralización de la toma de decisión respecto de los programas, medidas y acceso a recursos.
- **Cambiar una visión de corto plazo por una de largo plazo:** Atender los desafíos del cambio climático implica instalarlo en el centro de la planificación del desarrollo y avanzar en la generación de una renovada lógica de gestión gubernamental y una nueva visión de desarrollo y bienestar. Ello, sin duda, es un reto para nuestra región tomando en cuenta que la implementación de determinadas políticas dependen de la tendencia del gobierno de turno, haciendo difícil la planificación de estratégica por parte del Estado.
- **Un nuevo modelo de desarrollo es posible:** La retórica de la incompatibilidad de la acción por el clima con las legítimas necesidades de la agenda de desarrollo ha limitado la posibilidad y la visión de transitar desde economías primario-exportadoras con un fuerte acople entre la generación de GEI y producto interno bruto (PIB) hacia nuevos modelos de desarrollo sobre la base del bienestar, la economía ecológica y el desarrollo a escala humana²⁹.

Reflexiones finales

Frente a las crecientes amenazas y los efectos impredecibles del cambio climático, la generación una política sobre cambio climático que se constituya en la Política de desarrollo del siglo XXI y permita, en la región, emprender una ruta para transitar desde un modelo extractivo-exportador y megaciudades hacia uno que contemple una planificación territorial descentralizada y sinérgica, con sistemas productivos de alto valor agregado y en armonía con la capacidad de carga y recuperación de los ecosistemas, resulta determinante para mantener nuestros sistemas de vida y se constituye en un asunto decisivo para muchas comunidades, culturas y la flora y la fauna de nuestros territorios.

La promulgación de leyes y normas en materia de cambio climático deben estar en línea con los objetivos de largo plazo del Acuerdo de París³⁰ y tender a la mayor ambición posible de manera de no sobrepasar un aumento de 1,5°C de temperatura para fines de siglo, en relación al periodo preindustrial.

Una implementación adecuada de una política sobre cambio climático además de garantizar la reducción de emisiones de GEI y la protección de los ecosistemas estratégicos -como la Amazonía, los Andes o los arrecifes de coral- que favorecen la adaptación a los efectos del cambio del clima global, tiene un efecto sinérgico en materia de innovación, salud pública, generación de capacidades y la autonomía nacional, aspectos claves para el mundo del futuro de las naciones.

La legislación en materia de cambio climático debe contemplar el desarrollo de nuevos esquemas de gobernanza en los territorios, que considere una coordinación multisectorial y multinivel, contemple la descentralización de la toma de decisión y asegure que el acceso a financiamiento no se constituya en un elemento limitante para su implementación. Asimismo, la legislación en materia de cambio climático debe determinar claramente los proyectos de inversión posible, dejando fuera de todo evento el desarrollo de iniciativas de exploración o extracción de combustibles fósiles y proyectos que afecten ecosistemas claves para la mitigación y/o adaptación a los efectos del cambio climático, incluyendo los costos sociales de dicha afectación.

Finalmente, para una puesta en marcha efectiva de una Política de Desarrollo en Cambio Climático es importante ir avanzando hacia un entendimiento del rol de los bienes comunes y una visión colectiva del bienestar por sobre la individual, en donde la participación de todos los actores de la sociedad será fundamental, y el rol de sociedad civil organizada y la academia determinante en el diseño e implementación de las acciones y el seguimiento de éstas.

28 Artículo Banco Mundial, 2014. Supra nota 1.

29 Fischer-Kowalski, M., et al. Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts for Economic Growth. A Report on the Working Group on Decoupling to the International Resource Panel, UNEP, 2011. http://www.gci.org.uk/Documents/Decoupling_Report_English.pdf

30 Artículo 2, inciso a “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático”

